

**PROPUESTAS PARA LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO  
DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E  
INFORMADA: INDICADORES BASADOS EN DERECHOS  
HUMANOS.**

**CENTRO REGIONAL EN APOYO AL PACTO MUNDIAL DE  
LA ONU PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE.**

**Financiado por**



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

*Cláusula de exoneración: El CR/SP ni AECID se hacen responsables de las ideas, conceptos y criterios expresados por el consultor en el documento.*

*El documento ha sido elaborado por el consultor Mikel Berraondo López, en el marco del Proyecto “Consulta Previa, Gobernabilidad y Empresas” financiado por la AECID y la SEGIB y ejecutado por el Centro Regional para América Latina y el Caribe en Apoyo al Pacto Mundial de Naciones Unidas.*

**Cláusula de exoneración: El Centro Regional no se hace responsable de las ideas, conceptos y criterios expresados por el consultor en el documento.**

**Financiado por**



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

## Contenido

1. Introducción .....	1
2. Consulta Previa: Estándares y características.....	1
- <b>Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo</b> .....	2
- <b>Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</b> .....	2
- <b>Jurisprudencia de la Corte Interamericana. Casos Saramaka y Sarayaku</b> .....	3
3. Desarrollo de la Consulta Previa en América Latina .....	6
4. Construcción de indicadores en el ámbito de los derechos humanos.....	8
5. Propuesta de indicadores para medir los procesos de consulta .....	15

Financiado por



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

## **1. Introducción**

La implementación efectiva del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas se ha materializado como uno de los grandes retos que afronta la región latinoamericana en su valiente proceso de transformación política, social, cultural y económica para respetar la existencia de los pueblos indígenas, garantizar sus derechos humanos y generar nuevos modelos de relacionamiento.

Todos los Países de la región se encuentran inmersos en el desarrollo de marcos normativos, reglamentarios, y procedimentales o en el cumplimiento de la jurisprudencia de sus tribunales nacionales y de los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. La consulta previa, libre e informada condiciona los debates políticos, el cumplimiento de las agendas sociales de los Países y la implementación de muchos proyectos de desarrollo importantes para los Países.

Conforme han surgido marcos regulatorios e interpretativos sobre la consulta previa, libre e informada los debates sobre su cumplimiento no han dejado de sucederse a todos los niveles. La definición de los estándares internacionales por un lado, la determinación de los niveles de vinculatoriedad de dichos estándares internacionales, o las interpretaciones políticas o jurídicas que establecen las instituciones públicas de cada País son algunos de los debates que se repiten de manera constante. La adaptación de los marcos regulatorios y reglamentarios nacionales a los requerimientos de los estándares internacionales de derechos humanos es uno de los debates más generalizados en toda la región con posiciones bastante enfrentadas entre los representantes políticos y los representantes indígenas.

En este contexto el Centro Regional en apoyo del Pacto Mundial de la ONU para América Latina y el Caribe consideró interesante realizar una propuesta de indicadores que puedan servir de utilidad para medir el nivel de cumplimiento que los procesos de consulta tienen con respecto a los estándares internacionales establecidos para el derecho a la consulta previa, libre e informada. Gracias al proyecto "*Consulta Previa, Gobernabilidad y Empresas*" financiado por AECID y SEGIB ha podido materializar dicho interés a través del presente documento.

## **2. Consulta Previa: Estándares y características.**

La implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas se ha instalado en la agenda política, social y económica de buena parte de los Países de América. Las permanentes reivindicaciones de los pueblos indígenas han obtenido diferentes respuestas de los Gobiernos de sus Países mientras que los sistemas nacionales de justicia y los mecanismos regionales e internacionales de protección de los derechos humanos no dejan de pronunciarse sobre dicho derecho. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas con el fin de lograr un consentimiento de forma previa, libre e informada tiene un doble

carácter: (i) sustantivo, al ser un derecho específicamente reconocido en instrumentos como el Convenio 169 y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y (ii) procesal o marco, en el sentido en el que sirve de instrumento o cauce para la articulación de todo un elenco de derechos humanos económicos, sociales, civiles, políticos y culturales recogidos en los tratados de derechos humanos. Por tanto, la falta de participación efectiva de los pueblos indígenas en el marco de procesos de consulta puede afectar notablemente el goce de otros derechos fundamentales que afectan, por ejemplo, a la salud, la educación o la vivienda.

El derecho a la consulta se ha desarrollado notablemente en el contexto del derecho internacional. Es un derecho consolidado en el derecho internacional de los derechos humanos, importante como instrumento de garantía para el ejercicio de otros derechos como los derechos territoriales, de autogobierno o de participación. Posee unas características muy definidas<sup>1</sup> y los procedimientos para la realización de la consulta han sido definidos por los mecanismos internacionales<sup>2</sup>. El desarrollo de los estándares internacionales en torno a la consulta se ha producido a través de los siguientes Tratados, documentos y mecanismos internacionales:

- ***Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.***

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es uno de los principales instrumentos internacionales que establecen las bases normativas para el derecho a la consulta a través de su incorporación en los Artículos 6 y 7, junto al derecho a la participación y la libre determinación, y en relación a los principios de buena fe y libre determinación. De hecho, es el único Tratado Internacional que reconoce derechos de pueblos indígenas de manera específica. El Convenio 169 incluye elementos que son fundamentales para comprender el ámbito y el alcance del derecho a la consulta. Por ejemplo, el Artículo 6 del Convenio 169 establece que los Estados deben consultar con los pueblos indígenas cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente<sup>3</sup>.

- ***Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.***

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 y constituye hasta la fecha el instrumento más completo y amplio en relación a la regulación de los derechos de los pueblos indígenas. El artículo 19 establece el deber de los Estados de “celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados [...] antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o

---

<sup>1</sup> Previa, libre, informada, buena fe, adecuada, accesible, flexible y obligatoria.

<sup>2</sup> Procedimientos flexibles, culturalmente adecuados, basados en la confianza mutua y en el diálogo permanente.

<sup>3</sup> La Comisión de Expertos de la OIT ha interpretado que el deber de consulta existe de forma general y de forma cualificada en casos de especial importancia, como por ejemplo: los casos de proyectos de prospección y explotación de recursos naturales en las tierras y territorios de los pueblos indígenas (Art. 15); la formulación, aplicación y evaluación de planes nacionales y regionales de desarrollo (Art. 7); la enajenación de tierras de los pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas tierras a personas extrañas a su comunidad (Artículo 17); el desplazamiento o reubicación de tierras (Art. 16); la organización y funcionamiento de programas especiales de formación profesional (Art. 22); las medidas orientadas a enseñar a leer y escribir a los niños en su propio idioma indígena (Art. 28).

administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado". Un total de 11 de los 46 Artículos de la Declaración hacen referencia al derecho a la consulta en relación a diferentes situaciones<sup>4</sup>

Los derechos establecidos en la Declaración y en particular el derecho a ser consultados han sido apoyados por diversos Comités de Naciones Unidas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó en su Observación General número 21, que los Estados parte deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los asuntos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos.<sup>5</sup> También el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) destacó en su Recomendación General número 23 la necesidad de que los Estados no adopten ninguna medida sin haber obtenido el consentimiento informado de las poblaciones indígenas cuando éstas están directamente relacionadas con sus derechos e intereses.<sup>6</sup>

Por otro lado los Relatores Especiales de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas han centrado parte de sus esfuerzos a potenciar la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada<sup>7</sup>.

#### **- *Jurisprudencia de la Corte Interamericana. Casos Saramaka y Sarayaku.***

El derecho a la consulta también ha sido objeto de atención por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). La Corte ha considerado esta cuestión en varias sentencias como la relativa al caso del Pueblo Saramaka contra Surinam, en la cual se reconoce la obligación de los Estados de consultar y obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se lleve a cabo en su territorio.<sup>8</sup> Y más recientemente en junio de 2012, en la sentencia del caso Sarayaku en la que se condena a Ecuador, entre otras cuestiones por no respetar los derechos de consulta de la comunidad indígena Sarayaku.

---

<sup>4</sup> el desplazamiento de sus tierras o territorios (Art. 10); casos en los que pueden ser afectados sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (Art. 11); medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (Art. 15); la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (Art. 17); casos que impliquen la afectación de las tierras y territorios (Art. 28); almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Art 19); utilización de las tierras y territorios para fines militares (Art. 30); la aprobación de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Art. 32); adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como otros pueblos (Art. 36); medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (Art. 38).

<sup>5</sup> E/C.12/GC/21, párr.37).

<sup>6</sup> A/52/18, anexo v.1997)

<sup>7</sup> Cfr. Séptimo informe del Relator Especial de pueblos indígenas: Por un desarrollo basado en los derechos humanos (2007); Segundo Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas a la Comisión de Derechos Humanos: "Los proyectos de desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas". E/CN.4/2003/90. 21 de enero de 2003, párr. 66; Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, p. 42 y 43; Cfr. Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá). A/HRC/12/34/Add.5

<sup>8</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129.

En este sentido la Corte Interamericana ha aludido en diversas ocasiones a estos derechos como garantías y complemento indispensable de los derechos de propiedad, demarcación y titulación, y restitución, compensación e indemnización. El desarrollo de los derechos territoriales y el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones que estos derechos les generan (definir mecanismos eficaces para la demarcación y titulación, otorgar títulos de propiedad, restituir, compensar e indemnizar) debe hacerse siempre de manera consensuada con los pueblos indígenas a través de la participación y la consulta según sus costumbres y tradiciones. Para asegurar una correcta aplicación del derecho de consulta la Corte ha establecido unos elementos que deben garantizarse siempre que se realice un proceso de consulta. Estos elementos son Buena fe; Comunicación previa; Comunicación permanente; Acceso a la información; Procedimiento culturalmente adecuado; Finalidad de lograr acuerdos.<sup>9</sup> Estos elementos se suman a los establecidos por el Convenio No 169 de la OIT que se repiten en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A modo de recopilación podemos establecer los elementos característicos de la consulta previa según la CoIDH en los siguientes:

- ▶ **Previa:** implica que la consulta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso<sup>10</sup>.
- ▶ **Accesible:** la consulta debe realizarse a través de procedimientos culturalmente apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas.<sup>11</sup>
- ▶ **Libre:** en ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia<sup>12</sup>.
- ▶ **Informada:** los pueblos indígenas deben tener conocimiento sobre el proyecto que se quiere desarrollar en sus territorios así como de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto.<sup>13</sup> Para ello deberán contar con asesores de su confianza que no sean utilizados para influir en la decisión que tome la comunidad.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Corte IDH, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, Op. Cit. Parr 177, 180, 181, 185, 186, 187 y 200.

<sup>10</sup> Cfr. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012 párr. 181.

<sup>11</sup> Convenio No. 169 de la OIT, artículo 6.1.a. y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos artículo 30.2

<sup>12</sup> Cfr. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012 párr. 245.

<sup>13</sup> Cfr. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012 párr. 208.

