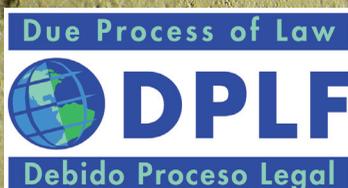


DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION

# El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas

La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú



El presente documento contiene un resumen ejecutivo del informe: *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas - La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, elaborado por DPLF a solicitud de OXFAM.

El resumen ejecutivo ha sido elaborado por María Clara Galvis, consultora senior de DPLF

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

## Resumen Ejecutivo

### Presentación

**E**l Programa de Industrias Extractivas de la Confederación Internacional OXFAM en Sudamérica y la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés), gracias a sus actividades en la región, han podido constatar que el número e intensidad de los conflictos sociales en América Latina ha aumentado considerablemente y ha amenazado la gobernabilidad democrática y la estabilidad de varios países del continente americano. Si bien las causas de estos conflictos varían, una parte significativa de ellos –probablemente los más notorios– está asociada con el manejo y la explotación de los recursos naturales, así como con la realización de obras de infraestructura. Estos conflictos sacan a la luz las tensiones existentes entre los diversos actores involucrados y enfrentan dos maneras de entender el desarrollo: la de los Estados, que alientan la inversión privada, como expresión de su deber de promover el desarrollo de conformidad con las correspondientes normas constitucionales, y la de los pueblos indígenas y su derecho a usar y gozar de sus tierras, protegiéndolas y gestionándolas de acuerdo con su propia cosmovisión y bajo la protección constitucional. Este tipo de conflictos sociales son cada vez más frecuentes y se manifiestan con especial intensidad cuando los proyectos de extracción de recursos naturales y de infraestructura se realizan sin consultar previa y adecuadamente con las comunidades indígenas o tribales que puedan resultar afectadas por los mencionados proyectos o sin el consentimiento previo, libre e informado de dichas comunidades, en los casos en que éste se requiere. En este contexto, un tema central en las disputas por la tierra y los recursos naturales es el debate sobre el contenido y alcance del derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado.

En razón de lo anterior, tanto OXFAM como DPLF han considerado útil y necesario difundir información sobre el marco jurídico internacional y los desarrollos producidos en esta materia por los sistemas jurídicos internacionales (Naciones Unidas, Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo), convencidos de que estas regulaciones y decisiones internacionales deben ser tomadas en cuenta tanto por instancias estatales y gubernamentales como por organizaciones de la sociedad civil y por las comunidades mismas, para enmarcar y guiar las discusiones sobre estos temas. Además, tanto OXFAM como DPLF han observado que la protesta social con frecuencia se privilegia sobre el uso de mecanismos institucionales y, por ello, desean promover un mayor uso de los mecanismos institucionales nacionales e internacionales –incluidos los judiciales– disponibles para dar

*Es necesario promover un mayor uso de los mecanismos institucionales nacionales e internacionales, incluidos los judiciales, disponibles para dar respuesta a los conflictos relacionados con la explotación de recursos naturales.*

respuesta a los conflictos mencionados. Igualmente, han considerado útil y necesario difundir información sobre los obstáculos prácticos que existen en varios países de la región y que afectan la vigencia del derecho a la consulta previa y la obtención del consentimiento previo, libre e informado.

La Región Andina, por su riqueza natural y por la gran cantidad de comunidades indígenas, tribales, campesinas o nacionalidades que habitan en ella, representa un claro ejemplo de la necesidad de explorar caminos diferentes a los que se han revelado ineficaces para resolver los conflictos sociales que han amenazado y aún amenazan la gobernabilidad democrática en la región; estos caminos deben permitir armonizar la realización de proyectos extractivos y de infraestructura con la efectiva protección tanto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales como del medio ambiente en el que habitan. En esta perspectiva, la extracción de recursos naturales en tierras habitadas por pueblos indígenas podría convertirse en un elemento clave para el desarrollo socio-económico de estos territorios y de estas poblaciones, que viven en una preocupante y persistente situación de pobreza, marginalidad y exclusión de la sociedad, no obstante los grandes avances logrados en el reconocimiento constitucional y legal de sus derechos. Desafortunadamente, en la mayoría de casos, los miembros de los pueblos indígenas de la Región Andina se encuentran, sin previo aviso y sin ser consultados, ante la realidad de proyectos que ya están en ejecución o próximos a ejecutarse en sus tierras o deben enfrentar no pocas dificultades para acceder a información sobre el proyecto y sus consecuencias o sobre la empresa que lo ejecuta, lo que se suma a los obstáculos de idioma y falta de conocimiento de los mecanismos jurídicos de protección de sus derechos, así como a la imposibilidad fáctica de participar en la toma de decisiones sobre sus tierras. Lo anterior se agrava por el retraso histórico en el reconocimiento legal, titulación y demarcación de sus tierras, lo que los pone en una situación de extrema vulnerabilidad y falta de poder frente al Estado mismo y frente a las empresas que llegan a sus territorios con contratos de concesión avalados por los gobiernos.

En virtud de todo lo anterior, OXFAM solicitó a DPLF la elaboración de un informe que, partiendo del derecho internacional de los derechos humanos, analizara la situación actual del derecho a la consulta previa en cuatro países de la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El presente estudio es el producto de dicha solicitud y tiene como objetivo principal, además de ilustrar sobre los obstáculos normativos y prácticos para la vigencia del derecho a la consulta previa en los cuatro países, ser un insumo que promueva el debate sobre el derecho a la consulta y al consentimiento, su contenido y alcance, su realidad y obstáculos así como la necesidad urgente de contar con mecanismos para que los pueblos indígenas y tribales no sólo sean partícipes de las decisiones que afectan sus derechos sino artífices de su progreso como propietarios reales y -en muchas ocasiones- ancestrales de las tierras en las que habitan.

La Primera Parte del informe contiene un resumen de las principales regulaciones internacionales que surgen de los principales instrumentos internacionales en la materia y de los organismos internacionales con competencia para conocer y pronunciarse sobre esta temática; estas regulaciones provienen de diferentes órganos en forma coincidente, lo que refuerza su validez nacional e internacional. La Segunda Parte contiene un análisis jurídico-fáctico de los cuatro países de la Región Andina, que resalta tanto los avances que se han producido a nivel constitucional, legal o judicial, como los obstáculos o retrocesos, que se ejemplifican con algunos de los casos emblemáticos que han tenido resonancia nacional e internacional. Por último, el informe contiene una serie de recomendaciones específicamente diseñadas para cada uno de los actores involucrados, a saber: los Estados, las empresas, los pueblos indígenas, la sociedad civil en general y los organismos internacionales y de cooperación internacional.

