



El derecho a la consulta previa en la práctica: Desafíos y oportunidades para los actores en la región andina

**Memoria del encuentro internacional¹
Cartagena, 25-26 de Noviembre 2013**

¹ Documento elaborado por Mikel Berraondo, por encargo de PROINDIGENA de la GIZ. Las ideas expresadas en él son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la visión institucional ni la posición de GIZ y AECID.

Índice

Resumen ejecutivo	3
1. La consulta previa a debate	4
1.1 Elementos complementarios a tenerse en cuenta en la ponencia	4
1.2 Reflexiones sobre el derecho y la implementación de la consulta	5
1.3 Dificultades de los procesos de consulta	7
2. Recomendaciones para mejorar procesos de consulta	8
2.1 Recomendaciones generales	8
2.2 Recomendaciones a los Estados	10
2.3 Recomendaciones a los pueblos indígenas	11
2.4 Recomendaciones al sector privado	12
2.5 Recomendaciones a la cooperación internacional	13
4. Acuerdos para próximos pasos	14
5. Valoración del encuentro	15
Anexos	16
Programa	
Lista de participantes	
Ponencia	

Resumen ejecutivo

El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas está recibiendo una atención significativa en la región durante los últimos años. Se han producido avances normativos y reglamentarios en algunos países y en otros existen iniciativas de regulación que se encuentran en diversas fases de aprobación. A pesar del interés creciente de los gobiernos, existen profundas dificultades que impiden avanzar en su ejercicio conforme a los estándares mínimos internacionales de protección de los pueblos indígenas. La normalización de la práctica de este derecho requiere compromiso sobre esos mínimos entre Estado, pueblos indígenas y empresas, así como resolver algunos nudos críticos identificados en la reunión.

Con el fin de generar un espacio de diálogo entre los sectores directamente interesados en el tema, el Programa Regional PROINDIGENA de la GIZ y el Programa Indígena de AECID tomaron la iniciativa de realizar el Encuentro Internacional "*El Derecho a la consulta previa en la práctica: Desafíos y oportunidades para los actores en la Región Andina*", entre los días 25 y 26 de noviembre del 2013 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.



La coordinadora regional del programa PROINDIGENA de GIZ, Katharina Hübner-Schmid, y el director del programa Indígena de AECID, Carlos Aragón Gil de Serna, dan la bienvenida a los y las participantes del encuentro.

La reunión contó con la participación de representantes de los Estados de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú (Ministerios y Defensorías), representantes indígenas de la región y representantes del sector privado que operan en América Latina.

El encuentro propuso generar un diálogo intercultural entre los diferentes actores e identificar los retos y las oportunidades en la aplicación del derecho a la consulta previa a partir de las lecciones aprendidas por todos y todas las participantes. Se aplicó una metodología participativa para que en un clima óptimo de confianza se iniciara una reflexión serena sobre las cuestiones conceptuales y de implementación, a fin de evitar debates y confrontaciones innecesarias. Se buscaba también establecer los próximos pasos a seguir para continuar el intercambio de reflexiones y experiencias iniciado en Cartagena.

Reconociendo la importancia del diálogo intersectorial sobre la consulta previa, los participantes propusieron continuar con este esfuerzo regional mediante la creación de una red de comunicación entre los participantes al primer encuentro regional sobre consulta previa en la región andina, y organizar una segunda reunión en el primer

semestre del 2014. Para perfeccionar la agenda de trabajo e impulsar estas primeras iniciativas se creó un grupo de trabajo con representantes de los tres sectores y el acompañamiento de la cooperación internacional.

1. La consulta previa a debate

La sesión inaugural se inició con la ponencia del consultor Mikel Berraondo, *“El Derecho a la Consulta Previa en la Práctica: Desafíos y Oportunidades para los Actores en la Región Andina”*, el insumo principal de los debates. El documento de trabajo presenta algunas hipótesis sobre la situación real de consulta, describe los procesos de reconocimiento del derecho en los países de la región, establece algunas categorías con que se podrían agrupar los casos existentes y se resaltan los nudos críticos que dificultan su ejercicio. En la parte conclusiva se proponen los elementos que podrían favorecer su aplicación en comunidades indígenas.

Se invitó también a resolver los siguientes interrogantes: ¿Qué elementos relacionados con la consulta requieren mayor debate y concreción?; ¿Qué necesidades y dificultades se observan desde los diversos sectores en el ejercicio de la consulta?; ¿Cuáles recomendaciones se pueden plantear a cada uno de los sectores?; ¿Cuáles agendas o acuerdos se pueden implementar conjuntamente?; Y sobre todo, una cuestión central para los organizadores del encuentro, ¿cómo lograr un proceso de consulta que pueda satisfacer a todos los sectores implicados?

Las primeras sesiones de trabajo giraron alrededor de estas preguntas orientadoras y de las cuestiones complementarias, novedosas o no suficientemente esclarecidas que requerían una discusión en la plenaria. Todas estas contribuciones se recogen de manera sucinta en esta relatoría.