<sup>14</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Doc ONU (A/HRC/12/34), 2009, párr. 51. Para que realmente sea una consulta informada se debe dar información sobre las siguientes cuestiones: i) la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesta; ii) razón o razones u objeto del proyecto; iii) duración del proyecto o actividad; iv) ubicación de las áreas que se verían afectadas; v) evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución; vi) el personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (incluso pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); vii) los procedimientos que puede entorpecer el proyecto. Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre los asuntos de los pueblos indígenas. Elementos del consentimiento libre previe informado, 2008, p.28

- ▶ **Buena Fe:** Las partes deben sentarse a dialogar y negociar con la intención de llegar a acuerdos y consensos en un clima de confianza mutua y respeto.<sup>15</sup>
- ▶ **Con estudios previos de impacto social y ambiental:**<sup>16</sup> Cumpliendo con el principio de la debida diligencia en materia de derechos humanos. Los estudios de impactos sobre los derechos son fundamentales para determinar las afectaciones, así como las compensaciones y las indemnizaciones por dichas afectaciones.
- ▶ **En un plazo razonable** en el que los pueblos indígenas cuenten con el tiempo suficiente para entender la información y tomar las decisiones de acuerdo a sus prácticas culturales<sup>17</sup>. Pero también en un plazo que encaje con el interés general del Estado.
- ▶ **Teniendo en cuenta la participación en los beneficios del proyecto.** La comunidad indígena debe participar de manera directa en los beneficios del proyecto o la inversión que se realicen en sus territorios.<sup>18</sup>

No podemos hablar de la consulta previa sin hacer referencias al consentimiento previo, libre e informado. El Consentimiento libre, previo e informado es un principio que establece el derecho de una comunidad a otorgar su consentimiento o no a proyectos que puedan afectar sus tierras, sus formas tradicionales de ocupación o de uso. Es un principio clave del derecho internacional y de la jurisprudencia relacionada con los pueblos indígenas. Implica que se dé la información, que se produzcan negociaciones de manera no coaccionada entre los inversores, las empresas y los gobiernos con los pueblos indígenas y que se respete la libertad de las comunidades indígenas para tomar su decisión<sup>19</sup>.

La relación del derecho al consentimiento previo libre e informado con el derecho a la consulta es importante y así se establece tanto en el Convenio No 169 como en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Puede ser considerado como un objetivo del derecho a la consulta o como un requisito de dicho derecho en cualquier actividad que pueda afectar sus territorios y culturas. Como requisito, la Declaración ha establecido dos situaciones en las que los Estados deben obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para poder desarrollar una actividad: cuando se quiere reubicar a una comunidad indígena de sus tierras tradicionales<sup>20</sup>; y cuando el Estado pretenda almacenar

<sup>15</sup> Cfr. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012 párr. 243.

<sup>16</sup> Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 40 y 130.

<sup>17</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Doc ONU (A/HRC/12/34), 2009, párr. 53

<sup>17</sup> Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre los asuntos de los pueblos indígenas. Elementos del consentimiento libre previo e informado, 2008, p.28

<sup>18</sup> Cfr. Corte I.D.H., Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129.

<sup>19</sup> Ver Motoc A., y Tebtteba, Legal Commentary on the concept of free, prior and informed consent. Expanded Working paper offering guidelines to govern the practice of implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/2, 21 Junio 2005.

<sup>20</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en la 107 sesión plenaria el 13 de septiembre de 2007. A/RES/61/295. Artículo 10.



desechos tóxicos en las tierras indígenas<sup>21</sup>. Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha añadido una situación más en la que los Estados deben obtener el consentimiento de las comunidades indígenas. Según esta nueva salvaguarda los casos en los que se vayan a desarrollar planes de desarrollo o inversión a gran escala los Estados no solo deben realizar los procesos de consulta, sino que además deben lograr el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos afectados<sup>22</sup>.

### **3. Desarrollo de la Consulta Previa en América Latina.**

Sin pretensión de homogeneizar las situaciones nacionales de cada País en América Latina se puede afirmar que en relación al derecho internacional de los derechos humanos y a los derechos de los pueblos indígenas existen características similares que permiten analizar los marcos normativos desde una misma perspectiva. Estas características serían i) La mayoría de Países han ratificado los principales Tratados Internacionales de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos; ii) La mayoría de Países han ratificado el Convenio No 169 de la OIT y se posicionaron a favor de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. iii) La mayoría de sistemas jurídicos domésticos han elevado a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Los que no lo han hecho les otorgan rango de ley.

El derecho a la consulta ha recibido una atención particular a lo largo de los últimos años en los Países de la región, convirtiéndose en un asunto prioritario en las agendas políticas y jurídicas de muchos de los Países de la región. Las propuestas que encontramos en los diferentes Países para promover la implementación del derecho a la consulta varían en función de diversos condicionantes internos como la voluntad política de los gobiernos, las capacidades y demandas del movimiento indígena, los conflictos socio ambientales existentes en territorios indígenas, o la presión de los tribunales nacionales. El derecho a la consulta se ha incorporado a los derechos constitucionales en diversos Países como Colombia, Ecuador o Bolivia. Se han desarrollado marcos normativos expresos para regular el ejercicio del derecho a la consulta en Países como Perú (donde se cuenta con una Ley y un reglamento en vigor). Diversos Países están trabajando en la regulación del derecho a la consulta a través de proyectos de Ley (como es el caso de Bolivia, Ecuador, México o Guatemala) o a través de decretos o directivas presidenciales (como es el caso de Colombia). Las Cortes Constitucionales y tribunales nacionales de muchos Países están actuando de manera clara en la promoción de los derechos de consulta de los pueblos indígenas (Países como Colombia, Bolivia, o Guatemala poseen una jurisprudencia importante sobre el derecho a la consulta). Y por último muchas organizaciones indígenas están buscando reiteradamente amparo en los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos

---

<sup>21</sup> Ibid, artículo 29.2

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka*, Op. Cit. Parr 129 y 135. Estos estándares se pueden consultar de manera más amplia en CIDH Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Op. Cit.

para ejercer sus derechos de consulta.

A partir de las experiencias que se están viviendo de manera permanente en los diversos Países de la región, la implementación del derecho a la consulta se ha convertido en un elemento central para cualquier plan de desarrollo o política de inversión que definan los Gobiernos y que se vaya a desarrollar total o parcialmente en territorios indígenas. Como consecuencia de estas experiencias queda claro que la seguridad jurídica de todos estos proyectos de desarrollo, pasa entre otros factores, por cumplir de manera estricta con los estándares internacionales del derecho a la consulta. Las Cortes Constitucionales de Países como Colombia o Guatemala, los Tribunales nacionales de otros Países como Argentina o Perú y los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto de la ONU como de la OEA, han generado numerosos fallos impidiendo y paralizando proyectos de desarrollo de los Estados por no cumplir con los estándares internacionales del derecho a la consulta.

A tenor de la evolución regional que se está produciendo alrededor de la consulta podemos plantear una serie de reflexiones finales:

- ▶ La consulta es un derecho consolidado desde diversos ámbitos internacionales, definido y delimitado, que ya no puede dejar de aplicarse. Además es una medida de protección o salvaguardia de los derechos de los pueblos indígenas.
- ▶ La consulta no es la causa de conflictos sino una de las respuestas que los Estados deben implementar para poner fin a una historia de abusos contra los pueblos indígenas.
- ▶ La consulta es un instrumento de participación para llegar a acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado. No deben ser mecanismos para proporcionar información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse<sup>23</sup>. A su vez, es un instrumento de garantía para el ejercicio de otros derechos como el derecho a la vida y a la supervivencia, los derechos territoriales, derechos de autogobierno o derechos de participación en beneficios que en cada caso concreto deberán tener agendas de implementación más amplias.
- ▶ La ausencia de consulta pone en riesgo la estabilidad democrática de los Estados, generando niveles altos de conflictividad social, que además tienen altos costes económicos.
- ▶ La ausencia de consulta o la inaplicación de los estándares internacionales afecta a la seguridad jurídica de los proyectos y de las inversiones, ya que podrían ser cuestionadas en ámbitos jurídicos internacionales.

---

<sup>23</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Doc ONU (A/HRC/12/34),2009, párr. 46 En: Cfr. SANCHEZ, Silvana. Reglamento de consulta a la luz de los derechos de los pueblos indígenas, pp. 176. En Universidad Andina Simón Bolívar, Horizonte de los Derechos Humanos, Ecuador.2012

- ▶ La participación de todos los actores que inciden en la realización de la consulta, asumiendo responsabilidades y deberes, es necesaria para garantizar la legitimidad de los procesos.

#### **4. Construcción de indicadores en el ámbito de los derechos humanos.**

Los indicadores son los elementos centrales de todo proceso de evaluación, ya que a partir de ellos es como se van a objetivizar los resultados y se van a medir los niveles de cumplimiento de los mismos. Desde de un punto de vista general sabemos que los indicadores son medidas que ayudan a responder la cuestión sobre cuanto o cuando se han producido progresos para conseguir ciertos objetivos. Son datos que nos permiten evaluar o ser síntomas del comportamiento del Estado en cuanto a si cumple o no sus Obligaciones en materia de derechos y en qué medida. Son herramientas metodológicas que facilitan una aproximación empírica a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicando en qué medida las instituciones del Estado avanzan, retroceden o se estancan en relación con estos objetivos sociales establecidos, todo lo cual tiene como fin facilitar la toma de decisiones favorables al derecho, tanto a funcionarios públicos, como a personas y organizaciones sociales. Gracias a los indicadores obtenemos información que puede ser usada para valorar la realización de las acciones y para asistir en la planificación del futuro.<sup>24</sup>

En el ámbito de los derechos humanos tenemos que tener en claro que no se ha avanzado tanto en la concreción de indicadores que puedan medir y valorar los niveles de cumplimiento de los estándares internacionales como en otros ámbitos. Seguramente porque la subjetividad existente alrededor de los derechos humanos presenta más dificultades para encontrar indicadores concretos que reúnan los requisitos de todo indicador (relevantes, objetivos, medibles, efectivos, directos, concretos, sostenibles y prácticos).

Quizás este pueda ser uno de los motivos por los que generalmente resulta complicado realizar evaluaciones desde el enfoque basado en derechos, ya que la concreción de sus indicadores no ha alcanzado los de otros ámbitos como el desarrollo. Los motivos que podemos encontrar para explicar esta situación son diversos. Podemos pensar que está falta de concreción se debe a las características propias de los derechos humanos (universalidad, indivisibles e interdependientes), que siempre se mueven más en el ámbito de lo abstracto. O porque medir la realización de los derechos humanos puede acabar siendo un proceso muy complejo que implica muchos factores diversos y externos.

Los indicadores de derechos humanos miden el grado de disfrute de los derechos humanos, incluyendo los niveles de compromiso de los Estados en cumplir las obligaciones internacionales o las obligaciones nacionales derivadas de los Tratados Internacionales o la legislación nacional. Son datos que nos permiten

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ A. J. Indicadores de derechos humanos y políticas públicas. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa.

evaluar o ser síntomas del comportamiento del Estado en cuanto a si cumple o no sus Obligaciones en materia de derechos y en qué medida. Son herramientas metodológicas que facilitan una aproximación empírica a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicando en qué medida las instituciones del Estado avanzan, retroceden o se estancan en relación con estos objetivos sociales establecidos, todo lo cual tiene como fin facilitar la toma de decisiones favorables al derecho, tanto a funcionarios públicos, como a personas y organizaciones sociales<sup>25</sup>. Los indicadores de DDHH deben servir para:

- ▶ verificar el grado de respeto de los Estados;
- ▶ para asegurar el cumplimiento de unos principios fundamentales de derechos humanos en la comunidad internacional; apuntalar en un consenso más amplio y sólido eso que se llama *ius cogens*;
- ▶ para generalizar, al menos discursivamente, la idea de acceso seguro de todas las personas a los derechos humanos, lo cual es paso más en el proceso de asentamiento de los derechos, que hasta ahora ha lidiado y lidia con contextos acostumbrados al espoleo violento de los derechos; definitivamente supone fortalecer el vínculo entre derechos de las personas y dignidad, individual y colectiva;
- ▶ para determinar y comprometer el papel, función y responsabilidad de actores no estatales decisivos para asegurar la buena salud de los derechos en el presente y futuro inmediato<sup>26</sup>.