## Primera Parte: regulaciones internacionales

Respecto de la obligatoriedad de las regulaciones internacionales para los cuatro países de la Región Andina, el informe resalta que **Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú poseen un vínculo similar con el derecho internacional de los derechos humanos**, habida cuenta que, en el ámbito regional, los cuatro países i) han ratificado la Carta de la Organización de Estados Americanos, derivado de lo cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia sobre dichos países para formular recomendaciones tanto generales como en el marco de casos individuales; ii) han aprobado la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y iii) han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para conocer casos de incumplimiento de las obligaciones consagradas en la Convención Americana; en el ámbito de las Naciones Unidas, los cuatro países de la Región Andina aprobaron la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Declaración de las Naciones Unidas), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 y ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el ámbito de la OIT, los cuatro países han ratificado el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que consagra, entre otros, el derecho a la consulta previa, y han sido destinatarios de varias observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR).

Respecto de la **jurisprudencia de la Corte Interamericana, vinculante para los cuatro países**, es preciso mencionar que en diversos casos relacionados con los derechos de

*La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido un marco jurídico aplicable a los conflictos derivados de las concesiones para la extracción y explotación de recursos naturales en territorios indígenas, cuando estas restringen de manera indebida el derecho a la propiedad comunitaria.*

los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras, este tribunal ha establecido un marco jurídico aplicable a los conflictos entre los Estados y las comunidades indígenas o tribales, derivados de concesiones para la extracción y explotación de recursos naturales en territorios indígenas, que restringen de manera indebida el derecho a la propiedad comunitaria. En cuanto a la Comisión Interamericana, ésta se ocupa de los derechos de los pueblos indígenas mediante i) informes de admisibilidad y de fondo en casos individuales de vulneración de estos derechos, ii) medidas cautelares en las que ha ordenado al Estado suspender proyectos en ejecución, iii) informes temáticos, iv) informes sobre un país determinado, v) audiencias públicas y vi) visitas *in loco*. También es pertinente mencionar que en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se está debatiendo actualmente un proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a los **sistemas jurídicos domésticos**, cabe resaltar que Bolivia, Colombia y Perú han elevado a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos y el de Ecuador, a rango de ley. Los cuatro países cuentan con fallos de sus respectivos tribunales constitucionales que –más allá de la decisión en el caso concreto– reconocen la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas como fuente de interpretación de las obligaciones estatales. En Bolivia la Declaración tienen rango de ley.

El marco normativo internacional vigente para los cuatro países establece regulaciones sobre el derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado, que los Estados, por decisión soberana, se obligaron a acatar al ratificar tratados internacionales y aceptar la competencia de órganos de supervisión internacional, de tal suerte que tienen el **deber de poner en práctica dichas regulaciones antes de otorgar concesiones para la realización de proyectos extractivos o de infraestructura**.

El informe recoge y explica algunas de estas regulaciones internacionales. En primer lugar, recuerda que **el concepto de pueblos indígenas es amplio e inclusivo** y en la práctica incluye, además de los pueblos indígenas y tribales, a las comunidades afrodescendientes y a las minorías rurales y campesinas. El informe constata que a pesar de la amplitud del concepto, la determinación de quiénes quedan protegidos por los instrumentos internacionales y nacionales sigue siendo compleja y está lejos de quedar plenamente resuelta, en la práctica, en los cuatro países.

Una segunda regulación se relaciona con **el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra y de los territorios implica deberes para los Estados**, como reconocer que la posesión tradicional equivale a un título de propiedad que debe ser reconocida, registrada, titulada, delimitada, demarcada o restituida, según corresponda.

En tercer lugar, el informe recuerda que el derecho internacional ha señalado que **los pueblos indígenas tienen derechos sobre los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran en sus territorios**, especialmente sobre aquellos que hayan sido usados tradicionalmente y estén ligados con su cultura. Los pueblos deben entonces participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos, y los Estados, cuando planeen realizar actividades de exploración o explotación de dichos recursos naturales, deben consultar previamente a los pueblos, buscar su consentimiento y otorgarles los beneficios que les corresponden como propietarios de las tierras.

En cuanto a la obligación de reparar, en el informe se afirma que **el desconocimiento del derecho a la consulta previa**, bien por su omisión total o por su realización inadecuada, así como de otros derechos de los pueblos indígenas, tales como los derechos al territorio, a la participación, a la autodeterminación y a la identidad cultural **genera la obligación de reparar** a las víctimas, la cual es exigible tanto nacional como internacionalmente. Dado que la vulneración de derechos de los pueblos indígenas también puede generar responsabilidad de las empresas y de sus directivos, es necesario que los Estados regulen la responsabilidad de estos particulares, derivada de los proyectos que se llevan a cabo en territorios indígenas o tribales y permitan que aquellas conozcan los términos de su responsabilidad antes de la firma de los contratos.

Otra de las regulaciones internacionales abordadas en el informe tiene que ver con la posibilidad de establecer límites al derecho a la propiedad comunal, que deben ser legítimos y consultados previamente con los pueblos indígenas. El informe recuerda que la validez de las restricciones de la propiedad comunal requiere que éstas: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) sean proporcionales; d) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática y e) que no pongan en peligro la subsistencia del grupo y de sus integrantes. La restricción legítima del derecho a la propiedad comunal implica i) la realización de procesos de consulta que estén verdaderamente orientados a obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades, ii) la realización de estudios previos de impacto social y ambiental y que iii) los beneficios de los proyectos de desarrollo, inversión, exploración o extracción de recursos naturales sean compartidos entre las empresas y los pueblos indígenas.

En la realización del informe, DPLF pudo constatar que el deber de buscar el consentimiento de las comunidades genera álgidas controversias. Los pueblos indígenas consideran que la obtención del consentimiento libre, previo e informado es un requisito indispensable de la consulta y una manifestación del ejercicio de su derecho a la libre determinación, que abarca todos los proyectos que los afectan. Asimismo, consideran que el derecho a la consulta les concede un derecho de veto. Los Estados, por su parte, quieren que las normas que regulen el derecho a la consulta señalen expresamente la inexistencia de un “derecho de veto” de las comunidades sobre las decisiones adoptadas

*La restricción legítima del derecho a la propiedad comunal implica*

- i) la realización de procesos de consulta que estén verdaderamente orientados a obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades,*
- ii) la realización de estudios previos de impacto social y ambiental y que*
- iii) los beneficios de los proyectos de desarrollo, inversión, exploración o extracción de recursos naturales sean compartidos entre las empresas y los pueblos indígenas.*

*Internacionalmente se han identificado algunas situaciones en que el consentimiento no solamente es el objetivo de la consulta sino un derecho en sí mismo que se convierte en una precondición indispensable para la ejecución de la medida propuesta, de tal manera que la ausencia del consentimiento implica la suspensión del proyecto.*

por las autoridades. Al respecto, y de conformidad con el derecho internacional vigente, el informe plantea que el consentimiento de las comunidades afectadas es el objetivo último que debe perseguir toda consulta respetuosa de los pueblos indígenas y de la normatividad internacional, de manera que si la búsqueda del consentimiento no es el objetivo real de los procesos de consulta estos no tendrán validez. En línea con lo señalado por el Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, el informe afirma que **la ausencia de un derecho de veto de la parte indígena no implica que el Estado tenga la libertad de tomar decisiones que afecten sus derechos** y que el poder estatal en relación con la consulta previa no se puede tratar apropiadamente centrándose en si existe o no un poder de veto por parte de los indígenas. El centro de la cuestión está entonces en los límites del poder estatal al tomar decisiones que puedan afectar a los pueblos indígenas.