1.1 Elementos complementarios a tenerse en cuenta en la ponencia

En un segundo momento de la reunión, los y las participantes se concentraron en identificar los aspectos conceptuales o prácticos de la consulta previa a los que habría que prestar una mayor atención en la ponencia, entre ellos los siguientes:

- La dimensión política de los derechos territoriales indígenas, las implicaciones de la seguridad o inseguridad jurídica de esos territorios y la cada vez más frecuente decisión de las comunidades indígenas para explotar colectivamente sus recursos naturales. Estos tres factores que influyen en los procesos de consulta, no pueden estar ausentes en futuros análisis sobre el tema.
- Los contextos políticos de la consulta deben incorporar los factores reales de poder que actúan en lo local, no siendo suficiente los análisis políticos nacionales o de

revisión normativa o jurisprudencial. Los *actores informales*, quienes por lo general actúan en regiones con débil presencia del Estado, como madereros ilegales, mineros ilegales y otros sectores de la economía subterránea, tienen un fuerte impacto en las comunidades indígenas y por ende en los procesos de consulta en los que participan.

- Es imprescindible referirse no solo a la obligación estatal de proveer *los recursos financieros* para la implementación de los procesos de consulta, sino al derecho de los pueblos indígenas a la *distribución justa de los beneficios* por la explotación de recursos naturales en sus territorios. No se pueden olvidar tampoco los retos que ello implica en términos de negociación de los montos y de su posterior manejo por parte de las comunidades.
- El *apoyo técnico que se puede ofrecer a los pueblos indígenas* para los procesos de consulta requiere considerarse con mayor cuidado. Para aclarar este aspecto deberían contestarse las siguientes preguntas: ¿quién debe dar ese apoyo técnico?; ¿cómo funcionaría metodológicamente?; ¿lo garantizan los gobiernos, la cooperación internacional o las organizaciones no gubernamentales?; ¿lo deben aprobar los gobiernos y/o los pueblos indígenas?
- *El papel de las ONG* exige también un examen más minucioso. Aunque se formularon valoraciones positivas y negativas respecto de las intenciones, modalidades y consecuencias de esta intervención, se coincidió en que su rol no puede ser superior a la capacidad de decidir que tienen los sectores directamente involucrados en los procesos de consulta.

1.2 Reflexiones sobre el derecho y la implementación de la consulta

Con estos insumos, los comentaristas y participantes sustentaron tesis o planteamientos sobre la consulta previa que motivaron el debate y permitieron decantar propuestas y recomendaciones para mejorar su implementación.

Estos comentarios no reflejan un consenso u opinión mayoritaria de los asistentes, pero si las distintas posiciones e interpretaciones que existen sobre el tema.



- La actual coyuntura económica favorece modelos económicos extractivos que están incrementando las presiones sobre territorios indígenas donde existen recursos naturales de interés económico inmediato. Los Estados expresan su

preocupación por las fuertes posturas de las organizaciones indígenas contra las políticas extractivas, las empresas por la incertidumbre de la viabilidad de sus proyectos e inversiones y las organizaciones por las estrategias que tienden a deslegitimar y/o criminalizar tanto sus actuaciones como a sus dirigentes.

- La consulta surge como un mecanismo de salvaguarda frente a posibles vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas por parte de los Estados, por lo que establece límites a la discrecionalidad de las decisiones de las autoridades políticas sobre ellos. Su implementación supone también una garantía para el ejercicio de otros derechos indígenas fundamentales como el derecho a la vida, el derecho a la permanencia como pueblos y los derechos territoriales, políticos, económicos, sociales y culturales que les corresponde.
- No es lo mismo analizar la realidad del Convenio 169 en contextos políticos proclives a la libertad de mercado, o en aquellos que reconocen el papel regulatorio del Estado, así como distinta es la fundamentación filosófica y alcances de la consulta previa en sociedades mono o pluriculturales donde los indígenas son una minoría a proteger, que en sociedades plurinacionales donde los pueblos indígenas están en proceso de incorporación plena. En el primer caso, el Convenio es mecanismo de protección, y en el segundo un mecanismo de transversalización de los derechos indígenas.
- El principio de gobernabilidad debe considerarse como criterio límite del proceso de implementación de la consulta, en tanto estas no deben poner en riesgo la estabilidad de los Estados. Para garantizarla debería clarificarse que se entiende por “interés general” y cuáles son los alcances del “consentimiento”; es necesario también contar con bases de datos confiables de las comunidades indígenas que permitan precisar con exactitud los ámbitos territoriales donde se requiere adelantar los procesos de consulta.
- El encuentro de igual a igual entre los pueblos indígenas y los Estados todavía no se ha producido, porque no se han potenciado los elementos materiales e inmateriales que lo permitan. Para avanzar en la construcción de Estados plurinacionales, es necesario superar la concepción de los pueblos indígenas como depositarios de conocimientos, y pasar definitivamente a una concepción de reconocimiento y exigibilidad de derechos.
- Si el objetivo fundamental de la consulta es lograr acuerdos entre las partes, el derecho de veto de las comunidades indígenas no debería considerarse como una opción en estos procesos. Ello no exime al Estado de su obligación de buscar ese consenso, ni en todos los casos a no adoptar decisiones que causen daños graves la integridad y pervivencia de las comunidades consultadas.
- Las consultas más conflictivas están relacionada con la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y de comunidades negra en el caso de Colombia. Es importante considerar que los Estados han asumido compromisos y obligaciones

en los acuerdos de libre mercado que pueden condicionar e incluso invalidar los procesos de consulta, por lo que es imprescindible que estos acuerdos guarden coherencia con los tratados internacionales sobre derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.