Los indicadores suponen, además, una buena idea, un instrumento útil para establecer parámetros de responsabilidad en materia de derechos humanos; para fijar una institucionalidad empeñada en la rendición de cuentas, en la tasación y orientación de políticas públicas que tengan que ver con derechos humanos, directa o transversalmente. También son un buen instrumental para la vigilancia de los procesos. Eso que se enfatiza hasta la saciedad cuando se habla del concepto de derechos humanos: que estos no implican una categoría jurídica acotada, delimitada; sino que constituyen procesos de difícil tasación, más estructurales que contingentes, de difícil ubicación en los marcos de programación de la política pública. Siendo esto así, la dimensión procesal de los derechos parecería que guarda una situación de incompatibilidad con la naturaleza íntima de los indicadores, por naturaleza más técnicos, orientados a procesos delimitados y nítidamente tasados; más que abiertos a la indeterminación. Sin embargo, los indicadores pueden suponer un buen instrumento para vigilar procesos, determinando efectos no deseados, no previstos, no intencionales de la política pública y de las prácticas que tengan que ver con derechos. Aquella parte no prevista en la política pública; lo no escrito, su lado más instrumental, aquel que

---

<sup>25</sup> GONZÁLEZ A. J. Indicadores de derechos humanos y políticas públicas. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa

<sup>26</sup> Mikel Berraondo y Asier Martínez de Bringas, *La Integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, IPES ELKARTEA, Pamplona. 2011. P. 104 <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhdm-00-repensar.pdf>

produce daños como exigencia necesaria del proceder técnico, pero que resulta insoportable e intolerable en políticas que traten y versen sobre derechos humanos.

Los indicadores juegan también un papel importante en todo lo que se llama dimensión preventiva de los derechos humanos; en todo lo que supone un proceso técnico de anticipación a posibles violaciones de derechos humanos. Tasar técnicamente un proceso de dignidad implica, sobre todo, orientar esfuerzos a la fase preventiva de los derechos. La violación de un derecho no es más que el paroxismo, el momento más violento de un proceso, de una cadena de violaciones que empezó hace tiempo. Los indicadores con una herramienta muy útil para establecer parámetros de prevención ante posibles violaciones de derechos.

Los indicadores son un buen parámetro para la generación y conformación de consenso social en materia de derechos humanos, cuestión que puede estar muy debilitada tanto a nivel local –la práctica blasfema en materia de derechos humanos, por parte de algunos Estados-, como a nivel internacional –transitar más allá de un consenso retórico-. El consenso afecta a prioridades y recursos: si los derechos humanos constituyen la pieza esencial de salubridad democrática de cualquier sociedad, los indicadores fraguarán necesariamente un consenso que afectará a recursos y capacidades económicas. Los indicadores, en cuanto instrumental técnico, coadyuvarán a planificar, a gestionar y asignar recursos a políticas y prácticas de derechos humanos, saltando por encima de tesis ideológicas como aquellas que señalan que la falta de recursos inhabilita para el ejercicio de algunos derechos. Los indicadores resultan parámetros técnicos de veracidad para objetivar la importancia, el valor y el coste real de los derechos, en comparación con otras partidas. Generar consenso social en materia de derechos humanos, a través de indicadores, implica algunas cosas como: a) la generación de datos y estadísticas objetivas sobre violaciones de derechos, inexistentes, todavía en muchos lugares, lo que permite la generación de discursos abstractos y nebulosos en relación a la salud, compromiso y respeto de los derechos humanos; b) fracturar y acabar con una visión generacional de derechos humanos empeñada en una visión atomizada y fragmentada de estos, en lugar de holística; en este sentido los indicadores deben orientarse a asegurar, estadísticamente, la forja de un concepto de interdependencia de todos los derechos que se derive de un análisis cruzado y transversal de los datos, en relación con cada uno de los derechos sobre los que allá indicadores; a demostrar técnicamente que los derechos no se pueden medir ni tasar en solitario, si no es en reciprocidad con el resto de los derechos, mirando hacia la compenetración de todos los demás; c) clarificar sobre la necesidad de discernir y distinguir entre indicadores con una dimensión táctica, e indicadores con una dimensión estratégica; entre indicadores instrumentales e indicadores con un perfil constitutivo para definir y garantizar los derechos, lo que permitirá una delimitación clara entre lo esencial y lo instrumental en el marco de aplicación y garantía de los derechos<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Mikel Berraondo y Asier Martínez de Bringas, *La Integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, IPES ELKARTEA, Pamplona. 2011. P. 105 <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhbm-00-repensar.pdf>

La definición de indicadores relacionados con los derechos humanos es una cuestión permanentemente abordada por instituciones a muchos niveles. En el ámbito internacional diversas agencias del sistema de Naciones Unidas han realizado contribuciones significativas. Tanto el PNUD como la OACNUDH han trabajado en una línea metodológica consistente en una clasificación de los indicadores en indicadores estructurales, de proceso y de resultados<sup>28</sup>.

Para concluir con esta exposición se pueden rescatar algunas cuestiones importantes a la hora de concretar indicadores válidos para los derechos humanos:

- 1) Existe la necesidad imperiosa de establecer meticulosamente las definiciones de las cuestiones que vayan a ser medidas. Esto es: consolidar indicadores para derechos específicos, para derechos problemáticos, para todos aquellos derechos que han tenido un menor desarrollo analítico en lo que haría referencia a sus formas de expresión, de eficacia y de garantía; reflejar el carácter intersectorial y transversal de normas y principios de derechos humanos, principios que resultan enormemente relevantes para dar contenido a los derechos en función de los contextos como: igualdad, no discriminación y solidaridad, entre otros; medir los esfuerzos concretos y las voluntades políticas, por parte de los Estados, de desarrollar, o no, una verdadera y comprometida política de derechos humanos; fijar y tasar estrictamente las responsabilidades en relación a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos; fijar de manera estricta qué significa rendir cuentas y cómo se comprometen los sistemas de evaluación con este objetivo.

Todo esto implicaría, en concreto: i) el establecimiento de estándares respecto de los cuales establecer la evaluación, esto es, establecer una sistematicidad que sirva como modelo y guía desde donde evaluar; ii) delimitación clara y estricta de quién es en cada momento el titular de derechos y por ello las responsabilidades que respecto al mismo se derivan; iii) establecer un mapa diáfano que permita verificar y analizar las cadenas, conexiones e implicaciones en materia de responsabilidad, por afectación o vulneración de derechos humanos; esto es, caminar hacia la consolidación de un pensamiento complejo de la responsabilidad, lo que implica transitar de simples esquemas causa-efecto, a diagramas estructurales de responsabilidad; iv) fijar estrictos y tasados mecanismos de reparación entre las partes afectadas por vulneraciones de derechos, así como de rendición de cuentas como consecuencia de la afectación o conculcación de derechos.

- 2) Igualmente es importante saber fijar criterios estrictos para la construcción de indicadores que certifiquen la validez y legitimidad de los mismos. Criterios diversos a los establecidos para otros ámbitos como la cooperación internacional al desarrollo pero que igualmente puedan resultar efectivos en esos contextos, adaptándose a los corsés temporales y temáticos que imponen las metodologías de la cooperación internacional al desarrollo, como la del marco lógico. Entre ellos estarían: el hecho de que resulten

---

<sup>28</sup> Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, de 15 de mayo de 2008; previamente, HRI/MC/2006/7, de 11 de mayo de 2006.

pertinentes normativamente hablando, esto es, que resulten factibles técnicamente y juridificables; confiables para los interlocutores afectados, lo que implica y exige un profundo conocimiento y análisis de los contextos culturales; desagregables, lo que implica abandonar la abstracción en materia de responsabilidad por vulneración de derechos y transitar hacia la concreción y hacia las posibilidades de tasar y validar dicha concreción; que resulten analíticamente separables, para entender el impacto específico sobre un derecho concreto, sin que ello suponga, en ningún momento, una quiebra en la dimensión interdependiente de todos los derechos –poner el análisis al servicio de la interdependencia-.

- 3) Los epígrafes anteriores tendrían que ser completado con algo que forma parte del instrumental teórico del Derecho Internacional de los derechos humanos, como es el principio de progresividad de todos los derechos, junto con la prohibición de regresividad. Hablar de prohibición de regresividad implica tener en cuenta dos dimensiones de la misma: 1) *regresividad de resultados*, esto es, regresividad con respecto a los resultados en una determinada política pública; 2) *regresividad normativa*, que haría referencia a su aplicación a normas jurídicas, esto es, la regresividad aplicada a la extensión de los derechos concedidos por una norma. Ambas acepciones se crean, por derivación dialéctica, de cómo es definida y concebida la progresividad de los derechos por parte de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos<sup>29</sup>.

En relación a la regresividad normativa habría referencias que darían medida indicativa de la misma, como: el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad, como acceso a servicios educativos, sanitarios, alimentación, vivienda, etc.; la recepción constitucional de derechos, el desarrollo legal e institucional de los mismos y las prácticas de gobierno de los Estados; las disposiciones normativas que impliquen un retroceso en la extensión concedida a un derecho; las políticas que impliquen un retroceso en los resultados.

La regresividad de resultados, sin embargo, resulta mucho más difícil de medir y verificar debido a una escasa tradición de litigio sobre la base de pruebas que requieren la sistematización de datos empíricos ante tribunales locales o regionales. También debido a problemas de causalidad, puesto que siempre corresponde al litigante demostrar la citada relación de causalidad. O también debido a cuestiones tan equívocas y ambiguas como el concepto de “remedio adecuado”, de difícil tasación y administración jurídica. De aquí se desprende que la noción de regresividad en los resultados de una política pública tendrá poca cabida, o ninguna, en sede judicial.

- 4) En relación con todo lo anterior y antes de entrar a definir una tipología de indicadores concreta tenemos que tener claras las categorías que requieren atención desde los diferentes tipos de indicadores que podamos establecer

---

<sup>29</sup> Normas para la confección de informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Véase Resolución AG/RES.2074 (XXXV-o/05).

para mantener la fidelidad a los derechos humanos. En este sentido podríamos establecer cuatro categorías de indicadores en relación con los derechos humanos. Por un lado indicadores que sirvan para valorar la situación presente de realización de cada derecho humano, para ayudar a establecer las prioridades a desarrollar y para determinar las estrategias y establecer objetivos. Por otro lado indicadores que nos permitan valorar los impactos que se generan en los derechos humanos de las políticas y programas específicos de desarrollo. En este sentido tenemos que tener en cuenta que esos indicadores pueden ser positivos o negativos, siendo necesario determinar indicadores que permitan valorar ese aspecto positivo o negativo. Para poder realizar este tipo de indicadores debemos desarrollarlos en relación con el desplazamiento, con el acceso a servicios básicos, con la discriminación, con el uso de la tierra y su acceso, con la exclusión del acceso al desarrollo, con las condiciones laborales, etc. También tendremos indicadores que nos permitan valorar los procesos y asegurar que los derechos humanos son respetado y protegidos en todas las fases del proceso de toma de decisiones y realización de actividades de cooperación. Para esto tendremos que tener en cuenta factores como la participación, las responsabilidades, la transparencia o el fortalecimiento interno. Y por último tendremos indicadores que nos permitan valorar las instituciones (y sus capacidades) para la promoción, protección y realización de los derechos humanos en y a través del desarrollo<sup>30</sup>.