El informe menciona que para evitar que el poder del Estado se torne absoluto y la consulta previa se convierta en una mera formalidad, internacionalmente se han identificado algunas situaciones en que el consentimiento no solamente es el objetivo de la consulta sino un derecho en sí mismo que se convierte en una precondición indispensable para la ejecución de la medida propuesta, de tal manera que la ausencia del consentimiento implica la suspensión del proyecto. Estas situaciones se presentan i) cuando el proyecto implique el traslado de los indígenas de sus tierras tradicionales o ii) el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras, iii) cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que puedan tener un impacto mayor en los territorios indígenas o iv) cuando se trate de actividades de extracción de recursos naturales que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos.

## Segunda Parte: análisis de la situación normativa y fáctica de los cuatro países

### *Bolivia*

La segunda parte del documento está dedicada al análisis de la situación normativa y práctica del derecho a la consulta previa en los cuatro países incluidos en el estudio. En primer lugar, se aborda la situación de Bolivia, que se caracteriza, en lo normativo, por el reconocimiento jurídico del derecho a la consulta previa, con su consagración en la Constitución Política de 2009 (que define al Estado como plurinacional), con la incorporación del derecho internacional en el derecho interno y con la aprobación de reglamentos, decretos y normas de aplicación, especialmente en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. El informe revela que a pesar de los avances todavía quedan sin regular o con regulaciones deficientes o dispersas, las actividades minera, metalúrgica, forestal y extractiva, así como las materias ambientales.

Bolivia cuenta con aspectos que favorecen la vigencia del derecho a la consulta previa, como i) el reconocimiento legal de organizaciones territoriales, que ha permitido que organizaciones como la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación Sindical de Mujeres Bartolina Sisa representen a las comunidades indígenas y campesinas originarias, y que las tres primeras actúen como agentes en los procesos de consulta previa relativos a los territorios indígenas; y ii) la adopción del *enfoque transversal* o la incorporación de los asuntos indígenas en la agenda de las políticas públicas de todos los niveles estatales.

Algunos **obstáculos para la vigencia del derecho a la consulta previa en Bolivia** son i) la extrema pobreza y exclusión social de la mayoría de la población; ii) que el registro de los pueblos indígenas está directamente ligado a las Tierras Comunitarias de Origen (un tipo específico de propiedad sobre un territorio preexistente imprescriptible, inembargable e inenajenable), de manera que existen pueblos indígenas que no están ocupando TCO o que son nómadas, pero que deben ser reconocidos para que puedan gozar de sus derechos; iii) la enorme concentración de la propiedad: el 70% de las tierras pertenece al 7% de la población, a pesar de las reformas agrarias de los últimos 50 años (que han permitido sanear el 32.61% del territorio nacional) y de que en los últimos cuatro años se han titulado 28.4 millones de hectáreas como TCO; iv) la idea presente en algunas instancias estatales de que la realización de consultas previas es una pérdida de tiempo perjudicial para los proyectos; v) el inicio de actividades de exploración sin previa consulta; vi) la

*Bolivia cuenta con aspectos que favorecen la vigencia del derecho a la consulta previa, como la adopción del enfoque transversal o la incorporación de los asuntos indígenas en la agenda de las políticas públicas de todos los niveles estatales.*

celebración de contratos de concesión sin consulta previa; vii) la falta de atención a la afectación socio-ambiental ya ocasionada; viii) la decisión del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional el requisito consagrado en la Ley de Hidrocarburos de obtener el consentimiento de las comunidades y considerar que la finalidad de la consulta es cuantificar los daños mas no obtener el consentimiento.

La **aplicación práctica** del derecho a la consulta previa, aunque ha registrado avances también presenta obstáculos. Un avance es el adecuado proceso de consulta desarrollado en el territorio indígena de Charagua Norte e Isoso, que cumplió con los resultados esperados en todas sus etapas, bajo los mecanismos e instituciones propios del pueblo indígena guaraní. En cuanto a **los obstáculos, estos se derivan básicamente de la falta de consulta previa y de estudios de impacto ambiental y social** en la realización de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales, en la explotación del agua y de los recursos naturales renovables y en la realización de obras de infraestructura. En las actividades de explotación de hidrocarburos, la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil ha generado impactos sociales, ambientales y culturales graves; la construcción del gasoducto binacional San Miguel-Cuaibá, entre Bolivia y Brasil, ha generado la destrucción de grandes áreas del Bosque Seco Chiquitano; la empresa Repsol YPF no ha cumplido con las medidas previstas en los estudios de impacto ambiental y no ha consultado a las comunidades indígenas.

Por su parte, **las actividades mineras han generado en Bolivia impactos ambientales, sociales y culturales de extrema gravedad que no han sido atendidos.** La actividad minera se realiza en buena medida sin licencias ambientales. La minería ha generado una gran contaminación ambiental, especialmente aquella a cielo abierto. Dentro de los casos emblemáticos, por los impactos causados, se encuentra la realización de un megaproyecto de extracción minera en el municipio de Colcha K, que afectó a 428 familias y 700 hectáreas de tierras agrícolas y alteró la producción comunitaria y la organización social; la contaminación del río Pilcomayo, que generó la pérdida del 80% de la producción agrícola, del 60% del ganado y del 90% de los peces, en perjuicio de unas 100 comunidades indígenas; la contaminación del río Beni, que dejó a 923 indígenas con un nivel de mercurio en el cuerpo cuatro veces mayor que el límite establecido por la Organización Mundial de la Salud. En cuanto a la explotación de madera, el Estado se ha revelado incapaz para controlar la extensa contaminación ambiental que causa esta actividad.

**En lo normativo, Bolivia tiene entonces el reto de adoptar un procedimiento legal para la aplicación y el ejercicio del derecho a la consulta previa, que llene los vacíos, armonice las distintas regulaciones y ponga fin a la dispersión procedimental existente. En lo práctico, tiene el desafío de enfrentar los problemas actuales mediante procesos de consulta previa concebidos como espacios de diálogo sincero orientados al logro de consensos, en los que los miembros de los pueblos indígenas sean no solo partícipes de su futuro sino artífices del mismo.**

## Colombia

Respecto de Colombia, el informe da cuenta de la paradoja de la consulta previa en este país: el importante desarrollo normativo y jurisprudencial contrasta con una realidad de desconocimiento del derecho a la consulta previa.

