

**Fortalecimiento de Capacidades sobre REDD+ y Bosques por Pueblos Indígenas,  
sociedad civil y Comunidades Locales en América Latina**

**Guía práctica sobre Consulta y Consentimiento Libre Previo e  
Informado en procesos relacionados a bosques y cambio climático**

*“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.*

Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

*Enero 2023*

## Índice

1.	Presentación.....	4
	CAPITULO 1: CONTEXTO .....	5
2.	Contexto de la Región Centro Americana.....	5
3.	Marco Conceptual .....	5
4.	Marco Jurídico Internacional Relativo a Consulta y -CLPI- .....	7
4.1.	Marco Jurídico Internacional Relativo a la Consulta .....	10
5.	Marco Jurídico Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	10
	CAPITULO 2: GUIA DE CONSULTA Y CLPI.....	12
6.	Objetivos de la Guía .....	12
7.	Actores de la Guía de Consulta y CLPI.....	13
7.1.	Actores y participantes en la consulta y el CLPI.....	13
7.2.	Circunstancias de aplicación del CLPI.....	14
7.3.	Responsabilidad de ejecución de la consulta .....	14
7.4.	Instancias que Intervienen en el Proceso de Consulta y CLPI .....	15
8.	Características de la Consulta.....	15
8.1.	Características del derecho a la Consulta con Pueblos Indígenas .....	16
8.2.	Principios básicos de la consulta:.....	17
9.	El rol de la Mujer y los Jóvenes indígenas en los procesos de consulta.....	17
10.	Cuando debe haber Consulta.....	19
10.1.	Niveles de Participación Indígena en los Procesos de Consulta: .....	19
10.2.	La Consulta en las medidas orientadas a favorecer a los Pueblos Indígenas .....	20
11.	Obtención del Consentimiento Libre, Previo e Informado .....	20
11.1.	El CLPI para los Pueblos Indígenas .....	20
11.2.	Cuando se requiere desarrollar procesos de CLPI.....	21
11.3.	Pueblos Indígenas y la aplicación del CLPI.....	22
11.4.	Características o principios del proceso metodológico del CLPI.....	23
5	Fases de la consulta para obtener CLPI.....	23
5.1.	Fase de preparación:.....	23
5.2.	Fase de desarrollo de la consulta y CLPI .....	27
5.3.	Fase de documentación del proceso de consulta y CLPI .....	28
	CAPITULO 3: EXPERIENCIAS DE CONSULTA .....	29

6. El Plan de Acción Nacional de los Pueblos Indígenas de El Salvador (PLANPIES), como ejemplo de buenas prácticas de consulta.....	29
7. Experiencia del Consentimiento Previo, Libre e Informado – CPLI – y Consulta Indígena en Costa Rica .....	30
12. Conclusiones y Recomendaciones .....	36
12.1. Conclusiones .....	36
12.2. Recomendaciones.....	36
13. Referencias bibliográficas .....	37
14. Anexo .....	38

## 1. Presentación

La presente Guía práctica sobre Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado en procesos relacionados a bosques y cambio climático contiene información importante, comprensible y actualizada sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, alcances de los procesos de Consulta y del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI); de igual manera, establece lineamientos básicos sobre la aplicación de los procesos de consulta como el camino para buscar el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI); además, se convierte en una herramienta de trabajo que establece los principales pasos a seguir para la aplicación efectiva de los procesos de consulta, especialmente procesos relacionados a bosques y cambio climático que en la actualidad se están promoviendo en territorios indígenas.

La presente Guía Práctica tiene como base los principios cosmogónicos que permiten orientar la ejecución de los procesos de consulta, promoviendo la participación y empoderamiento de las mujeres y jóvenes indígenas como actores protagónicos en la toma de decisión.

Los procesos de consulta se fundamentan en el Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, Artículo 19 y 32 de la Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas y Artículo 23 de Declaración de la OEA sobre Derechos de Pueblos Indígenas.

## CAPITULO 1: CONTEXTO

### 2. Contexto de la Región Centro Americana

Centro América es una región intercultural, multilingüe, se caracteriza por su riqueza cultural y natural, donde cohabita un promedio de 66 Pueblos Indígenas los que poseen una cosmovisión que interrelaciona la madre tierra, el ser humano y el universo, la tierra en la que viven y los recursos naturales de los que dependen están inextricablemente vinculados a su identidad y cultura, medios de vida base de su bienestar físico y espiritual.

En los territorios indígenas se encuentra el 80 % de la biodiversidad que aún queda en el planeta, en la región Centroamericana, “se concentra entre un 7 % y un 10 % de la biodiversidad mundial, ocupan casi el 40% de la superficie terrestre y marina del istmo. Parte de esta diversidad ambiental y cultural se refleja también en la existencia de grandes áreas o corredores regionales, como el Corredor Biológico Mesoamericano, a lo largo de la vertiente del Caribe, y el Corredor Seco Centroamericano, que se extiende a lo largo de cuatro países del istmo”<sup>1</sup> siendo ellos Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

### 3. Marco Conceptual

Los Pueblos Indígenas poseen sus propios conceptos e interpretación de sus derechos para este caso relacionado a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado.