### **Consideraciones en torno a indicadores sobre derechos de pueblos indígenas.**

En los párrafos anteriores se ha analizado la complejidad de definir indicadores de medición de los derechos humanos. Esta complejidad aumenta cuando introducimos nuevas variables que, ya de por sí, suponen una dificultad añadida al discurso de los derechos humanos. Cuando hablamos de derechos de los pueblos indígenas somos conscientes de las dificultades que tiene el discurso de los derechos humanos para pensar las diversidades; para afrontar en toda su intensidad y extensividad las lógicas y exigencias de la interculturalidad; las demandas y problemáticas concretas que los derechos colectivos plantean; del carácter impensado que principios como igualdad compleja, solidaridad – condiciones de posibilidad para abrirse a la dimensión cultural-colectiva de los derechos- tienen todavía para afrontar con éxito una reflexión sobre derechos de los pueblos indígenas; así como una tasación normativa de los mismos por medio de indicadores.

A manera de bosquejo podemos hablar de una serie de criterios fundamentales para poder desarrollar indicadores desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Entre estos criterios fijaríamos los siguientes:

---

<sup>30</sup> Mikel Berraondo y Asier Martínez de Bringas, *La Integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, IPES ELKARTEA, Pamplona. 2011. Pp. 107-112.  
<http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhnm-00-repensar.pdf>



- i) Hablar de indicadores de derechos para pueblos indígenas implica ubicar como punto de partida la categoría de derechos colectivos para hacerse cargo de las implicaciones que el imaginario cultural y simbólico indígena implica y supone. La dimensión colectiva de los derechos indígenas sirva para dar medida: a) del grado de reconocimiento de los derechos colectivos; y b) del grado de ejercicio de los derechos colectivos. Ambas dos dimensiones resultan fundamentales para pensar la arquitectura y estructura interna de los indicadores, de cara a lograr que estos sean efectivos, válidos y ejecutables.
- ii) Hablar de indicadores de derechos para pueblos indígenas implica evitar y trascender la confusión que en la literatura clásica de los derechos se produce entre indicadores y marcadores étnicos, ya que estos últimos no tienen capacidad para medir derechos; sino que serían dimensiones derivadas, epifenómenos de las identidades indígenas, sin una perspectiva de derechos. Un enfoque de derechos indígenas permitiría distinguir entre lo que es culturalmente adecuado y lo que es culturalmente relevante, esencial, para la protección y el desarrollo de las identidades colectivas. Este es el reto que en su interior encierra la necesidad de desarrollar indicadores para pueblos indígenas. En este sentido reclamamos la necesidad de trascender una aproximación culturalista en la comprensión de los derechos indígenas –tan propia de la antropología y otras ciencias sociales en la manera de tratar lo indígena-, para adoptar un enfoque de indicadores basado en los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Este es un cambio de grado y de paradigma fundamental para hacerse cargo de lo que implica desarrollar indicadores válidos y efectivos para los pueblos indígenas. El concepto de buen vivir indígena sólo puede apreciarse y tasarse a partir del pleno reconocimiento de los derechos colectivos indígenas.
- iii) Los indicadores para pueblos indígenas sólo adquieren una dimensión colectiva bajo la luz interpretativa de un principio que funciona como condición de posibilidad para la aplicación y ejercicio de todos los derechos indígenas, como es el consentimiento previo, libre e informado (CPLI). El CPLI sirve para medir el grado de respeto de la dignidad e identidad indígena en cualquier temática objeto de evaluación y que afecta e implica derechos colectivos. También sirve para medir, valorar y regular categorías de difícil tasación normativa como “armonía y equilibrio intergeneracional”; la dialéctica entre lo individual y lo colectivo de los derechos; la importancia de la dimensión comunitaria-colectiva del territorio y de los recursos naturales; las relaciones complementarias entre géneros; las decisiones construidas y forjadas a nivel comunitario, en el marco de la organización política de los pueblos indígenas; las implicaciones de la autonomía indígena; la difícil dialéctica entre lo colectivo, lo cosmovisional y lo consuetudinario; la combinación cruzada y transversal de dimensiones materiales, socio-culturales y políticas de derechos, y un largo etc.
- iv) Es necesario hacerse cargo de la dialéctica rural-urbana para el supuesto de los derechos indígenas y en las serias repercusiones que las mismas tienen sobre los pueblos indígenas. No es tan clara ya la visión arcádica e idealizante

de pueblos indígenas asentados en territorios de selva, bosque; en un paraíso de recursos naturales al que escapan formas de socialización y encuentro como las que provee el mercado. Además, la división entre indígena rural e indígena urbana (migrado) constituye una clasificación falaz que no hace sino desviar la atención sobre la verdadera problemática en cuestión: los derechos de las personas y pueblos indígenas. Los derechos indígenas deben considerarse de manera global con independencia del lugar donde vivan, o de los procesos que les afecten (migración). Si la auto identificación es la manera para concretar y definir la identidad indígena según la *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, se infiere que ninguna persona indígena pierde su identidad como consecuencia del desplazamiento a una zona urbana. La clasificación dicotómica entre indígena rural y urbano es ideológicamente errónea, una construcción sociológica desde fuera, una heterodefinición, que pretende desfondar el potencial de posibilidades que el movimiento de derechos indígenas ha conseguido en los últimos 40 años. De alguna manera trata de transportar planteamientos occidentales de tratar con la migración, a un fenómeno tan paradigmático, diferente y complejo, como la migración indígena. De ahí que el tratamiento de los procesos de migración indígena exija la doble perspectiva de derechos: como migrantes y como indígenas<sup>31</sup>.

## **5. Propuesta de indicadores para medir los procesos de consulta.**

A continuación, se desarrollan indicadores para analizar los procesos de implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Son indicadores que se formulan siguiendo las metodologías establecidas por las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas como son el PNUD o el OHCHR, que han definido indicadores estructurales, de proceso y de resultados<sup>32</sup>.

Estos indicadores pretenden ayudar a los diversos actores a la hora de analizar los procesos de consulta que realizan en relación con los estándares internacionales existentes en la actualidad sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada. Actualmente la brecha de implementación entre los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y los estándares definidos a nivel nacional sigue siendo uno de los motivos de preocupación de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. En el caso del derecho a la consulta previa, libre e informada esta brecha de implementación resulta relevante tal y como se puede apreciar de manera sistemática en los diferentes pronunciamientos que realizan mecanismos

---

<sup>31</sup> Mikel Berraondo y Asier Martínez de Bringas, *La Integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*, IPES ELKARTEA, Pamplona. 2011. Pp. 138-140. <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhbm-00-repensar.pdf>

<sup>32</sup> Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, de 15 de mayo de 2008; previamente, HRI/MC/2006/7, de 11 de mayo de 2006.

internacionales de derechos humanos, tanto del sistema de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos.

En las siguientes páginas se desarrollan un total de 45 indicadores con las correspondientes preguntas que nos permitirán medir el nivel de cumplimiento de cada uno de ellos. Se ha mantenido el esquema propuesto por las agencias de la ONU de indicadores estructurales, de proceso y de resultado. En cada uno de los grupos de indicadores se han incluido solamente indicadores relacionados con los estándares internacionales del derecho a la consulta previa, libre e informada y que han sido desarrollados en los apartados anteriores. Además hemos buscado indicadores que cumplan con las características generales que deben tener y que también han sido definidos en los apartados anteriores.<sup>1</sup>

## 1) Indicadores Estructurales

En este documento se definen *indicadores estructurales* como aquellos que “reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. Reflejan el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo ese derecho. Los indicadores estructurales deben, ante todo, centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales aplicables al derecho de que se trate -es decir, indicar si han incorporado las normas internacionales- y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales deben también reflejar las políticas y las estrategias del Estado pertinentes a ese derecho”<sup>33</sup>.

### **Indicador 1: Número de instituciones estatales con mandato para implementar la consulta.**

Este indicador pretende identificar el número de instituciones estatales con mandato expreso que existen en el Gobierno para llevar a cabo los procesos de consulta.

Con este indicador se integra el estándar internacional que obliga a los Estados a celebrar consultas con los pueblos indígenas.

Las preguntas que se puede formular para conocer el dato sería:

- ▶ ¿Cuántas instituciones estatales tienen mandato dentro del Gobierno para implementar la consulta previa, libre e informada?
- ▶ ¿El Estado lidera y garantiza el proceso de consulta?
- ▶ ¿Los representantes gubernamentales son representantes del Estado?

### **Indicador 2: Las instituciones estatales tienen presupuestos y capacidades suficientes para atender las demandas de consultas de los pueblos indígenas.**

Este indicador permitirá conocer si el presupuesto que los Estados destinan a los procedimientos de consulta son suficientes y si las capacidades de las instituciones estatales garantizan el respeto de los estándares internacionales.

Como preguntas para este indicador podemos plantear:

---

<sup>33</sup> Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Op. CIT. Parágrafo 18.

- ▶ ¿Posee el Estado capacidades técnicas y humanas suficientes para responder a las demandas de procesos de consulta de los pueblos indígenas?
- ▶ ¿Qué presupuesto tiene designado el Estado para atender la consulta previa a pueblos indígenas? ¿Cuáles son los perfiles técnicos del Estado para atender la consulta previa a pueblos indígenas?
- ▶ ¿Cuál es el número de horas de formación de los recursos humanos de las instituciones estatales en materia de Derechos Humanos y consulta previa a pueblos indígenas?
- ▶ ¿El presupuesto de las instituciones estatales para la implementación de la consulta resulta suficiente para atender las demandas de consultas de los pueblos indígenas?

## 2) Indicadores de Proceso.

Llamamos *indicadores de proceso* a “aquellos que relacionan los instrumentos de política de los Estados con jalones u objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Los instrumentos de la política de Estado son todas las medidas (programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado está dispuesto a adoptar para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano”<sup>34</sup>.

### A) Consulta Previa

**Indicador 3. Número de reuniones o acuerdos con el Gobierno sobre procedimientos de consulta o temas objeto de la consulta antes de realizar la consulta.**

Con este indicador se busca conocer la interacción existente entre el Gobierno y la comunidad sobre las cuestiones que van a ser objeto de la consulta y sobre los procedimientos de la consulta. Analizar los acuerdos establecidos entre la comunidad y el estado y revisar su validez.

Este indicador es importante para garantizar el carácter previo que tienen que tener las consultas a cualquier toma de decisiones o al inicio de cualquier proyecto que pueda afectar directa o indirectamente a las comunidades indígenas.

La pregunta que hay que plantear sería:

---

<sup>34</sup> Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Op. Cit. Parágrafo 19.