- El establecimiento de un objetivo común en relación con la consulta puede contribuir a aunar intereses de los sectores. Los elementos centrales de ese objetivo común deben ser la gobernabilidad de los Estados (liderando y monitoreando los procesos de consulta), la seguridad jurídica de las inversiones y la garantía de los derechos (seguridad territorial, cultural y política).

1.3 Dificultades de los procesos de consulta

Se detectaron también las siguientes dificultades:

- Los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo una materia desconocida en los ámbitos políticos y jurídicos nacionales. Mientras los Estados ven a los indígenas como los "otros", que no participan en las dinámicas nacionales y con los que no resulta sencillo establecer relación, las empresas apenas comienzan a comprender su importancia como parte de las sociedades nacionales. Las organizaciones indígenas por su parte, tienen distintos niveles de conocimiento e incidencia sobre este tema, según los contextos políticos nacionales en los que participan.
- Los altos niveles de desconfianza entre los Estados y los pueblos indígenas dificultan enormemente el ejercicio de la consulta. El racismo estructural actúa como un telón de fondo que condiciona el conjunto de los derechos indígenas, a pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos por transformar las estructuras monoculturales de sus Estados y sociedades.
- Los actores que intervienen o están interesados en los resultados de las consultas previas, tienden en ocasiones a instrumentalizarla a su favor, a deslegitimarla en sus objetivos o a convertirla en un instrumento de lucha política, cooptación, engaño o manipulación. Estas predisposiciones aumentan la conflictividad y no contribuyen al logro del consenso y el consentimiento que debe alcanzarse en todo proceso de consulta.
- Se carece de certeza sobre el o los momentos concretos en los que deben realizarse las consultas para proyectos extractivos, por lo que países e incluso entidades de un mismo país manejan distintos criterios al respecto: en unos casos se exige consultar para la fase de exploración, mientras que en otros cuando se solicitan permisos de exploración y se presentan los estudios de impacto ambiental. Estas ambigüedades generan conflictos políticos con las comunidades indígenas e inseguridad jurídica a los inversionistas privados.

- Si bien los procesos de reglamentación de la consulta previa pretenden clarificar los pasos a seguir, los conflictos con las comunidades y organizaciones indígenas son mayores de lo que se esperaba. Este denominador común se explica por diferentes razones: falta de participación del sector indígena en la elaboración de las leyes, decretos o protocolos, temor a que la reglamentación signifique recorte de derechos, poca transparencia en los intereses que están presionando su sanción legislativa o ejecutiva.
- Frecuentemente, la información sobre pueblos indígenas y sobre los proyectos a ser consultados esta desactualizada o incompleta, (bases de datos, cartografía, expedientes, conceptos técnicas), debido a falta de equipos técnicos que alimenten esos acervos y a la descoordinación y diversidad de criterios entre las instituciones públicas que realizan los procesos de consulta.

2. Recomendaciones para mejorar procesos de consulta

La tercera sesión se centró en el trabajo de comisiones conformadas con criterio sectorial por Estado, empresas e indígenas, con la tarea de formular recomendaciones o pautas para mejorar los procesos de consulta en la región, tanto generales como específicas para cada uno de los sectores involucrados.

2.1 Recomendaciones generales

- Convertir la consulta en un proceso permanente con instrumentos de evaluación y monitoreo aplicables en todas sus fases. Para medir la veracidad de la información suministrada, la calidad de los acuerdos entre las partes o la dimensión de los impactos que los proyectos causan en los territorios indígenas se requiere definir indicadores adecuados a cada caso y circunstancia.
- Superar las dinámicas de la desconfianza entre el Estado y los pueblos indígenas. Para lograrlo es importante transparentar intereses y funcionamiento de las instituciones públicas, las empresas y las propias organizaciones indígenas; desarrollar políticas públicas inclusivas que reconozcan los derechos indígenas y promover su comprensión entre los servidores públicos encargados de aplicar el Convenio 169.
- Promover la participación amplia de los pueblos indígenas en la vida política nacional



sin concentrarse exclusivamente en los procesos de consulta, que aunque importantes son solo un ámbito del derecho a la participación. Esta debe adoptar enfoques y prácticas diferenciales respecto de los otros sectores sociales, por ejemplo para la formulación y concertación de políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas.