El informe resalta que un aspecto que favorece la vigencia del derecho a la consulta previa en Colombia está, sin duda, en el ámbito normativo y jurisprudencial. La Constitución Política de 1991, además de permitir la incorporación del derecho internacional en el derecho interno, protege de manera progresista, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes a la identidad cultural, a la propiedad colectiva de la tierra tradicional y a las formas propias de gobierno.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente el contenido y alcance de los derechos individuales y colectivos de estos pueblos y ha establecido que la consulta previa es un derecho fundamental con rango constitucional. El informe menciona varias de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional que ordenan la suspensión de proyectos o declaran la inconstitucionalidad de leyes y estatutos, como la Ley General Forestal o el Estatuto de Desarrollo Rural, por no haber sido consultados previamente. Así, para proteger el derecho a la consulta previa, la Corte ha impartido la orden de suspender: el llenado de un embalse ubicado en territorio indígena, las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito, la explotación forestal por parte de una empresa maderera en territorio de una comunidad negra, las actividades de exploración de petróleo y las actividades de exploración y explotación de oro y cobre, hasta tanto no se realice la consulta previa. En su extensa jurisprudencia, entre otras reglas, la Corte ha establecido que se debe consultar antes de expedir una licencia ambiental; que no tiene valor de consulta previa la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales; que la consulta previa debe suponer la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre las comunidades y las autoridades públicas.

En Colombia, los **obstáculos para la vigencia del derecho a la consulta previa** están relacionados con i) la falta de voluntad política, ii) la falta de una regulación adecuada y consensuada, iii) la falta de participación real de los grupos étnicos en los procesos de regulación de la consulta previa, iv) la falta de una ley específica sobre consulta previa, v) la dificultad para lograr acuerdos en el marco de los procesos de consulta, vi) la realización de consultas con quienes no son los legítimos representantes de los pueblos, vii) el diseño y ejecución de megaproyectos de infraestructura, desarrollo y minería sin un proceso de consulta previa, libre e informada orientado a obtener el consentimiento de los grupos étnicos afectados. Además, existen otros factores, derivados de la grave situación de derechos humanos que vive el país, que también influyen en el

*En Colombia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la consulta previa es un derecho fundamental con rango constitucional.*

*Ecuador aprobó en 1998 una nueva Constitución Política que configura un Estado intercultural y plurinacional, incluye un capítulo sobre los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y consagra específicamente el derecho a la consulta previa.*

desconocimiento del derecho, como i) el desplazamiento forzado, ii) los homicidios de indígenas y las masacres y asesinatos de líderes indígenas y afro-descendientes, iii) el riesgo permanente para la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas, iv) el riesgo de exterminio en que se encuentran varios pueblos indígenas como consecuencia del desplazamiento, los homicidios y las masacres, v) la presencia militar en resguardos indígenas sin previa consulta, vi) la colocación de minas antipersonales en territorios indígenas, vii) el uso de los territorios indígenas para actividades ligadas con la confrontación armada y con el narcotráfico, viii) la precariedad en la titulación de las tierras, nutrida a su vez por factores propios del conflicto armado, como los mencionados.

El informe da cuenta también de los recursos institucionales y los espacios creados en Colombia para fomentar el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas o afro-descendientes, como el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, que funciona desde 1996, o la Mesa Regional Amazónica Indígena. Desafortunadamente, **los espacios de diálogo no son suficientemente sólidos y aptos para resolver las tensiones y conflictos** que surgen entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes y **en esta medida no han asegurado ni el diálogo permanente ni una implementación real del derecho a la consulta previa.**

El informe concluye que la plena vigencia del derecho a la consulta previa en **Colombia** sigue siendo una asignatura pendiente y que, por tanto, este país **tiene el desafío de lograr que los avances normativos y jurisprudenciales alcanzados y los recursos institucionales con que cuenta le permitan convertir la consulta previa en el eje conductor de su relación con los pueblos indígenas y afro-descendientes.** Igualmente, que **Colombia tiene el desafío de aprobar una ley concertada con los pueblos indígenas, que regule el procedimiento de las consultas y defina un marco legal y práctico en esta materia; para ello debe poner en marcha un proceso legislativo que asegure un espacio verdaderamente intercultural y participativo.**

### *Ecuador*

La situación de **Ecuador** en materia de consulta previa también refleja la distancia entre la consagración constitucional y la realidad. Este país aprobó en 1998 una nueva Constitución Política que configura un Estado intercultural y plurinacional, otorga prevalencia a los tratados internacionales sobre la legislación interna, incluye un capítulo sobre los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y consagra específicamente el derecho a la consulta previa, libre e informada tanto de medidas administrativas como legislativas así como de decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente.

No obstante, **la implementación práctica del derecho a la consulta previa sigue a la espera**, debido a que i) éste derecho aún no ha sido desarrollado legislativamente, de tal forma que existan procedimientos claros para la realización de las consultas, ii) no existe la institucionalidad estatal adecuada, iii) no existe el presupuesto público necesario. Adicionalmente, iv) los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales se realizan sin consulta previa y sin haber obtenido el consentimiento de los pueblos afectados, v) se han aprobado leyes importantes, como la Ley de Minería de 2009, que afectan a los pueblos y nacionalidades, sin consulta previa y sin su participación en la discusión de estas normas, vi) no existe un diálogo adecuado entre los principales representantes de los pueblos y el Estado, ni canales eficaces de comunicación, a tal punto que el enfrentamiento entre pueblos indígenas y Gobierno, por acciones estatales que los afectan, como la aprobación de una ley de aguas o el otorgamiento de concesiones a empresas mineras, ha provocado numerosas movilizaciones, paros, bloqueos y levantamientos.

Sin embargo, para avanzar en la vigencia del derecho a la consulta previa y en general en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, Ecuador cuenta con la trayectoria organizativa y política de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. La CONAIE articula comunidades, centros, federaciones y confederaciones de pueblos indígenas, para avanzar en el desarrollo geopolítico de las nacionalidades y pueblos y de las circunscripciones territoriales. La CONAIE contribuyó a impulsar la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT en 1989. El movimiento indígena también logró que se iniciara el proceso de devolución de aproximadamente cuatro millones de hectáreas de territorios ancestrales a los pueblos amazónicos y costeños y el reconocimiento constitucional del derecho a conservar la propiedad de las tierras comunitarias, con carácter de inalienables, imprescriptibles, inembargables, inenajenables y exentas de tasas e impuestos. La titulación de las tierras indígenas de propiedad colectiva ha permitido abrir un proceso de negociación sobre el manejo de los recursos naturales que albergan dichas tierras.

En cuanto a la estructura institucional, el informe menciona la reciente reestructuración orgánica, que creó la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y estableció la Corporación para el Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y la Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC). Esta reforma no ha sido aún evaluada en cuanto a su eficacia.