- ▶ ¿Cuántas reuniones previas al inicio del proceso de consulta entre la comunidad y el Estado se han llevado a cabo?
- ▶ ¿A cuántos acuerdos se ha llegado previamente al inicio del proceso de consulta entre la comunidad y el Estado?
- ▶ ¿Ha habido representación de todas las partes interesadas?
- ▶ ¿Existen actas de acuerdos o de reuniones previas al inicio del proceso de consulta entre la comunidad y el Estado firmadas por todas las autoridades o representantes de las partes?

**Indicador 4: Número de acuerdos o contratos establecidos entre el Gobierno y empresas antes de realizar la consulta sobre las temáticas o proyectos objeto de la consulta.**

Con este indicador se podrá conocer el punto en que se encuentran las relaciones entre el Estado y las empresas que quieran desarrollar proyectos en territorios indígenas. Se pregunta expresamente por la existencia de acuerdos o contratos para garantizar el carácter previo de la consulta, que es uno de las características más importantes del derecho a la consulta. Además, a través de este indicador se podrá conocer cuántos acuerdos o contratos existen en el momento de realizar la consulta entre el Estado y empresas.

La pregunta que habría que hacer sería la siguiente:

- ▶ ¿Existen actas de acuerdos o contratos firmados entre el Estado y empresas con carácter previo al inicio del proceso de consulta? ¿Cuántos?

**Indicador 5: Número total de reuniones o acuerdos establecidos entre empresas u otros actores diferentes al Estado e interesados en proyectos que se deben consultar con la comunidad indígena y la comunidad indígena antes de la realización del proceso de consulta.**

Este indicador nos permitirá conocer el papel que las empresas u otros actores han tenido antes de la realización de los procesos de consulta para analizar si realmente se ha respetado el carácter previo de las consultas.

La pregunta a plantear para conocer los detalles de este indicador sería:

- ▶ ¿Existen actas de reuniones o acuerdos entre las empresas u otros actores con las comunidades indígenas sobre las temáticas que van a ser objeto de la consulta antes de la realización del proceso de consulta? ¿Cuántos?

**Indicador 6: Existe presencia de las empresas o de otros actores interesados en desarrollar proyectos en territorios indígenas dentro de los territorios indígenas antes de la realización de los procesos de consulta.**

En relación con el indicador anterior a través de este indicador podremos conocer si se están desarrollando acciones de los proyectos antes de que se realicen los procesos de consulta.

La pregunta que se podría plantear sería:

- ▶ ¿Hay actividad identificada en los territorios indígenas en los que se va a llevar a cabo la consulta previa? ¿Cuál es su estado (en actividad, finalizada)?
- ▶ ¿Se han ejecutado o están en ejecución alguna de las acciones de los proyectos que se quieren implementar por empresas u otros actores en territorios indígenas antes de los procesos de consulta?

**Indicador 7: Número de estudios de impacto social y estudios de impacto ambiental realizados por entidades estatales antes del proceso de consulta con participación de las comunidades indígenas.**

Este indicador está relacionado con la obligación que tiene el Estado de realizar estudios de impactos sociales y estudios de impactos ambientales con carácter previo a la realización de los procesos de consulta. Además también guarda relación con la obligación que tiene el Estado de realizar estos estudios con participación indígena.

La pregunta clave para conocer la medición de estos indicadores sería:

- ▶ ¿Cuántos estudios de impactos sociales y ambientales ha realizado el Estado con la participación de las comunidades indígenas con carácter previo al inicio del proceso de consulta?
- ▶ ¿Cuál ha sido el resultado de los estudios de impactos sociales y ambientales?

**B) Consulta Libre.**

**Indicador 8: Número total de incidentes identificados por la comunidad (presión, coacciones, amenazas, detenciones ilegales, violencia de cualquier tipo) contra personas o dirigentes de la comunidad antes o durante el proceso de consulta y relacionados con dicho proceso.**

Con este indicador se podrá conocer si la comunidad ha podido participar en el proceso de consulta en condiciones de libertad, tal y como establecen los estándares internacionales. Analizando este indicador se tendrá acceso a todos los hechos que condicionan la libertad de la comunidad realizados por actores Estatales u otros actores privados.

La pregunta que nos permitirá analizar este indicador es la siguiente:

- ▶ ¿Se han producido presiones o violencia (de cualquier tipo) contra alguna persona o dirigente de la comunidad antes o durante el proceso de consulta en relación con dicho proceso? ¿Cuántas y de qué tipo?

**Indicador 9: Número de regalos, promesas o sobornos que se han producido con alguna persona de la comunidad para generar división en la comunidad y favorecer una postura en el proceso de consulta.**

Este indicador también está relacionado con la libertad que debe existir en los procesos de consulta y guarda relación con el respeto a la unidad de la comunidad. Permitirá identificar si se han producido divisiones internas dentro de la comunidad por acción de actores externos para influir en el proceso de consulta.

La pregunta que nos permitirá analizar este indicador sería:

- ▶ ¿Se han producido divisiones internas dentro de la comunidad antes o durante el proceso de consulta como consecuencia de las acciones de actores ajenos a la comunidad? ¿Cuántas?

**Indicador 10: Número y estado de los procesos judiciales en contra de las personas o dirigentes de la comunidad relacionado con los procesos de consulta.**

Igualmente relacionado con la libertad que debe imperar en todo proceso de consulta tal y como establecen los estándares internacionales, este indicador nos permitirá identificar si se están utilizando los mecanismos judiciales para amedrentar o presionar a la comunidad indígena.

Las preguntas que podemos hacernos para identificar este indicador sería:

- ▶ ¿Existen procesos judiciales en contra de personas o dirigentes de la comunidad relacionado con los procesos de consulta?
- ▶ ¿Cuántos y en qué estado se encuentran?

**Indicador 11: Número y estado de los incidentes o acciones judiciales en contra del Estado para incidir en la realización o resultados de procesos de consulta.**

Por último y en relación con la libertad que debe imperar en todo proceso de consulta es importante analizar también si el Estado ha sufrido presiones de algún tipo para incidir en la realización o resultados de procesos de consulta. La libertad que exige la consulta también debe tenerse en cuenta en el otro actor protagonista de los procesos de consulta, el Estado, para garantizar en todo momento la ausencia de acciones directas o indirectas que coarten la libertad de los actores que deben participar en el proceso de consulta.

Las preguntas que debemos plantearnos es la siguiente:

- ▶ ¿Se han producido acciones de presión o demandas judiciales en contra del Estado relacionados con procesos de consulta?
- ▶ ¿Cuántos y en qué estado se encuentran?



### C) Consulta Informada.

#### **Indicador 12: Número total y porcentaje de personas de la comunidad con formación mínima reglada que les permita leer y entender documentos técnicos.**

Este indicador pretende recabar datos para conocer si la comunidad tiene gente con educación básica suficiente para leer y entender los documentos que el Estado pueda enviar a la comunidad en relación a los temas que se van a consultar o a los procedimientos que se van a seguir. Tal y como establecen los estándares internacionales la consulta debe ser informada, lo cual significa que la comunidad debe recibir la información necesaria y tener capacidad para entender dicha información.

La pregunta que podemos plantear en este indicador es:

- ▶ ¿Existen personas con un rol activo dentro de la comunidad con capacidad para leer y entender los documentos que se le suministren durante el proceso de consulta?

#### **Indicador 13: Número y porcentaje de personas de la comunidad que han recibido formación en materia de Derechos Humanos y que conocen los estándares internacionales del derecho a la consulta.**

Con este indicador se pretende identificar si las personas de la comunidad tienen conocimientos generales de derechos humanos y de manera más específica sobre los derechos que tienen al pertenecer a una comunidad indígena en relación a como se deben realizar las consultas. Este indicador, además de guardar relación con el carácter informado que debe regir todo proceso de consulta también estaría relacionado con los indicadores estructurales al analizar también si el Estado cumple con su rol de promover y garantizar los derechos humanos de su ciudadanía.

La pregunta que se puede plantear es la siguiente:

- ▶ ¿La comunidad ha recibido formación en materia de Derechos Humanos y consulta previa?

#### **Indicador 14: Número de acciones de formación de la comunidad sobre el proceso de consulta o sobre cuestiones relacionadas con los proyectos objeto de los procesos de consulta.**

Con este indicador se analizará si se han realizado acciones de formación para asegurar que los procesos de consulta son procesos informados, teniendo en cuenta que para que esto suceda debe existir acceso a la información y capacidad de comprensión. Este indicador se centrará en la capacidad de comprensión de la comunidad sobre los procesos de consulta o sobre cuestiones relacionadas con los proyectos objeto de las consultas.

La pregunta que se puede plantear para identificar este indicador sería

- ▶ ¿Se han producido acciones de formación para fortalecer las capacidades de la comunidad en relación a la implementación de procesos de consulta o a las temáticas que van a ser objeto de las consultas?

**Indicador 15: Se ha hecho entrega a la comunidad de toda la información relacionada con el proyecto sobre el que se quiere consulta y se ha informado a la comunidad sobre los temas objeto de la consulta.**

Este indicador permitirá analizar si la comunidad ha recibido toda la información sobre el proyecto objeto del proceso de consulta y como ha recibido dicha información. Permitirá valorar si la información se ha entregado de manera completa y comprensible y si se han realizado acciones de información sobre la documentación del proyecto objeto del proceso de consulta que favorezcan la comprensión por parte de la comunidad de la información entregada.

Las preguntas que podemos plantear para analizar este indicador son:

- ▶ ¿Ha recibido la comunidad toda la información del proyecto sobre el que se quiere realizar el proceso de consulta?
- ▶ ¿A través de qué acciones?
- ▶ ¿Cómo se ha producido el acceso a dicha información?

**Indicador 16: La comunidad ha tenido tiempo suficiente para analizar la información relacionada con el proceso de consulta en el que va a participar.**

Este indicador permitirá analizar si la comunidad ha tenido tiempo suficiente de acuerdo con su cultura y sus necesidades técnicas para analizar la información proporcionada por el Estado sobre la que va a girar el proceso de consulta. Para ello será importante conocer cuánto tiempo ha habido entre la entrega de la información y el inicio del proceso de consulta y si ese tiempo ha sido suficiente para que la comunidad pueda analizar en profundidad dicha información.

Las preguntas que se puede plantear es

- ▶ ¿Cuánto tiempo ha pasado entre la entrega de la información a la comunidad y el inicio del proceso de consulta?
- ▶ ¿Ha sido suficiente para la comunidad?

**Indicador 17: Número de asesores/as de confianza elegidos por la comunidad que han estado presentes durante el proceso de consulta gracias al apoyo económico del Estado, bien de manera directa, bien de manera indirecta a través de la empresa.**

Este indicador servirá para comprobar la capacidad técnica de la comunidad en relación al proyecto sobre el que se les ha consultado. Busca identificar las acciones que ha realizado el Estado para garantizar la presencia de asesores de confianza de la comunidad y si dichas acciones han sido suficientes.

La pregunta que se puede formular es:

- ▶ ¿Con cuántos asesores de confianza ha podido contar y han participado con la comunidad en el proceso de consulta previa gracias al apoyo económico del Estado?