- Establecer mecanismos institucionalizados de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, donde se traten asuntos como la elaboración, concertación e implementación de reglamentos y guías de aplicación de la consulta, en tanto contribuye a que los conflictos que ello pueda ocasionar se tramiten por cauces institucionales.
- Reconocer y adaptar los procedimientos y tiempos de realización de las consultas con los procedimientos y tiempos de las comunidades para la toma de decisiones, siendo realistas en los intereses de todos los sectores. En esta cuestión es fundamental el papel del Estado quien establece en última instancia estos términos en los contratos que firman con las empresas.
- Contar con la presencia de actores que puedan contribuir a mejorar los procesos de consulta, en especial de instituciones como las defensorías y procuradurías nacionales, o de mediadores y veedores internacionales siempre y cuando esto sea un acuerdo entre las partes.
- Identificar criterios básicos comunes sobre los elementos de la consulta a partir de una interpretación más consensuada del Convenio No 169 que pueda aplicarse en todos los países, teniendo en cuenta los principios de la buena fe, el carácter previo, la información suficiente, o las maneras como se asume el cumplimiento de los compromisos. Luego de estos acuerdos se procedería a invertir en programas de capacitación multisectoriales sobre los diferentes aspectos de la consulta previa.
- Tener en cuenta la especificidad de los sectores sobre cuyas iniciativas y actuaciones se realiza la consulta, entendiendo que existen diferencias entre los proyectos mineros, hidrocarburíferos o hidroeléctricos, por ejemplo. En este sentido, la dimensión y los impactos esperados en territorios indígenas entrarían a condicionar los tiempos y métodos para la realización de las consultas.
- Definir de manera conjunta los momentos en los que se realizan las consultas - concesión, exploración y explotación - evitando estrategias de división de las comunidades, el prebendismo y garantizando la participación de actores con capacidad para tomar las decisiones.
- Discutir con mayor profundidad la cuestión del veto en los procesos de consulta, frente a lo cual existen distintas interpretaciones. Es conocido que mientras los Estados y las empresas lo consideran contraproducente, los pueblos indígenas

tienden a apelar a este derecho para negar proyectos que consideran contrarios a sus planes de vida.

- Definir estrategias compartidas para el manejo y resolución de los conflictos y convertirlas en un eje transversal de las relaciones entre los tres sectores, definiendo de manera conjunta procedimientos alternativos para resolverlos, contando para ello con los recursos suficientes para adelantar estos procesos de mediación.

2.2 Recomendaciones a los Estados

Para mejorar los procesos de consulta, se recomienda a los Estados:

- Fortalecer sus estructuras e instituciones a fin de asegurar procesos de consulta exitosos.
- Adaptar normas y procedimientos para la realización de las consultas a los estándares internacionales, sin asumir compromisos políticos que los contradigan. Sin embargo, los marcos regulatorios deben ser flexibles y adaptables a la realidad concreta de los casos.
- Proteger y blindar los procedimientos de consulta de influencias políticas e interferencias públicas o privadas que puedan desvirtuarlos. Es conveniente contar con dispositivos institucionales que supervisen los procesos que se implementan desde diferentes ministerios y monitoreen el cumplimiento de los acuerdos a los que se llegue.
- Asegurar su presencia institucional en todos los territorios indígenas y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades, a fin de evitar su sustitución por parte de las empresas y la generación de prácticas dependientes de la población respecto del sector privado. Las empresas no deberían proveer de servicios básicos a las comunidades a cambio del consentimiento en las consultas.
- Garantizar la consulta previa en todas las circunstancias. Cuando se delegue este procedimiento en una empresa, el Estado debe asumir funciones de monitoreo y



seguimiento permanente sobre lo realizado. En cualquier caso la responsabilidad principal seguirá siendo estatal.

- Asumir compromisos concretos para mejorar los procesos de consulta, mediante:
 - La planificación conjunta de los procesos de consulta con las organizaciones y comunidades indígenas para lo cual deben conocerse las agendas comunitarias y contrastarlas con las agendas gubernamentales.
 - El fortalecimiento, capacitación y participación de instituciones y organizaciones indígenas.
 - La provisión de los recursos necesarios para desarrollar los procesos de consulta, fijando incluso aportes financieros o tasas impositivas específicas a las empresas, pero sin renunciar a sus funciones y a su autonomía.
 - La búsqueda de equilibrio entre los derechos de las comunidades y los intereses del sector privado, al igual que entre las propuestas de desarrollo económico y los derechos de los pueblos indígenas.
- Tener en cuenta las recomendaciones generales en sus actuaciones.

2.3 Recomendaciones a los pueblos indígenas

Para salvaguardar sus derechos y cualificar su participación, los pueblos indígenas deben:

- Fortalecer sus organizaciones y mejorar los niveles de representatividad y legitimidad de sus voceros en las negociaciones o acuerdos que realicen en el marco de las consultas previas, a fin de evitar que suplantaciones, manipulaciones y divisiones internas les afecten.
- Establecer procedimientos internos claros para el diálogo y negociación con los distintos actores que intervienen en los procesos de consulta, privilegiando las decisiones de las comunidades de base sobre las negociaciones que puedan realizar las organizaciones regionales o nacionales.
- Desarrollar capacidades y conocimientos sobre los derechos indígenas y los mecanismos nacionales e internacionales que los garantizan, en tanto les permite relacionarse simétricamente con el Estado, las empresas y el entorno social de incidencia. En esta generación de capacidades es fundamental el aprendizaje técnico en la gestión y manejo de los recursos.
- Exigir y promover una institucionalidad de participación política en las estructuras de gobierno, que con enfoque intercultural sustenten el reconocimiento de derechos y la participación indígena en la formulación, planificación y ejecución de las políticas públicas coherentes con los planes de vida y el buen vivir.
- Tener en cuenta las recomendaciones generales en sus actuaciones.