Con respecto al rol de la **justicia constitucional** en la protección de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, el informe se refiere a un fallo contradictorio de

*Ecuador debe asumir el desafío de llevar a la práctica la plurinacionalidad consagrada en la constitución, que hasta el momento ha sido reemplazada por un modelo de desarrollo económico que no está en armonía con el medio ambiente ni con los derechos de los pueblos indígenas.*

la Corte Constitucional, que aunque declara la constitucionalidad de la Ley de Minería (adoptada sin consulta previa), critica la falta de consulta, afirma que ésta es un requisito necesario del trámite legislativo y condiciona la constitucionalidad de ciertos artículos a que no se apliquen en el futuro respecto de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianas y montubias.

**En Ecuador, la falta de consulta previa, de estudios previos de impacto ambiental y de respeto de los derechos culturales de los pueblos y nacionalidades indígenas ha generado conflictos emblemáticos entre el Estado, las empresas y los pueblos y, en el caso de las actividades extractivas, daños a la salud y al medio ambiente.** En el ámbito de la minería, los conflictos más notorios se derivan de i) los proyectos de exploración y explotación de oro y cobre a gran escala por parte de empresas canadienses, en territorio del pueblo indígena Shuar, en la Cordillera del Cóndor. Igualmente; ii) de la explotación de cobre a cielo abierto en territorio de las comunidades de Junín, en la Cordillera de Toisán, por parte de la empresa Bishimetals, subsidiaria de la empresa Mitsubishi, que ha afectado la reserva ecológica Cotacachi-Cayapas y los sitios arqueológicos de culturas preincaicas.

En el ámbito de los hidrocarburos, los conflictos se han derivado de i) la explotación de petróleo en territorio del pueblo Shuar, que comenzó luego de que se firmara el contrato entre el Gobierno y la Atlantic Richfield Company, sin conocimiento del pueblo; ii) la explotación de petróleo en territorio del pueblo Sarayaku, luego de que en 1996 el Gobierno otorgara una concesión a una empresa argentina. Las amenazas contra la vida y la integridad de miembros del pueblo, así como la ocupación militar de su territorio, la presencia de explosivos colocados por la empresa, el desplazamiento forzado y la alteración del tejido social explican que este caso esté en trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; iii) la explotación de petróleo en territorio de los pueblos indígenas aislados Tagaeri y Taromenane, acompañada de la deforestación de su territorio tradicional, considerado como reserva mundial de biósfera.

El informe menciona igualmente que aunque en 2008 el *Mandato Minero* aprobado por la Asamblea Constituyente revocó las concesiones de las empresas mineras que no habían presentado estudios de impacto ambiental, las otorgadas en áreas naturales y bosques protegidos, y aquellas que amenazarán los recursos acuíferos, en la práctica estas concesiones siguen vigentes. Posteriormente se nacionalizaron numerosas concesiones mineras de manera que 2.6 millones de hectáreas regresaron al Estado; el 45% de estas habían sido controladas por tan solo 25 personas.

El informe concluye que Ecuador, para asegurar la vigencia del derecho a la consulta previa, debe asumir el desafío de llevar a la práctica la plurinacionalidad consagrada en la Constitución, que hasta el momento ha sido reemplazada por un modelo de de-

sarrollo económico que no está en armonía con el medio ambiente ni con los derechos territoriales y de propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, como lo ilustra la explotación de recursos naturales sin previa consulta con los pueblos afectados y la realización de proyectos altamente contaminantes. **Igualmente, tiene el desafío de establecer el diálogo entre los representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas y el Gobierno sobre temas sensibles, para evitar el escalamiento de conflictos sociales que se encuentran latentes. Asimismo, debe lograr la aprobación de una ley que regule integralmente la consulta previa y el fortalecimiento de las autoridades nacionales encargadas de aplicar las normas internacionales que protegen este derecho.**

### Perú

El último país analizado en el informe es **Perú**, donde tuvo lugar en 2009 un enfrentamiento en la ciudad de Bagua entre pueblos indígenas y policías que dejó 33 muertos. Lo ocurrido en Bagua, lamentablemente ilustra las consecuencias de tomar decisiones que afectan a los pueblos indígenas sin consultarlos previamente. Las comunidades indígenas protestaron por la regulación de materias que los afectaban, mediante decretos ejecutivos que no fueron consultados. En Perú, el 44% de los conflictos sociales corresponde a la falta de un proceso de consulta previa.

El **sistema normativo** peruano en materia de derechos de los pueblos indígenas y consulta previa no está tan desarrollado como el de los países vecinos, que cuentan con constituciones recientes que incorporan ampliamente los derechos de estos pueblos, como Bolivia y Ecuador, o con amplios desarrollos jurisprudenciales, como Colombia. Sin embargo, Perú cuenta con recursos normativos como el nivel constitucional de los tratados de derechos humanos y de las sentencias de los tribunales internacionales, el rango legal del Convenio No 169 de la OIT y una reciente -aunque escasa y contradictoria- jurisprudencia constitucional sobre el contenido del derecho a la consulta previa. No obstante, los avances concretos para adecuar la realidad y la normativa interna a los estándares internacionales han sido muy limitados. Las disposiciones legales y reglamentarias son dispersas, inadecuadas e insuficientes, ya que no regulan todas las actividades que pueden afectar a los pueblos indígenas y en ocasiones, como en el caso de las leyes mineras, confunden la consulta previa con procesos de participación meramente informativos.

Dentro de los **factores que obstaculizan la implementación del derecho a la consulta previa** en el Perú encontramos i) la pobreza y el analfabetismo de las comunidades indígenas y campesinas, ii) la falta de reconocimiento legal de las comunidades y el lento, costoso, burocrático y reiterativo proceso de titulación de tierras indígenas, iii) la falta de demarcación de los territorios indígenas y campesinos, iv) la falta de voluntad política del Ejecutivo para garantizar el derecho a la consulta previa; v) la política gubernamental de fomento intensivo de inversiones privadas y la firma de los correspon-

*El sistema normativo peruano en materia de derechos de los pueblos indígenas y consulta previa no está tan desarrollado como el de los países vecinos. Las disposiciones legales y reglamentarias son dispersas, inadecuadas e insuficientes.*

*En Perú existen condiciones favorables a la implementación de la consulta previa, como los espacios de diálogo entre el Estado y las comunidades, abiertos a partir de los hechos de Bagua.*

dientes contratos de concesión, para la construcción de grandes obras de infraestructura y la explotación minera, maderera y de hidrocarburos, en las zonas andinas y amazónicas -donde se encuentra la mayoría de la población indígena y campesina- sin consulta previa con las comunidades afectadas y con desprecio por los derechos de los pueblos indígenas; vi) la emisión, sin consulta previa, de decretos legislativos que regulan temas que afectan a las comunidades campesinas e indígenas; vii) la detención y persecución penal de líderes indígenas; viii) la inaplicación del Convenio 169 de la OIT con el argumento de su falta de desarrollo legislativo; ix) la ausencia de un criterio oficial uniforme sobre el concepto de pueblos indígenas y sobre quiénes quedan comprendidos bajo la protección del Convenio N° 169 de la OIT; x) la falta de armonía entre el discurso del Gobierno en el ámbito doméstico y el que se expresa ante las instancias internacionales; xi) la confusión de atribuciones y la superposición de competencias entre los distintos órganos del Estado para tratar temas relativos a los pueblos indígenas.