**Indicador 18: Los asesores de la comunidad han participado en el proceso de consulta sin ninguna restricción por parte del Estado o de otros actores implicados en el proceso de consulta.**

Este indicador nos permitirá asegurar la participación plena de los asesores en el proceso de consulta, atendiendo todas las necesidades de la comunidad sin ningún tipo de restricción por parte del Estado o de otros actores que participen en el proceso de consulta.

La pregunta para identificar este indicador sería:

- ▶ ¿Han podido participar los asesores de la comunidad en el proceso de consulta sin ningún tipo de restricción externas a la comunidad?
- ▶ ¿Qué mecanismos han asegurado su participación en el proceso?

#### **D) Consulta accesible**

**Indicador 19: La comunidad ha podido participar en el proceso de consulta con todos los representantes que ha querido.**

Este indicador nos permite comprobar que no ha habido ningún tipo de restricción a representantes de la comunidad para acceder al proceso de consulta.

Las preguntas que se puede formular

- ▶ ¿Han podido participar todos los representantes designados por la comunidad?
- ▶ ¿Qué mecanismos se han establecido para asegurar la participación accesible a la comunidad?

**Indicador 20: El lugar de celebración de las consultas ha sido establecido de común acuerdo entre la comunidad y el Estado y es accesible a todas las personas.**

Este indicador nos permitirá comprobar si el lugar de celebración de las consultas ha sido definido de común acuerdo entre el Estado y la comunidad. Esta cuestión es un elemento importante del criterio de accesibilidad que deben tener todos los procesos de consulta.

La pregunta que podemos hacer es la siguiente:

- ▶ ¿El lugar de celebración del proceso de la consulta ha sido establecido de común acuerdo entre el Estado y la comunidad?

**Indicador 21: El estado ha garantizado el acceso al lugar de celebración de la consulta y la participación durante todo el proceso a todos los representantes de la comunidad.**

Este indicador permitirá identificar si el Estado ha cumplido con su obligación de permitir el acceso a todos los representantes de la comunidad al lugar de celebración de la consulta. Igualmente permitirá saber si su participación durante todo el proceso también ha estado garantizada desde un punto de vista logístico en aquellos casos en los que los representantes se hayan tenido que desplazar de sus comunidades. En estos casos habrá que garantizar los viajes, el alojamiento, la alimentación y la seguridad de todos los representantes.

Las preguntas que se pueden formular en este apartado serán las siguientes:

- ▶ ¿Ha garantizado el Estado el acceso y la participación indígena en todo el proceso de consulta?
- ▶ ¿Qué acciones ha realizado el Estado para garantizar el acceso de los representantes de la comunidad al lugar de celebración del proceso de consulta?

## **E) Consulta de buena fe**

**Indicador 22: Los representantes indígenas han sido elegidos por la comunidad siguiendo sus prácticas culturales y respetando su sistema de gobierno tradicional y han sido aceptados por el Estado como interlocutores válidos.**

Este indicador nos permitirá analizar la legitimidad de los representantes indígenas que participan en el proceso de consulta. Para ello es muy importante que dichos representantes hayan sido elegidos por las comunidades de acuerdo a sus prácticas tradicionales y a sus sistemas de gobierno propios. Igualmente este indicador nos permitirá comprobar el respeto del Estado a la legitimidad de los representantes indígenas.

Las preguntas que pueden formularse son las siguientes:

- ▶ ¿Los representantes indígenas pueden demostrar su legitimación por parte de la comunidad para participar en el proceso de consulta?
- ▶ ¿Qué mecanismos han asegurado la legitimidad y respeto de selección de los representantes indígenas?
- ▶ ¿Se ha producido alguna acción por parte del Estado u otros actores dirigida a cuestionar la legitimación de los representantes indígenas y cambiarles por otros representantes?

**Indicador 23: Los representantes estatales que participan en el proceso de consulta han sido designados por la autoridad pública competente, tienen capacidad para participar en el proceso y son aceptados por la comunidad indígena como interlocutores válidos.**

Este indicador, al igual que el anterior, nos permitirá analizar la legitimación de los representantes estatales en el proceso de consulta. Esto será importante si tenemos en cuenta que la consulta debe ser un proceso de negociación entre el Estado y la comunidad. En este caso será importante comprobar que los representantes estatales pertenecen a las instituciones públicas competentes en la materia y que tienen capacidades para participar en el proceso de consulta.

Las preguntas que podemos hacer son las siguientes:

- ▶ ¿Los representantes estatales han sido designados por las autoridades públicas competentes para participar en el proceso de consulta?
- ▶ ¿Bajo qué criterios se han designado?
- ▶ ¿Se ha producido alguna acción por parte de la comunidad indígena o de otros actores en contra de la legitimación de los representantes estatales?

**Indicador 24: Indicar si durante el proceso de consulta se han identificado acciones de bloqueo, retraso o parálisis del proceso de consulta, tanto por parte de la comunidad indígena como del Estado o cualquier otro actor implicado.**

Este indicador nos permitirá comprobar que todos los actores que han participado en el proceso de consulta han trabajado para lograr desarrollar el proceso de buena fe, cumpliendo acuerdos, compromisos y agendas de reuniones.

La pregunta que se puede formular es:

- ▶ ¿Se ha producido algún incidente protagonizado por alguno de los actores que participan en el proceso de consulta que intentara paralizarlo u obstaculizarlo?

**Indicador 25: Identificar si durante el proceso de consulta se han promovido divisiones internas en la comunidad y o se han realizado negociaciones paralelas al proceso de consulta entre otros actores diferentes a los legítimamente elegidos por la comunidad y el Estado.**

Este indicador nos permitirá comprobar que no se han producido ninguna acción de ningún actor que quisiera condicionar el proceso de consulta al margen del propio proceso. Se controlará de manera especial que no se haya intentado dividir a las comunidades o realizar procesos de negociación paralelos entre otros actores diferentes a los representantes estatales e indígenas.

La pregunta que podemos hacer es

- ▶ ¿Se han promovido divisiones internas en la comunidad o se han realizado negociaciones con algún dirigente al margen del proceso de consulta?

**Indicador 26: Indicar si se han producido ofertas o peticiones de dinero de alguno de los actores que participan en el proceso de consulta para solucionar dicho proceso.**

Este indicador nos permitirá comprobar la buena fe de los actores analizando si se han producido ofrecimientos o peticiones económicas de alguno de los actores que participan en el proceso de consulta para terminar dicho proceso de una manera más rápida.

La pregunta que se puede formular sería:

- ▶ ¿Alguno de los actores que participa en el proceso de consulta ha ofrecido o solicitado una compensación económica para acelerar los procesos o para inducir los acuerdos que se tienen que adoptar?

**Indicador 27: Indicar si los actores han cumplido los compromisos y acuerdos adoptados para celebrar el proceso de consulta y en todo momento han actuado de manera transparente.**

Este indicador nos permitirá comprobar que los actores han actuado de buena fe cumpliendo con todos los compromisos y acuerdos que adoptaron para garantizar la celebración del proceso de consulta.

Las preguntas que podemos formular es la siguiente:

- ▶ ¿La comunidad y el Estado han cumplido los compromisos que adquirió para celebrar la consulta?
- ▶ ¿Cuál es el estado de los compromisos y acuerdos adoptados?

**Indicador 28: Indicar si se ha producido un diálogo sincero y transparente entre todos los actores que han participado en el proceso de consulta en un contexto de confianza**

Este indicador nos permitirá comprobar tres de los elementos más importantes de la buena fe, como son la sinceridad, la transparencia y la confianza que debe existir entre todos los actores que participan en el proceso de consulta.

Las preguntas que podemos formular es la siguiente:

- ▶ ¿Ha existido diálogo sincero, transparencia y confianza entre todos los actores que han participado en el proceso de consulta previa?
- ▶ ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar dicho diálogo?

**Indicador 29: Indicar si la participación de terceros ha estado en todo momento garantizada por el Estado y/o la comunidad indígena y han actuado de manera sincera y transparente.**

Este indicador nos permitirá analizar de manera más específica la actitud de todos los terceros que participen en el proceso de consulta a través del Estado o a través de la comunidad indígena para garantizar que también respetan la necesidad de que haya sinceridad y transparencia en el diálogo.

Las preguntas que podemos hacernos es la siguiente:

- ▶ ¿Todos los terceros que han participado en el proceso de consulta han actuado de manera sincera y transparente?
- ▶ ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar dicha participación?

**Indicador 30: Indicar si se ha construido un ambiente de confianza entre todos los actores.**

Este indicador nos permitirá comprobar las acciones que los diferentes actores han realizado para generar un ambiente de confianza entre todos los actores.

La pregunta que podemos realizar es la siguiente:

- ▶ ¿Se han realizado acciones previas al proceso de consulta entre los actores para generar un ambiente de confianza?

**F) Consultas a través de procesos culturalmente adecuados.**

**Indicador 31: Indicar si el procedimiento de consulta ha sido consensuado entre el Estado y la comunidad indígena, y si ha tenido en cuenta las características culturales de la comunidad.**

Con este indicador se comprobará si ha habido reuniones previas entre los actores para consensuar el procedimiento de consulta y si se ha respetado la cultura propia de cada comunidad.

Las preguntas que se pueden formular serían:

- ▶ ¿Se ha acordado y aplicado entre el Estado y la comunidad un procedimiento para realizar la consulta adecuada a la cultura de la comunidad?
- ▶ ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar dicho procedimiento?

**Indicador 32: Indicar si se han considerado las formas tradicionales y las costumbres en el establecimiento del tiempo de duración de la consulta y si este se ha consensuado entre el Estado y la comunidad de manera respetuosa con las formas tradicionales de adopción de acuerdos en la comunidad y de manera adecuada para el interés general del Estado.**

Este indicador nos permitirá valorar si el tiempo de duración del proceso de consulta ha sido consensuado entre los actores y si ha respetado la cultura propia de la comunidad y el interés general del Estado.

Las preguntas que podemos formular son las siguientes:

- ▶ Se han consensuado entre el Estado y la comunidad unos tiempos adecuados para realizar la consulta que respetan la cultura de la comunidad y el interés general del Estado?
- ▶ ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar el respeto a las tradiciones y costumbres en este aspecto?

**Indicador 33: Indicar si se ha respetado el tiempo de duración del proceso de consulta.**

Este indicador permitirá comprobar el cumplimiento de los tiempos de duración pactadas entre las partes.

La pregunta sería:

- ▶ ¿Se ha cumplido con los plazos de tiempo acordados para celebrar el proceso de la consulta?

**Indicador 34: Indicar si el procedimiento de consulta establecido entre las partes recoge las 6 fases de un proceso de consulta: consulta de la consulta, estudios de impactos socio ambientales, negociación, acuerdos, implementación y monitoreo.**

Este indicador nos permitirá comprobar que se han respetado las 6 fases que se establecen en los estándares internacionales que deben existir en todos los procesos de consulta previa.

La pregunta a formular sería la siguiente:

- ▶ ¿El procedimiento de consulta ha integrado estas fases: consulta de la consulta, estudios de impactos socio ambiental, negociación, acuerdos, implementación y seguimiento?

**Indicador 35: Número de estudios de impactos socio ambientales realizados de manera previa a la negociación con participación de la comunidad indígena o de sus representantes.**

Este indicador nos permitirá comprobar que se han realizado estudios de impactos socio ambientales antes de las negociaciones en el proceso de consulta y que la realización de estos estudios ha contado con la participación de las comunidades indígenas o de sus representantes.