2.4 Recomendaciones al sector privado

En el evento se propuso para el sector empresarial lo siguiente:

- Respetar los derechos de comunidades indígenas y comprobar, mediante el diálogo con las comunidades, la validez de los procesos de consulta que se hayan realizado antes de su llegada. Esto les permitirá generar relaciones sostenibles de confianza con las comunidades.
- Contar con asesores idóneos que garanticen el cumplimiento de los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas y tengan capacidad para monitorear el cumplimiento de los acuerdos suscritos en procesos de consulta. Esto es especialmente importante en casos de negociación directa entre empresas y comunidades indígenas.
- Asumir compromisos de mitigación, remediación o indemnización por los impactos y daños efectivamente causados por la operación de anteriores proyectos a su cargo, previo al inicio de nuevos procesos de consulta con las comunidades.
- Promover mecanismos de compensación, como medidas necesarias para lograr acuerdos con las comunidades, que sean coherentes con la dimensión de los impactos esperados con la ejecución de los proyectos. Para ello es importante contar con un marco normativo que ofrezca seguridad jurídica a todas las partes y establezca acciones secuenciales de compensación en función del tipo de proyectos y las fases de ejecución de los mismos.
- Lograr que todas las declaraciones y políticas empresariales de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) sean visibles en sus operaciones en terreno. Su implementación por parte de los operarios de los proyectos concretan estos compromisos y prueban el respeto efectivo de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas por parte del sector privado.
- Tener en cuenta las recomendaciones generales en sus actuaciones.



Representantes del sector privado

2.5 Recomendaciones a la cooperación internacional

La cooperación internacional puede contribuir a la implementación de los procesos de consulta con iniciativas concretas como:

- Coordinar con distintas agencias de cooperación internacional y ONGs, la elaboración de un mapeo de las diferentes iniciativas que sobre consulta previa se adelantan en la región. Este mapeo tendrá como objetivo identificar posibles aliados y evitar la dispersión o la duplicidad de esfuerzos en este tema.
- Identificar los expertos nacionales en derechos indígenas y consulta previa que puedan contribuir a asesorar procesos de consulta, la formulación de protocolos/ instrumentos o procesos de formación intercultural sobre el tema.
- Apoyar estudios regionales donde se analicen casos emblemáticos de consultas previas y promover la sistematización, el intercambio y la divulgación de experiencias nacionales, regionales e internacionales.
- Promover y apoyar a organizaciones indígenas en la promoción de sus derechos y el ejercicio de la consulta previo.
- Considerar la Conferencia Mundial de Septiembre de 2014 como un espacio de incidencia política importante.
- Tener en cuenta las recomendaciones generales en sus actuaciones.

4. Acuerdos para próximos pasos

Reconociendo la importancia del diálogo intersectorial sobre la consulta previa, los participantes propusieron continuar con este esfuerzo regional alrededor de los siguientes cuatro líneas de trabajo:

- Estructurar una red de comunicación entre los participantes al primer encuentro regional sobre consulta previa en la región andina.



- Definir un código ético de comportamiento para los actores que participen en el proceso y organizar una segunda reunión en el primer semestre del 2014 .
- Realizar un taller tripartito, en lo posible con la presencia del Relator de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para avanzar en una interpretación consensuada del Convenio 169 por parte de Estado, empresas y organizaciones indígenas.
- Generar condiciones para iniciar el mapeo de iniciativas sobre consulta previa que desde instituciones públicas, centros académicos, ONGs nacionales e internacionales u organizaciones indígenas se impulsan en América Latina.
- Promover diálogos interculturales entre los actores implicados en los procesos de consulta donde se incentive la reflexión conjunta, el intercambio de experiencias, la sistematización de casos y la formación en manejo y gestión de conflictos a nivel regional y en cada uno de los países.
- Para perfeccionar la agenda de trabajo e impulsar estas primeras iniciativas se creó un grupo de trabajo con representantes de los tres sectores y el acompañamiento de la cooperación internacional, que integraron las siguientes personas:

- Edwin Vásquez de COICA en representación del sector indígena
- Pedro Posada del Gobierno de Colombia, en representación del sector público.
- Carla Barboza de la empresa ARPEL, en representación del sector privado
- Katharina Huebner-Schmid de GIZ y Carlos Aragón de AECID, como representantes del sector de la cooperación internacional.