No obstante los obstáculos mencionados, en Perú existen **condiciones favorables** a la implementación de la consulta previa, como los espacios de diálogo entre el Estado y las comunidades, abiertos a partir de los hechos de Bagua, y que permitieron la redacción consensuada de un proyecto de Ley Marco para regular el derecho a la consulta previa. Desafortunadamente, el proyecto aprobado por el Congreso fue observado por el Ejecutivo, con lo cual se truncó el diálogo iniciado y se frustró la aprobación de una ley con legitimidad, en la medida en que había sido producto del largo y difícil camino que permitió el consenso.

En Perú, la **justicia constitucional ha tenido un rol ambivalente**: por una parte, ha rechazado los argumentos del Gobierno sobre la inexistencia de una ley de consulta como justificativo para la no realización de procesos de consulta previa; ha prohibido la realización de la última fase de la etapa de exploración dentro del área de conservación regional “Cordillera Escalera”, que es un banco de agua esencial donde habitan cuatro comunidades nativas y ha establecido reglas para la aplicación del derecho a la consulta previa, pero por otra, ha establecido (en una sentencia de aclaración y no de control constitucional) que en Perú el derecho a la consulta es obligatorio solo desde junio de 2010, fecha de publicación de la sentencia en que estableció reglas para los procesos de consulta.

Dentro de los casos ilustrativos de la falta de consulta previa, el informe menciona la explotación minera en la Cordillera del Cóndor, en la Reserva Nacional Ichigkat Muja, territorio tradicional de los pueblos Awajún y Wampis; y la explotación ilegal de madera en territorio de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en el Departamento de Madre de Dios, que los pone en riesgo de extinción.

El informe concluye que, dada la conflictividad social derivada de la falta de consulta previa, Perú tiene el desafío de no esperar a que se repitan hechos violentos similares a los ocurridos en Bagua, para aprobar una ley consensuada que responda a la necesidad de regular el derecho a la consulta previa en todas las actividades que puedan afectar a las comunidades indígenas y campesinas, como un requisito indispensable y previo a la toma de decisiones administrativas o legislativas que los afecten. Asimismo, tiene el desafío de restablecer el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, truncado por la decisión del Ejecutivo de objetar la ley aprobada por el Congreso.

De conformidad con los estándares internacionales mencionados en el informe y con el análisis jurídico y fáctico del derecho a la consulta previa en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, DPLF ha elaborado una serie de **recomendaciones** generales y específicas dirigidas a los Estados, las empresas, los pueblos indígenas y sus representantes, la sociedad civil y los organismos internacionales y de cooperación internacional.

*Perú tiene el desafío de aprobar una ley consensuada que regule la consulta previa, como requisito indispensable y previo a la toma de decisiones administrativas o legislativas que afecten a los pueblos indígenas.*

*Las recomendaciones para los Estados se refieren a*

- 1) la situación general de los pueblos indígenas y tribales,*
- 2) el derecho a las tierras ancestrales,*
- 3) el derecho a la consulta previa y*
- 4) algunas situaciones especiales.*

## Recomendaciones para los Estados

Las recomendaciones para los Estados se refieren a 1) la situación general de los pueblos indígenas y tribales, 2) el derecho a las tierras ancestrales, 3) el derecho a la consulta previa y 4) algunas situaciones especiales. Con relación a la situación general de los pueblos indígenas y tribales, se recomienda a los Estados: **i)** revisar integralmente las leyes, políticas públicas, programas y proyectos relacionados con los derechos de estos pueblos; **ii)** establecer mecanismos permanentes de atención de la situación de estos pueblos, que generen espacios de diálogo óptimos que permitan adoptar decisiones concertadas para problemas urgentes; **iii)** suministrar información sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales y sobre los mecanismos de protección disponibles; **iv)** adoptar un concepto amplio de pueblos indígenas y tribales; **v)** armonizar el discurso nacional con el que se presenta ante los organismos internacionales; **vi)** crear, mejorar y fortalecer, con la participación de los pueblos indígenas, los métodos de sistematización de información sobre estos pueblos y su situación; **vii)** incorporar a los miembros de los pueblos indígenas en los censos nacionales y adoptar el criterio de auto-identificación; **viii)** garantizar el acceso a servicios básicos para la población indígena, especialmente en zonas rurales con altos índices de pobreza.

Sobre el **derecho a las tierras ancestrales** se recomienda a los Estados: **i)** respetar y garantizar los derechos a la propiedad comunitaria de los miembros de las comunidades indígenas y tribales, para lo cual deberán, en consulta con las comunidades, otorgar títulos oficiales del territorio ancestral, demarcar o delimitar físicamente la propiedad, conceder valor jurídico a la posesión de las tierras ancestrales y restituir, cuando corresponda, las tierras ancestrales a las comunidades y otorgar tierras alternativas de la misma calidad que las perdidas, cuando la restitución no fuere posible; **ii)** adoptar mecanismos técnicos, transparentes, sencillos y adecuados que permitan superar el rezago en la regularización de las tierras y cumplir integralmente con las obligaciones mencionadas en el punto anterior; **iii)** fortalecer, con la participación de las comunidades involucradas, la institucionalidad apropiada para llevar a cabo las tareas de titulación, demarcación, delimitación y restitución, de manera que el Estado cuente con los recursos humanos y financieros necesarios y adecuados; **iv)** garantizar el debido proceso y el plazo razonable.

Sobre el **derecho a la consulta previa** se recomienda a los Estados: **i)** realizar de manera inmediata procesos de consulta previa que respeten los requisitos que han sido establecidos por el derecho y la jurisprudencia internacional, sin necesidad de esperar la sanción de una ley específica sobre consulta previa; **ii)** iniciar procesos legislativos o impulsar los existentes para regular la consulta previa con la participación efectiva de las comunidades indígenas, de forma tal que éstas tengan una incidencia clara en el texto final; **iii)** abstenerse de vetar los procesos legislativos consensuados; **iv)** revisar o adoptar sistemas jurídicos de restricciones del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y