Las preguntas que podemos formular son las siguientes:

- ▶ ¿Cuántos estudios de impactos socio ambientales se han realizado con participación indígena antes de las negociaciones?



- ▶ ¿Cuál ha sido el resultado de los mismos?

### 3) Indicadores de resultado

Finalmente llamamos *indicadores de resultado* a los que “describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. No se trata sólo de una medida más directa de la realización del derecho humano sino también de la importancia de esa medida para apreciar el disfrute del derecho. Puesto que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso”<sup>35</sup>.

#### **Indicador 36: Indicar si se han alcanzado acuerdos entre las partes buenos para el Estado y buenos para el desarrollo de la comunidad indígena.**

Este indicador nos permitirá comprobar si el proceso de consulta ha concluido con acuerdos entre las partes y si estos acuerdos resultan positivos para el desarrollo de la comunidad indígena que ha participado en el proceso de consulta.

Las preguntas que se pueden formular son las siguiente:

- ▶ ¿Cuántos acuerdos se han alcanzado entre las partes?
- ▶ ¿Considera la comunidad que esos acuerdos son positivos para su desarrollo?

#### **Indicador 37: Indicar si los acuerdos adoptados mejoran la calidad de vida de la comunidad indígena y son respetuosos con la espiritualidad y la cultura indígena.**

Este indicador nos permitirá comprobar si los acuerdos alcanzados son respetuosos con la espiritualidad y la cultura propia de las comunidades indígenas que han participado en el proceso de consulta.

La pregunta que se puede formular es la siguiente:

---

<sup>35</sup>Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Op. Cit. Parágrafo 21. Sin embargo, existe cierta similitud entre los indicadores de proceso y los de resultados, pues todo proceso puede medirse desde el punto de vista de los insumos o bien de los productos o resultados que genera. Así pues, en el caso de un proceso de inmunización de niños, los indicadores pueden medir los recursos o gastos públicos destinados a los programas de inmunización (es decir la variante insumos) o el porcentaje de niños atendidos por los programas (es decir la variante resultados o efectos). Podrían ser, por tanto, los dos, indicadores de proceso. Factores que contribuyen a la disminución de la mortalidad infantil y ello es un indicador de resultados al reflejar el efecto acumulado de los programas de inmunización en determinado período y relacionarse de forma más directa con la realización del derecho a la salud. Para medir un indicador de proceso es preferible considerar el resultado físico del proceso y no los recursos que exige, pues la experiencia en diferentes países y de los diferentes contextos geográficos muestra que no hay una correspondencia unívoca entre el gasto público y el resultado físico que genera ese gasto. El resultado físico depende de los recursos y otros factores institucionales y no institucionales que varían de un lugar a otro, por lo que es difícil interpretar los indicadores de gasto público.

- ▶ ¿En qué medida los acuerdos alcanzados mejoran la calidad de vida de la comunidad y respetan la espiritualidad y prácticas culturales?

**Indicador 38: Indicar si, en caso de ser necesario, se ha logrado el consentimiento de la comunidad para avanzar en la implementación del proyecto en cuestión.**

Este indicador nos permitirá comprobar si el proceso de consulta necesitaba el consentimiento de la comunidad porque encajaba en uno de los tres supuestos que lo exigen (Reubicación de comunidades, almacenamiento de vertidos tóxicos en las tierras de la comunidad e impactos que pongan en riesgo la supervivencia de la comunidad) y si se ha logrado.

La pregunta que podemos formular es la siguiente:

- ▶ Si el consentimiento era necesario, ¿se ha logrado y bajo qué condiciones?

**Indicador 39: Indicar si los acuerdos adoptados en el proceso de consulta han sido cumplidos por todas las partes.**

Este indicador nos permitirá comprobar el nivel de cumplimiento de los acuerdos establecidos en el proceso de consulta por todas las partes.

Las preguntas que podemos realizar son las siguientes:

- ▶ ¿Se han llegado a acuerdos en el proceso de consulta?
- ▶ En caso afirmativo ¿cuántos de esos acuerdos se han logrado y bajo qué condiciones?

**Indicador 40: Indicar si el Estado ha garantizado el cumplimiento de los acuerdos por las partes.**

Este indicador nos permitirá analizar el papel fundamental del Estado garantizando el cumplimiento de los acuerdos. Para ello se analizará las acciones que ha realizado el Estado para cumplir este rol de garanta.

Especialmente en aquellos casos en los que haya acuerdos entre la comunidad indígena y otros actores diferentes al Estado.

Las preguntas a formular son las siguientes:

- ▶ ¿Ha garantizado el Estado de manera activa el cumplimiento de los acuerdos?
- ▶ ¿A través de qué mecanismos?

**Indicador 41: Indicar si los acuerdos han sido aceptados por las autoridades de la comunidad indígena.**

Este indicador nos permite analizar el nivel aceptación de los acuerdos dentro de la comunidad indígena a través del resto de autoridades que no han participado en el proceso de consulta.

La pregunta para realizar es:

- ▶ ¿Los acuerdos cuentan con la aceptación de la comunidad?

**Indicador 42: Indicar si se han realizado estudios de impactos socio ambientales con participación de la comunidad antes de iniciar las negociaciones entre las partes.**

Este indicador nos permitirá analizar si se han realizado estudios de impactos socio ambientales con participación de la comunidad antes de la realizar las negociaciones y como se han previsto mitigar o remediar los impactos negativos. Este indicador es un requisito importante establecido por los estándares internacionales.

La pregunta a realizar es la siguiente

- ▶ ¿Se han definido impactos positivos y negativos con sus acciones correspondientes de mitigación o remediación del proyecto con participación de la comunidad?

**Indicador 43: indicar si se han implementado los acuerdos adoptados en el proceso de consulta y se han creado mecanismos de seguimiento y monitoreo.**

Este indicador nos permitirá analizar si se implementan los acuerdos adoptados en el proceso de la consulta y si se ha establecido un procedimiento de seguimiento en el cumplimiento de aquellos acuerdos que se vayan a implementar con el tiempo.

Este indicador también nos permitirá monitorear la evolución de los impactos.

La pregunta que se puede formular es la siguiente:

- ▶ ¿Se han implementado los acuerdos adoptados en el proceso de consulta y se han establecido mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de dichos acuerdos?

**Indicador 44: Indicar si la comunidad indígena participa a través de sus representantes en la implementación de los acuerdos y en el proceso de seguimiento.**

Este indicador nos permitirá analizar si se han definido procedimientos para promover la participación indígena en la ejecución del proyecto.

Las preguntas que se pueden formular son las siguientes:

- ▶ ¿Se ha definido la participación indígena en la implementación y seguimiento de los acuerdos?
- ▶ En caso afirmativo, ¿qué rol cumple la comunidad y en qué medida va a participar de dichos procesos?

**Indicador 45: Indicar si los resultados del proceso de consulta incluyen formas de participación de la comunidad indígena en la ejecución del proyecto y en los beneficios que se deriven de él.**

Este indicador nos permitirá analizar si se ha previsto la participación indígena en la ejecución y en los beneficios de los proyectos que se vayan a desarrollar en sus territorios.

La pregunta que se puede formular es la siguiente:

- ▶ ¿Se ha previsto la participación indígena en la ejecución y beneficios de los proyectos sobre los que se ha consultado?
- ▶ En caso afirmativo, ¿qué rol cumple la comunidad y en qué medida se la va a involucrar?

INDICADORES		CUESTIONES	
Estructurales	I1. Número de instituciones estatales con mandato para implementar la consulta.	¿Cuántas instituciones estatales tienen mandato dentro del Gobierno para implementar la consulta previa, libre e informada? ¿El Estado lidera y garantiza el proceso de consulta? ¿Los representantes gubernamentales son representantes del Estado?	
	I2. Las instituciones estatales tienen presupuestos y capacidades suficientes para atender las demandas de consultas de los pueblos indígenas.	¿Posee el Estado capacidades técnicas y humanas suficientes para responder a las demandas de procesos de consulta de los pueblos indígenas? ¿Qué presupuesto tiene designado el Estado para atender la consulta previa a pueblos indígenas? ¿Cuáles son los perfiles técnicos del Estado para atender la consulta previa a pueblos indígenas? ¿Cuál es el número de horas de formación de los recursos humanos de las instituciones estatales en materia de Derechos Humanos y consulta previa a pueblos indígenas? ¿El presupuesto de las instituciones estatales para la implementación de la consulta resulta suficiente para atender las demandas de consultas de los pueblos indígenas?	
	Previa	I3. Número de reuniones o acuerdos con el Gobierno sobre procedimientos de consulta o temas objeto de la consulta antes de realizar la consulta.	¿Cuántas reuniones previas al inicio del proceso de consulta entre la comunidad y el Estado se han llevado a cabo? ¿A cuántos acuerdos se ha llegado previamente al inicio del proceso de consulta entre la comunidad y el Estado? ¿Ha habido representación de todas las partes interesadas?
		I4. Número de acuerdos o contratos establecidos entre el Gobierno y empresas antes de realizar la consulta sobre las temáticas o proyectos objeto de la consulta.	¿Existen actas de acuerdos o contratos firmados entre el Estado y empresas con carácter previo al inicio del proceso de consulta? ¿Cuántos?
		I5. Número total de reuniones o acuerdos establecidos entre empresas u otros actores diferentes al Estado e interesados en proyectos que se deben consultar con la comunidad indígena y la comunidad indígena antes de la realización del proceso de consulta.	¿Existen actas de reuniones o acuerdos entre las empresas u otros actores con las comunidades indígenas sobre las temáticas que van a ser objeto de la consulta antes de la realización del proceso de consulta? ¿Cuántos?
		I6. Existe presencia de las empresas o de otros actores interesados en desarrollar proyectos en territorios indígenas dentro de los territorios indígenas antes de la realización de los procesos de consulta.	¿Hay actividad identificada en los territorios indígenas en los que se va a llevar a cabo la consulta previa? ¿Cuál es su estado (en actividad, finalizada)? ¿Se han comenzado o finalizado o han ejecutado o están en ejecución alguna de las acciones de los proyectos que se quieren implementar por empresas u otros actores en territorios indígenas antes de los procesos de consulta?
		I7. Número de estudios de impacto social y estudios de impacto ambiental realizados por entidades estatales antes del proceso de consulta con participación de las comunidades indígenas.	¿Cuántos estudios de impactos sociales y ambientales ha realizado el Estado con la participación de las comunidades indígenas con carácter previo al inicio del proceso de consulta? ¿Cuál ha sido el resultado de los mismos?
	Libre	I8. Número total de incidentes identificados por la comunidad (presión, coacciones, amenazas, detenciones ilegales, violencia de cualquier tipo) contra personas o dirigentes de la comunidad antes o durante el proceso de consulta y relacionados con dicho proceso.	¿Se han producido presiones o violencia (de cualquier tipo) contra alguna persona o dirigente de la comunidad antes o durante el proceso de consulta en relación con dicho proceso? ¿Cuántas y de qué tipo?
		I9. Número de regalos, promesas o sobornos que se han producido con alguna persona de la comunidad para generar división en la comunidad y favorecer una postura en el proceso de consulta.	¿Se han producido divisiones internas dentro de la comunidad antes o durante el proceso de consulta como consecuencia de las acciones de actores ajenos a la comunidad? ¿Cuántas?
		I10. Número y estado de los procesos judiciales en contra de las personas o dirigentes de la comunidad relacionado con los procesos de consulta.	¿Existen procesos judiciales en contra de personas o dirigentes de la comunidad relacionado con los procesos de consulta? ¿Cuántos y en qué estado se encuentran?
		I11. Número y estado de los incidentes o acciones judiciales en contra del Estado para incidir en la realización o resultados de procesos de consulta.	¿Se han producido acciones de presión o demandas judiciales en contra del Estado relacionados con procesos de consulta? ¿Cuántos y en qué estado se encuentran?