5. Valoración del encuentro

El encuentro se valoró, en términos generales, positivamente. Los y las participantes mostraron satisfacción en relación con sus expectativas y ratificaron su interés por concurrir a encuentros similares en el futuro. Se destacó la importancia de haber generado un primer espacio de diálogo entre actores diversos, que resultó provechoso para todas las partes. En la evaluación se destacó también la disposición constructiva de los actores y el ambiente de confianza que se creó a lo largo de todas las sesiones, donde también la moderación desempeñó un papel importante; los aportes enriquecedores de ponentes y comentaristas y la voluntad colectiva para generar un diálogo serio, técnico y propositivo. Sobre la metodología se consideró provechosa la combinación de sesiones plenarias e intersectoriales, así como la concreción de una agenda y de un grupo de trabajo mixto para continuar el proceso hacia adelante. La organización, convocatoria, logística y realización de la reunión tuvieron también una alta calificación.

Entre los aspectos por mejorar se señaló la distribución y manejo del tiempo; los pocos espacios de conversación más libres e informales; la necesidad de contar con facilitadores y sistematizadores en todos los grupos de trabajo, y la ausencia de casos concretos sobre consulta previa a ser analizados. Se subrayó también sobre la conveniencia de contar con mayor presencia indígena y de representantes de empresas públicas de hidrocarburos en el evento, los dos actores importantes de los procesos de consulta en casi todos los países.

Anexos

Programa

El Derecho a la Consulta Previa en la práctica: Desafíos y Oportunidades para los actores en la Región Andina

Encuentro Internacional
Cartagena, 25 y 26 de Noviembre 2013

Domingo, 24 de Noviembre

	Llegada de las y los participantes
19:30	Cena de bienvenida en el Hotel Capilla del Mar

Lunes, 25 de Noviembre

8:30	Transfer Hotel - Centro de Formación
9:00 - 10:30	Apertura de la Conferencia e Inauguración de las Jornadas Bienvenida a cargo de GIZ y AECID. Presentación de los participantes. Rompe hielo: Dinámica de escucha activa entre tríos. Presentación de la jornadas: Objetivos, resultados esperados, metodología de trabajo.

10:30 - 10:45	Receso
----------------------	---------------

10:45 - 11:30	Sesión preliminar: Presentación de hipótesis para el debate Mikel Berraondo presentará los resultados del estudio comparativo sobre la implementación de la consulta previa en América Latina, con énfasis en la región andina. Sus hallazgos los demostrará por medio de casos emblemáticos para ilustrar experiencias positivas de procesos de consulta, poniendo especial énfasis en el rol de la empresa privada. Presentará los hipótesis de trabajo como base para la posterior discusión en panel y las sesiones de trabajo. <i>Reflexiones sobre las hipótesis desde representantes del sector público, del sector privado y de las organizaciones indígenas.</i>
----------------------	--

11:30 - 11:45	Receso
----------------------	---------------

11:45 - 13:00	Discusión del panel A partir de los planteamientos e hipótesis presentados por diferentes ponentes al inicio de la sesión, se abrirá un debate en plenario. <i>Pequeños grupos mixtos.</i> Producto: una primera lista de temas clave, retos y oportunidades acerca de la consulta previa, compartida por los/las participantes.
----------------------	--

13:00 - 14:30	Almuerzo
----------------------	-----------------

14:30 - 16:15	Sesión de Trabajo 1: Las diversas lecturas de la consulta previa Primera Parte A partir del documento de trabajo, los participantes divididos en grupos por sectores analizarán el documento y plantearán una descripción de la situación, a partir de cuestiones como:
----------------------	---

¿Qué ventajas o desventajas pueda tener la consulta? ¿Cuáles son las condiciones mínimas para un proceso eficaz?

16:15 - 16:30	Receso
16:30 - 17:30	Segunda Parte: Las diversas lecturas de la consulta previa Plenaria de presentaciones de trabajos en grupo. Los reportes se visualizan en la sala, que refleje la situación de la consulta en la región.
17:30 - 18:00	Resumen del primer día Se invita a tres voluntarios que opine sobre el proceso del día y recomiende mejoras para el día siguiente.
18:10	Traslado al Hotel
19:30	Traslado Hotel - Restaurante Club de Pesca: Cena ofrecida por GIZ
21:00	Traslado Restaurante - Hotel

Martes, 26 de Noviembre

8:30	Traslado Hotel - Centro de Formación
9:00 - 9:15	Introducción al segundo día Las y los voluntarios presentan sus recomendaciones.
9:15 - 11:00	Sesión de Trabajo 2: Necesidades y Retos para el ejercicio de la consulta Organizados en grupos por sectores, se priorizan necesidades y retos para cada grupo y los otros grupos con relación a la aplicación de la consulta previa. Plenaria de presentación de resultados.
11:00-11:15	Receso
11:30-13:30	Sesión de Trabajo 3: Construcción de espacios de aprendizaje intercultural sobre el tema de la consulta previa ¿Qué aspectos de la consulta previa ameritan una mayor reflexión conjunta? ¿Qué mecanismo sería el más apropiado para hacerlo? ¿Qué experiencias pueden servir de referencia para este propósito?
13:30 - 15:00	Almuerzo
15:00 - 17:00	Sesión de Cierre Evaluación de resultados y próximos pasos. Agradecimiento y cierre.
18:30	Cena ofrecida por AECID