tribales que cumplan con los estándares internacionales; **v)** hacer compatible la política de desarrollo económico del Estado con las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas; **vi)** abstenerse de diseñar e implementar proyectos de extracción de recursos naturales o de construcción de obras de infraestructura en territorios indígenas o tribales sin un previo, amplio y legítimo proceso de consulta con los pueblos afectados, que tenga verdaderamente como meta obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos en cada etapa del proyecto; **vii)** asegurar la realización de estudios de impacto social y ambiental por parte de entidades independientes e imparciales técnicamente capacitadas, bajo la supervisión del Estado, de manera previa al comienzo de cualquier plan de desarrollo a realizarse en territorio indígena o al otorgamiento de una concesión para la explotación de recursos naturales; **viii)** crear o fortalecer los espacios de diálogo existentes entre el Estado, las comunidades y las empresas; dotarlos de estabilidad, permanencia y recursos económicos; establecer metodologías concertadas y reconocer la representatividad de las organizaciones indígenas; **ix)** respetar e implementar los acuerdos logrados en el marco de los espacios de diálogo mencionados; **x)** adoptar o implementar legislación sobre la responsabilidad de las empresas por la vulneración de los derechos de las comunidades indígenas o tribales derivada de la ejecución de sus proyectos; **xi)** supervisar permanentemente las actividades de las empresas que tengan contratos con el Estado para ejecutar proyectos en los territorios indígenas o tribales; **xii)** implementar la protección judicial rápida y efectiva ante el incumplimiento, por parte del Estado, de las empresas o de terceros, de sus deberes de respeto de los derechos de los pueblos que habitan en los lugares de ejecución de proyectos, de manera que puedan prevenirse daños irreparables; **xiii)** acatar las decisiones judiciales que protegen el derecho a la propiedad colectiva y ordenan la suspensión de la ejecución de proyectos; **xiv)** investigar, juzgar y, cuando sea del caso, sancionar penal, disciplinaria, civil o administrativamente a los funcionarios públicos y a los particulares que incurran en conductas irregulares que atenten contra el derecho a la consulta previa; **xv)** realizar una evaluación integral de los proyectos que estén por iniciarse, se encuentren en marcha o ya se hayan realizado o ejecutado sin consulta previa con los pueblos indígenas y tribales afectados, para identificar no solo los daños ambientales ya causados y los que se podrían ocasionar en el futuro, sino también la alteración de la forma de vida y la subsistencia de los pueblos afectados. Una vez identificados estos daños y alteraciones, adoptar las medidas de mitigación, reparación, compensación, prevención y sanción que sean necesarias, en consulta con las comunidades afectadas; **xvi)** suspender aquellos proyectos que intensificarán los daños ya causados o que afectan de manera irreparable la forma de vida de los pueblos indígenas o tribales; **xvii)** diseñar un plan de reparación integral que se haga efectivo de forma prioritaria; **xviii)** implementar medidas de cooperación internacional en los proyectos que tengan efectos transnacionales; **xix)** cumplir con las decisiones y recomendaciones de los organismos internacionales; **xx)** utilizar los mecanismos internacionales existentes para buscar asesoría técnica en el análisis de la compatibilidad de las medidas diseñadas con los estándares y las obligaciones internacionales, antes de que sean aprobadas o puestas en práctica.

Respecto de las **situaciones especiales**, se recomienda a los Estados: **i)** en casos de amenazas, brindar protección efectiva a los líderes indígenas y a los pueblos amenazados con exterminio físico, en consulta con los mismos; **ii)** en casos de desplazamiento forzado de pueblos indígenas o tribales, proteger sus territorios, evitar su usurpación y garantizar a las comunidades desplazadas el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad; si el retorno no es posible, otorgar condiciones dignas de supervivencia y acceso a servicios sociales básicos; si el desplazamiento se torna permanente, dotarlos de una tierra alternativa de la misma calidad y extensión que aquella de la que fueron desplazados; **iii)** en casos de servidumbre o de trabajo forzado de miembros de las comunidades indígenas o tribales, adoptar todas las medidas necesarias para abolir estas situaciones y dar especial prioridad a la identificación de las áreas donde esto sucede, a la titulación inmediata de sus tierras y al cumplimiento imperativo de las decisiones de los organismos internacionales; **iv)** suspender o abstenerse de desarrollar las actividades militares que se estén llevando a cabo en los territorios de los pueblos indígenas o tribales, a menos que lo justifique una razón seria de interés público o que la realización de tales actividades se haya acordado previa y libremente con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, o que éstos las hayan solicitado; **v)** investigar seriamente las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas y, si es del caso, sancionar a los responsables; **vi)** adoptar medidas de reparación integral y de no repetición de hechos constitutivos de violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas.

## Recomendaciones para las empresas

Dado el papel trascendental que juegan en el efectivo respeto del derecho a la consulta previa, el informe también contiene recomendaciones para las empresas, tales como: **i)** cumplir con el deber de respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, **ii)** incorporar en su estructura institucional el conocimiento técnico sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales protegidos en el ámbito nacional e internacional, de manera que puedan respetarlos y garantizarlos en sus actividades, en particular, sobre el derecho a la consulta previa, durante todas las etapas del proyecto; **iii)** brindar a la población información completa sobre el proyecto, al menos sobre las características de la empresa y sus propias expectativas con el proyecto; el diseño y los planes de desarrollo del proyecto; los posibles impactos sociales, económicos y ambientales; las características ambientales del proyecto; los acuerdos alcanzados; **iv)** crear espacios de recepción y atención de preocupaciones, quejas u opiniones de la comunidad sobre los proyectos así como de solución de controversias; fijar y cumplir plazos razonables de respuesta o solución; **v)** tomar conciencia que la vulneración de los derechos de los pueblos que se encuentran en los territorios donde desarrollan sus proyectos genera responsabilidad de la empresa y de sus directivos, así como responsabilidad internacional del Estado; **vi)** participar en todos los espacios de diálogo con el Estado y con las comunidades y respetar los acuerdos alcanzados y los consentimientos logrados;

**vii)** respetar los resultados de los procesos de consulta realizados; **viii)** suministrar información de manera continua y permanente durante todo el proceso de ejecución de un proyecto y no únicamente durante la fase inicial de los proyectos y la aprobación de los estudios de impacto ambiental; **ix)** asumir el papel que juegan en el desarrollo local con seriedad, consultando a las comunidades y dotando de permanencia los procesos que quieran realizar; **x)** abstenerse de usar el rol que les toca asumir en la sociedad para legitimar actividades nocivas del medio ambiente y del tejido social y cultural de las comunidades.

## Recomendaciones para las organizaciones indígenas y sus representantes

El informe también contiene recomendaciones para las organizaciones indígenas y sus representantes: **i)** profundizar su conocimiento sobre el marco regulatorio que se aplica al proyecto que se desarrolla en sus comunidades; **ii)** difundir información sobre la organización económico, social, cultural y política de las comunidades indígenas, con el fin de evitar o superar el desconocimiento que existe al respecto; **iii)** dar a conocer sus formas de representación, para lograr un entendimiento con el Estado y con las empresas y el respeto de los acuerdos logrados con los representantes adecuados; **iv)** transmitir a la comunidad que representan, con claridad, transparencia y responsabilidad, los logros y beneficios alcanzados en los acuerdos con el Estado y con las empresas, para diseñar junto con la comunidad las medidas de implementación y distribución de los mismos; **v)** mantener el diálogo con el Estado y con las empresas y buscar mecanismos de restablecimiento del mismo, si éste se rompe; **vi)** mejorar las capacidades para la toma de decisiones y para la representación; **vii)** utilizar los mecanismos y los foros nacionales e internacionales pertinentes para hacer visible su situación y denunciar internacionalmente el desconocimiento de sus derechos, **viii)** cooperar, a nivel nacional e internacional, con líderes de otras comunidades indígenas y tribales, para profundizar el conocimiento sobre la protección de los derechos en situaciones similares y la búsqueda de medidas que hayan funcionado o fracasado en otros lugares.