INDICADORES		CUESTIONES	
De proceso	Informada	I12. Número y porcentaje de personas de la comunidad con formación mínima reglada que les permita leer y entender documentos técnicos.	¿Existen personas con un rol activo dentro de la comunidad con capacidad para leer y entender los documentos que se le suministren durante el proceso de consulta?
		I13. Número y porcentaje de personas de la comunidad que han recibido formación en materia de Derechos Humanos y que conocen los estándares internacionales del derecho a la consulta.	¿La comunidad ha recibido formación en materia de Derechos Humanos y consulta previa?
		I14. Número de acciones de formación de la comunidad sobre el proceso de consulta o sobre cuestiones relacionadas con los proyectos objeto de los procesos de consulta.	¿Se han producido acciones de formación para fortalecer las capacidades de la comunidad en relación a la implementación de procesos de consulta o a las temáticas que van a ser objeto de las consultas?
		I15. Se ha hecho entrega a la comunidad de toda la información relacionada con el proyecto sobre el que se quiere consulta y se ha informado a la comunidad sobre los temas objeto de la consulta.	¿Ha recibido la comunidad toda la información del proyecto sobre el que se quiere realizar el proceso de consulta? ¿A través de qué acciones? ¿Cómo se ha producido el acceso a dicha información?
		I16. La comunidad ha tenido tiempo suficiente para analizar la información relacionada con el proceso de consulta en el que va a participar.	¿Cuánto tiempo ha pasado entre la entrega de la información a la comunidad y el inicio del proceso de consulta? ¿Ha sido suficiente para la comunidad?
		I17. Número de asesores/as de confianza elegidos por la comunidad que han estado presentes durante el proceso de consulta gracias al apoyo económico del Estado, bien de manera directa, bien de manera indirecta a través de la empresa.	¿Con cuántos asesores de confianza ha podido tener contar y han participado con la comunidad en el proceso de consulta previa gracias al apoyo económico del Estado?
		I18. Los asesores de la comunidad han participado en el proceso de consulta sin ninguna restricción por parte del Estado o de otros actores implicados en el proceso de consulta.	¿Han podido participar los asesores de la comunidad en el proceso de consulta sin ningún tipo de restricción externas a la comunidad? ¿Qué mecanismos han asegurado su participación en el proceso?
	Accesible	I19. La comunidad ha podido participar en el proceso de consulta con todos los representantes que ha querido.	¿Han podido participar todos los representantes designados por la comunidad? ¿Qué mecanismos se han establecido para asegurar la participación accesible a la comunidad?
		I20. El lugar de celebración de las consultas ha sido establecido de común acuerdo entre la comunidad y el Estado y es accesible a todas las personas.	¿El lugar de celebración del proceso de la consulta ha sido establecido de común acuerdo entre el Estado y la comunidad?
		I21. El estado ha garantizado el acceso al lugar de celebración de la consulta y la participación durante todo el proceso a todos los representantes de la comunidad.	¿Ha garantizado el Estado el acceso y la participación indígena en todo el proceso de consulta? ¿Qué acciones ha realizado el Estado para garantizar el acceso de los representantes de la comunidad al lugar de celebración del proceso de consulta?
		I22. Los representantes indígenas han sido elegidos por la comunidad siguiendo sus prácticas culturales y respetando su sistema de gobierno tradicional y han sido aceptados por el Estado como interlocutores válidos.	¿Los representantes indígenas pueden demostrar su legitimación por parte de la comunidad para participar en el proceso de consulta? ¿Qué mecanismos han asegurado la legitimidad y respeto de selección de los representantes indígenas? ¿Se ha producido alguna acción por parte del Estado u otros actores dirigida a cuestionar la legitimación de los representantes indígenas y cambiarles por otros representantes?
		I23. Los representantes estatales que participan en el proceso de consulta han sido designados por la autoridad pública competente, tienen capacidad para participar en el proceso y son aceptados por la comunidad indígena como interlocutores válidos.	¿Los representantes estatales han sido designados por las autoridades públicas competentes para participar en el proceso de consulta? ¿Bajo qué criterios se han designado? ¿Se ha producido alguna acción por parte de la comunidad indígena o de otros actores en contra de la legitimación de los representantes estatales?

INDICADORES		CUESTIONE
Buena fé	I24. Indicar si durante el proceso de consulta se han identificado acciones de bloqueo, retraso o parálisis del proceso de consulta, tanto por parte de la comunidad indígena como del Estado o cualquier otro actor implicado.	¿Se ha producido algún incidente protagonizado por alguno de los actores que participan en el proceso de consulta que intentara paralizarlo u obstaculizarlo?
	I25. Identificar si durante el proceso de consulta se han promovido divisiones internas en la comunidad y o se han realizado negociaciones paralelas al proceso de consulta entre otros actores diferentes a los legítimamente elegidos por la comunidad y el Estado.	¿Se han promovido divisiones internas en la comunidad o se han realizado negociaciones con algún dirigente al margen del proceso de consulta?
	I26. Indicar si se han producido ofertas o peticiones de dinero de alguno de los actores que participan en el proceso de consulta para solucionar dicho proceso.	¿Alguno de los actores que participa en el proceso de consulta ha ofrecido o solicitado una compensación económica para acelerar los procesos o para inducir los acuerdos que se tienen que adoptar?
	I27. Indicar si los actores han cumplido los compromisos y acuerdos adoptados para celebrar el proceso de consulta y en todo momento han actuado de manera transparente.	¿La comunidad y el Estado han cumplido los compromisos que adquirió para celebrar la consulta? ¿Cuál es el estado de los compromisos y acuerdos adoptados?
	I28. Indicar si se ha producido un diálogo sincero y transparente entre todos los actores que han participado en el proceso de consulta en un contexto de confianza.	¿Ha existido diálogo sincero, transparencia y confianza entre todos los actores que han participado en el proceso de consulta previa? ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar dicho diálogo?
	I29. Indicar si la participación de terceros ha estado en todo momento garantizada por el Estado y/o la comunidad indígena y han actuado de manera sincera y transparente.	¿Todos los terceros que han participado en el proceso de consulta han actuado de manera sincera y transparente? ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar dicha participación?
	I30. Indicar si se ha construido un ambiente de confianza entre todos los actores.	¿Se han realizado acciones previas al proceso de consulta entre los actores para generar un ambiente de confianza?
Procesos culturalmente adecuados	I31. Indicar si el procedimiento de consulta han sido consensuado entre el Estado y la comunidad indígena, y si ha tenido en cuenta las características culturales de la comunidad.	¿Se ha acordado y aplicado entre el Estado y la comunidad un procedimiento para realizar la consulta adecuada a la cultura de la comunidad? ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar dicho procedimiento?
	I32. Indicar si se han considerado las formas tradicionales y las costumbres en el establecimiento del tiempo de duración de la consulta y si este se ha consensuado entre el Estado y la comunidad de manera respetuosa y de manera adecuada para el interés general del Estado.	¿Se han consensuado entre el Estado y la comunidad unos tiempos adecuados para realizar la consulta que respetan la cultura de la comunidad y el interés general del Estado? ¿Qué mecanismos se establecieron para asegurar el respeto a las tradiciones y costumbres en este aspecto?
	I33. Indicar si se ha respetado el tiempo de duración del proceso de consulta.	¿Se ha cumplido con los plazos de tiempo acordados para celebrar el proceso de consulta?
	I34. Indicar si el procedimiento de consulta establecido entre las partes recoge las 6 fases de un proceso de consulta: consulta de la consulta, estudios de impactos socio ambientales, negociación, acuerdos, implementación y monitoreo.	¿El procedimiento de consulta ha integrado estas fases: consulta de la consulta, estudios de impactos socio ambiental, negociación, acuerdos, implementación y seguimiento?
	I35. Número de estudios de impactos socio ambientales realizados de manera previa a la negociación con participación de la comunidad indígena o de sus representantes.	¿Cuántos estudios de impactos socio ambientales se han realizado con participación indígena antes de las negociaciones? ¿Cuál ha sido el resultado de los mismos?
	I36. Indicar si se han alcanzado acuerdos entre las partes buenos para el Estado y buenos para el desarrollo de la comunidad indígena.	¿Cuántos acuerdos se han alcanzado entre las partes? ¿Considera la comunidad que esos acuerdos son positivos para su desarrollo?
	I37. Indicar si los acuerdos adoptados mejoran la calidad de vida de la comunidad indígena y son respetuosos con la espiritualidad y la cultura indígena.	¿En qué medida los acuerdos alcanzados mejoran la calidad de vida de la comunidad y respetan la espiritualidad y prácticas culturales?

	INDICADORES	CUESTIONES
De resultado	I38. Indicar si, en caso de ser necesario, se ha logrado el consentimiento de la comunidad para avanzar en la implementación del proyecto en cuestión.	Si el consentimiento era necesario, ¿se ha logrado y bajo qué condiciones?
	I39. Indicar si los acuerdos adoptados en el proceso de consulta han sido cumplidos por todas las partes.	¿Se han llegado a acuerdos en el proceso de consulta? En caso afirmativo, ¿cuántos de esos acuerdos se han logrado y bajo qué condiciones?
	I40. Indicar si el Estado ha garantizado el cumplimiento de los acuerdos por las partes.	¿Ha garantizado el Estado de manera activa el cumplimiento de los acuerdos? ¿A través de qué mecanismos?
	I41. Indicar si los acuerdos han sido aceptados por las autoridades de la comunidad indígena.	¿Los acuerdos cuentan con la aceptación de la comunidad?
	I42. Indicar si se han realizado estudios de impactos socio ambientales con participación de la comunidad antes de iniciar las negociaciones entre las partes.	¿Se han definido impactos positivos y negativos con sus acciones correspondientes de mitigación o remediación del proyecto con participación de la comunidad?
	I43. Indicar si se han implementado los acuerdos adoptados en el proceso de consulta y se han creado mecanismos de seguimiento y monitoreo.	¿Se han implementado los acuerdos adoptados en el proceso de consulta y se han establecido mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de dichos acuerdos?
	I44. Indicar si la comunidad indígena participa a través de sus representantes en la implementación de los acuerdos y en el proceso de seguimiento.	¿Se ha definido la participación indígena en la implementación y seguimiento de los acuerdos? En caso afirmativo, ¿qué rol cumple la comunidad y en qué medida van a participar de dichos procesos?
I45. Indicar si los resultados del proceso de consulta incluyen formas de participación de la comunidad indígena en la ejecución del proyecto y en los beneficios que se deriven de él.	¿Se ha previsto la participación indígena en la ejecución y beneficios de los proyectos sobre los que se ha consultado? En caso afirmativo, ¿qué rol cumple la comunidad y en qué medida se la va a involucrar?	