Lista de participantes

	Nombre	Función / Institución	Correo electrónico
1	Ángela Acevedo	Responsable de la oficina de Consulta Previa del Viceministerio de Interculturalidad de Perú	aacevedo@mcultura.gob.pe
2	Daniel Sánchez	Programa Pueblos Indígenas Defensoría del Pueblo de Perú	dsanchez@defensoria.gob.pe
3	Ricardo Obando	Coordinador del Proceso de Seguimiento Social y Ambiental Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador	ricardo_obando@she.gob.ec
4	Carlos Puga	Asesor Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Ecuador	carlos.puga@sectoresestrategicos.gob.ec
5	Wilton Guaranda Mendoza	Comisionado Regional Defensoría del Pueblo de Ecuador	wguaranda@dpe.gob.ec
6	Carlos Romero	Ministro de Gobierno de Bolivia	maguiespinonza@yahoo.es
7	Magaly Espinoza Cuellar	Asesora de Despacho del Ministerio de Gobierno de Bolivia	maguiespinonza@yahoo.es
8	Rolando Villena	Defensor del Pueblo de Bolivia	ncarazas@defensoria.gob.bo (Asistente)
9	Pedro Posada Arango	Director de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, Ministerio del Interior de Colombia	pedro.posada@mininterior.gov.co
10	Luis Manuel Castro	Defensor delegado para Asuntos Constitucionales y Legales, Defensoría del Pueblo de Colombia	lmcastron@unal.edu.co
11	Diana Chávez	Directora UN Global Compact Regional Centre for Latin America	dchavez@centroregionalmal.org
12	Carla Barboza	Responsable Área Responsabilidad Social, ARPEL	cbarboza@arpel.org.uy
13	Iván Vicioso	Analista Responsabilidad Corporativa, REPSOL	iviciosoa@repsol.com
14	Misael Murcia	Área de Relaciones Comunitarias, REPSOL	misael.murcia@servexternos.repsol.com
15	Edgar Alberto Medina Blanco	Corporate Social Responsibility Leader - Prior Consultation Pacific Rubiales	edmedina@Pacifirubiales.com.co
16	Winer Bravo	Responsable Relaciones con comunidades, Kinross Ecuador	Winer.Bravo@Kinross.com
17	Sebastián Vergara	Responsable de Relaciones con Comunidades, ENEL-ENDESA Chile	easve@enersis.cl
18	Hugo Flores	Representante CONAMAQ, Bolivia	hugovaleriof@hotmail.com
19	Benito Calixto	Subcoordinador General, CAOI	benitocalixto@coordinadoracaoi.org
20	Edwin Vásquez	Coordinador General, COICA	evascam1@gmail.com
21	Donald Rojas Moroto	Consejo Indígena de Centroamérica, CICA	rojas.donald@gmail.com
22	Luis Vittor	Responsable de proyectos, CAOI	luisvittor@coordinadoracaoi.org
23	Marco Huaco	Asesor, CAOI	marcohuaco@gmail.com
24	Nelly Arista	Experta Área Gobernabilidad y Democracia, PNUD Bolivia	nelly.arista@gobernabilidad.pnud.bo

25	Guillermo Fernández	Asesor en Derechos Humanos del Sistema ONU en Ecuador, OACDH	guillermo.fernandez-maldonado@undp.org
26	Antonio Bernales	Facilitación	antoniobernales@futurosostenible.org
27	Mikel Berraondo	Consultor, PROINDIGENA, GIZ	mikel.berraondo@gmail.com
28	Carlos Aragón Gil de la Serna	Jefe del Dpto. de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur; AECID	carlos.aragon@aecid.es
29	Miguel Angel Martínez de la Riva Molina	Jefe de Unidad de Empresa y Desarrollo, Dpto. Cooperación Sectorial, AECID	miguelangel.martinez@aecid.es
30	Juan José Sanzberro	Coordinador Adjunto OTC Bolivia, AECID	juanjose.sanzberro@aecid.es
31	Katharina Hübner-Schmid	Coordinadora Regional PROINDIGENA, GIZ Ecuador	katharina.huebner-schmid@giz.de
32	Vladimir Pinto	Coordinador Nacional PROINDIGENA Perú, GIZ	cesar.pinto@giz.de
33	Regine Mader	Asistente Técnica, PROINDIGENA, GIZ Ecuador	regine.mader@giz.de
34	Aura María Puyana	Coordinadora Nacional PROINDIGENA Colombia, GIZ	aura.puyana@giz.de
35	Guilherme Macedo	Asesor Programa Regional Amazonía, GIZ Brasil	guilherme.macedo@giz.de
36	Karina Vargas	Asesora Proyecto Consulta Previa, GIZ Perú	merly.vargas@giz.de

El Derecho a la Consulta Previa en la Práctica: Desafíos y Oportunidades para los Actores en la Región Andina

Documento de Trabajo
Encuentro Internacional
Cartagena, 25 y 26 de Noviembre 2013

Introducción

- “ Proceso de Proindigena en relación a la promoción del la consulta en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
 - “ Informe regional sobre la consulta.
- “ Momento clave del proceso: Reunión regional co-organizada entre GIZ y AECID
 - “ Analizar la realidad regional.
 - “ Nuevos insumos y recomendaciones
 - “ Analizar la disponibilidad en la construcción de espacios de diálogo y búsqueda de consensos.