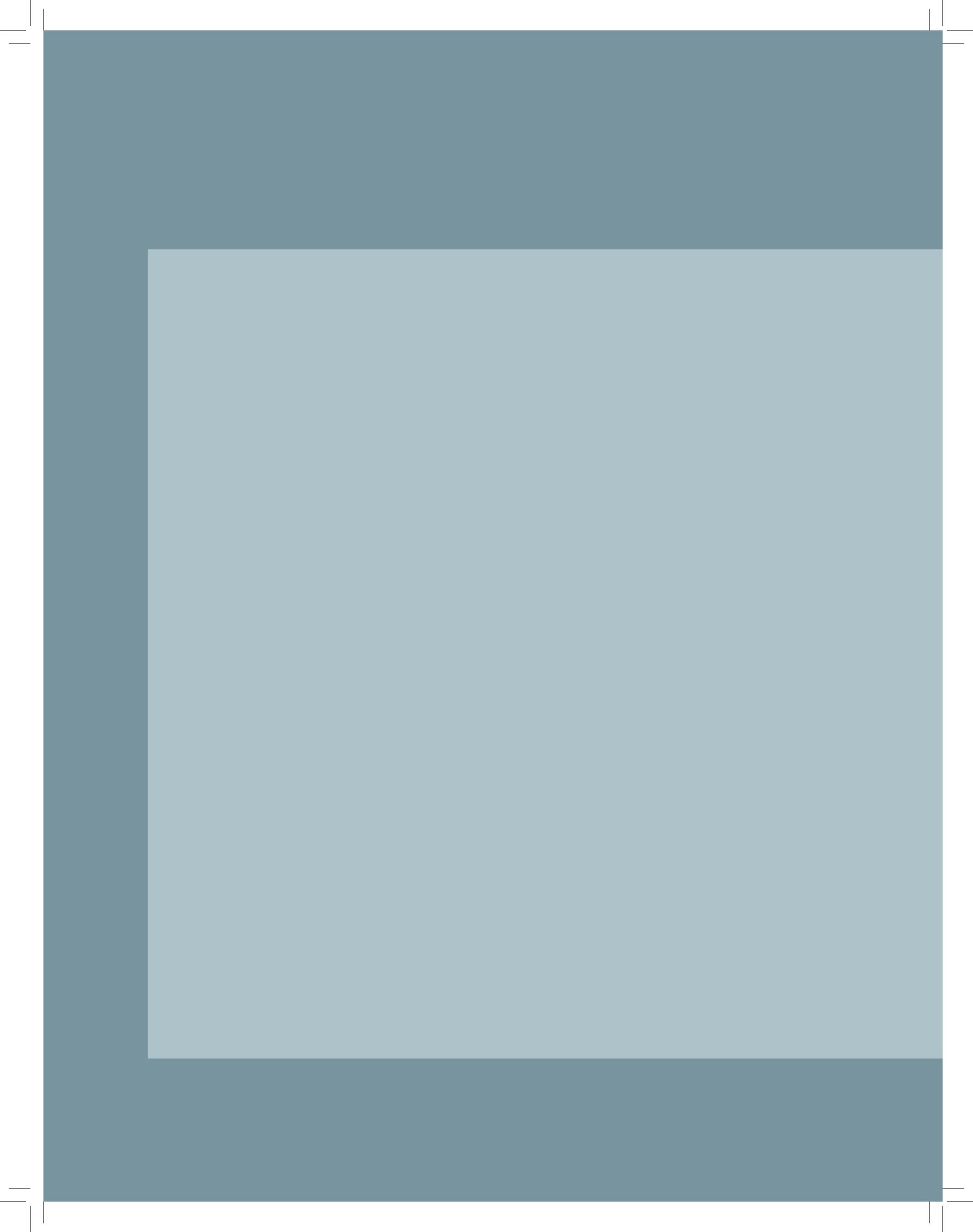
## Recomendaciones para la sociedad civil

La sociedad civil cumple un rol importante en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y contribuye al conocimiento más profundo de la situación de estos pueblos y a la utilización más adecuada de los mecanismos internos e internacionales de defensa de sus derechos. Para fortalecer su rol se realizan las siguientes recomendaciones para la sociedad civil: **i)** utilizar todos los mecanismos y recursos legales a su alcance para ayudar a disminuir la asimetría entre el poder de las empresas y el Estado, por una

parte, y el de las comunidades indígenas, por otra, tales como difundir al interior de la sociedad civil información sistematizada sobre el marco jurídico nacional e internacional que protege los derechos de los pueblos indígenas y tribales; brindar asesoría técnica y legal gratuita a grupos indígenas en casos relacionados con el derecho a la tierra y al territorio; detectar ejemplos de buenas prácticas de todos los actores involucrados, que puedan aportar al diseño óptimo y a la vigencia plena del derecho a la consulta previa; **ii)** asesorar a las comunidades y a sus representantes en el uso de los mecanismos internos e internacionales de protección de sus derechos; **iii)** dar visibilidad a las problemáticas indígenas tanto a nivel nacional como internacional; **iv)** promover los espacios de diálogo existentes, crear nuevos y fomentar la reconstrucción del diálogo cuando éste se quiebre; **v)** elaborar documentos de trabajo sobre el marco jurídico e institucional aplicable a un proyecto determinado, que faciliten la comprensión por parte de las comunidades locales del derecho aplicable a su situación, así como los pasos a seguir para defender sus derechos; **vi)** elaborar propuestas de medidas apropiadas para lograr el debido respeto del derecho a la consulta.

## Recomendaciones para los organismos internacionales y de cooperación internacional

Para los organismos internacionales y de cooperación internacional involucrados con estas temáticas también se formulan recomendaciones: **i)** atender la situación de los pueblos indígenas y tribales; **ii)** supervisar de manera permanente la situación de los pueblos indígenas y dar seguimiento constante al trabajo realizado, a las recomendaciones y decisiones adoptadas y al cumplimiento o incumplimiento de las mismas por parte de los Estados, **iii)** cooperar con la difusión y capacitación sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales y sobre los mecanismos internacionales existentes y la forma de utilizarlos; **iv)** apoyar a los pueblos indígenas y tribales para que cuenten con representación legal adecuada que les permita defender sus derechos tanto a nivel nacional como internacional; **v)** establecer alianzas estratégicas con las comunidades indígenas a favor de la protección de sus derechos.



[www.dplf.org](http://www.dplf.org)



1779 Massachusetts Ave.  
NW, Suite 510A  
Washington, D.C. 20036  
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703  
[info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) | [www.dplf.org](http://www.dplf.org)