Objetivos / Metodología

- “ Analizar los nudos críticos.
- “ Analizar casos en relación a la consulta.
- “ Proponer una serie de elementos que puedan favorecer procesos exitosos de consulta.
- “ Metodología basada en análisis de documentación, entrevistas y reunión regional.

Punto de Partida

- “ Fuerte atención a la consulta en los últimos años.
- “ Su plasmación normativa y jurisprudencia produce numerosos debates y reacciones.
 - “ Perú Ley y reglamento
 - “ Ecuador y Bolivia proyectos de Ley
 - “ Colombia Guía de aplicación.
 - “ Tribunales constitucionales.
- “ Fuerte exigencia desde los pueblos indígenas por ejercer derecho a la consulta.

Resultados documento de trabajo.

- “ Existencia de unos nudos críticos que dificultan la realización de la consulta.
- “ Categorías de la realidad regional de la consulta.
- “ Elementos favorables a procesos exitosos de consulta

Resultados: Nudos críticos

- 1) Escasez de acuerdos y consensos entre los gobiernos y las organizaciones indígenas.
- 2) Limitados reconocimientos políticos de autoridades indígenas.
- 3) Tensión en el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales y la participación en beneficios.
- 4) La situación interna de las organizaciones indígenas.
- 5) Diferencias entre los estándares internacionales y los diversos marcos normativos nacionales.

Resultados II: Categorías de la Consulta

- “ 1) Procesos de autoconsulta como respuesta a situaciones de ausencia de consulta
- “ 2) Mesas de concertación y consulta sobre políticas públicas del Estado.
- “ 3) Procesos de consulta realizados por Ministerios de Minas e Hidrocarburos.
- “ 5) Negociaciones directas entre comunidades y empresas.

Resultado III. Elementos que favorecen la consulta

- 1) Unidad, fortalecimiento y claridad en organizaciones indígenas.
- 2) Capacidades fuertes de los dirigentes indígenas.
- 3) Legitimidad de los representantes indígenas.
- 4) Apoyo técnico a las comunidades en las fases y acuerdos de la consulta
- 5) Voluntad política de los Gobiernos.
- 6) Representantes políticos con capacidad de decisión y con influencia en el gobierno.
- 7) Compromiso de empresas con derechos de pueblos indígenas.
- 8) Presencia de mediadores en negociaciones directas entre empresas y comunidades.
- 9) Acuerdos previos sobre procedimientos y reglas en la negociación.

Conclusiones / Ideas claves

- “ La consulta es un derecho consolidado desde diversos ámbitos internacionales, definido y delimitado.
- “ La consulta es un instrumento de garantía para el ejercicio de otros derechos que condiciona su implementación.
 - “ derechos territoriales.
 - “ derechos de autogobierno.
 - “ derechos de participación en beneficios.

Conclusiones/ Ideas claves

- “ La ausencia de consulta pone en riesgo la estabilidad democrática, generando niveles altos de conflictividad social, con altos costes económicos.
- “ La ausencia de consulta afecta la seguridad jurídica de las inversiones, ya que podrían ser cuestionadas en ámbitos jurídicos internacionales.
- “ Sin la participación de todos los actores que inciden en la realización de la consulta los procesos pierden legitimidad.

Recomendaciones

- “ Construir agendas de trabajo que resuelvan los nudos críticos a partir de los elementos que favorecen la consulta.
- “ Mejorar los espacios de dialogo existentes y construir nuevos espacios para:
 - “ Generar consensos
 - “ Construir políticas públicas conjuntamente
 - “ Integrar a todos los sectores que inciden en la realidad de la consulta (Gobiernos, Pueblos Indígenas, Empresas).
- “ Establecer mecanismos que recopilen y monitoreen las experiencias de consulta:
 - “ comunidades de aprendizaje
 - “ grupos de trabajo o comités consultivos
- “ Establecer agendas regionales conjuntas con participación de la cooperación internacional.

Preguntas

- “ ¿Cómo debería ser un proceso de consulta que satisfaga a todas las partes?
- “ ¿Comparten los nudos críticos, los resultados y conclusiones planteados?
- “ ¿Qué factores deben confluír para que puedan darse espacios de diálogo?
- “ ¿Cómo se valora desde las instituciones públicas su rol en la búsqueda de consensos?
- “ ¿Qué papel deben jugar las empresas en la implementación de la consulta?
- “ ¿Qué papel pueden jugar las agencias internacionales en los procesos de consulta?