**Pueblos Indígenas:** Son considerados pueblos indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas<sup>2</sup>.

#### Criterios objetivos y subjetivos del ser indígena

Criterios objetivos	Criterios subjetivos
a. <b>Continuidad histórica:</b> Es decir, permanencia en el territorio nacional desde tiempos anteriores al proceso colonial.	Se determina por la existencia de colectividades humanas que se auto identifican como partes o descendientes de pueblos culturalmente diferenciados y poseen un carácter distinto al de otras formas de organización social. Implicando, además, los elementos del ser indígena, conocer el contexto y momento histórico de vida, sentirse parte de un Pueblo Indígena, vivir y desarrollar sus formas de vida
b. <b>Conexión territorial:</b> comprendida como la ocupación de una zona territorial histórica del país por parte de sus ancestros.	
c. <b>Instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintas:</b> conservadas total o parcialmente por las comunidades u organizaciones indígenas, pero existe una evidente diferenciación entre el ser indígena y los que no se reconocen como tal.	

<sup>1</sup> Banco Mundial. 2017. Informe “Hacia Una Centroamérica Más Resiliente Informe Pilares para la Acción”

<sup>2</sup> Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Artículo 1, Literal “b”

**Consulta:** La consulta es un proceso permanente de diálogo y búsqueda de acuerdos de beneficio mutuo, para los actores interesados en la toma de decisiones, respecto a cualquier medida que sea susceptible a afectar directamente a los pueblos indígenas, en sus derechos colectivos, fundamentales, sociales, políticos económicos, culturales, ambientales con relación a programas o proyectos que se desarrollan en sus comunidades, tierras o territorios.

**Consentimiento libre previo e informado –CLPI-:** En el marco de la consulta el Consentimiento significa la manifestación de un acuerdo claro y convincente, conforme a las estructuras para la toma de decisiones de los Pueblos Indígenas, lo que incluye los procesos tradicionales de deliberación.

- **Consentimiento:** Las consultas deben celebrarse de buena fe. Las partes deben establecer un diálogo que les permita tomar decisiones colectivas y hallar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto recíproco y una participación plena y efectiva de forma equitativa.
- **Libre:** significa la ausencia de coacción, intimidación o manipulación y de presiones y plazos impuestos externamente o sea obligación de parte de personas fuera de la comunidad.
- **Previo:** significa que se permite tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate. Lo que significa que se ha obtenido el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado los tiempos de las comunidades.
- **Informado:** se refiere a la disponibilidad y presentación de toda la información relevante, antes de solicitar el consentimiento y como parte del proceso del consentimiento en curso, en la cual se reflejan todas las opiniones y puntos de vista. La información debe ser verás, oportuna y culturalmente adecuada.

Significa que se ha proporcionado información que abarque básicamente los siguientes aspectos:

- a. La naturaleza, envergadura, reversibilidad y alcance del proyecto o cualquier actividad propuesta
- b. El objetivo
- c. La duración
- d. Las zonas que se verán afectadas
- b. Probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución justa y equitativa de los beneficios.
- c. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto
- d. La información debe ser precisa y revestir una forma accesible y comprensible, entre otras cosas en un idioma que los pueblos indígenas comprendan plenamente.

**Derecho Indígena:** Es el conjunto de principios, valores, normas, procedimientos, costumbres y prácticas tradicionales que regulan la vida, la organización, la autoridad, la administración y la resolución de los conflictos. El conjunto de derechos de los pueblos

indígenas puede agruparse en tres generaciones, de acuerdo al orden en que han sido reconocidos en el plano internacional. Los derechos de primera generación incluyen los derechos civiles y políticos, como por ejemplo el reconocimiento de la ciudadanía; los de segunda generación son los derechos sociales, económicos y culturales, como por ejemplo el derecho a la vida, el acceso a recursos materiales y las expresiones culturales. Los derechos de tercera generación, se denominan derechos colectivos, ya que son fundamentalmente derechos de los pueblos, tales como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la paz, el derecho a la solidaridad y el derecho al desarrollo; cada uno de los cuales entendido bajo la noción colectiva; es decir, estos derechos subsisten en cuanto deben ser ejercidos por las colectividades y, además, respetados y reconocidos por los Estados y las organizaciones internacionales. Gran parte de estos derechos han logrado explicitarse tanto en el Convenio 169 de la OIT, como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en septiembre de 2007.

#### **4. Marco Jurídico Internacional Relativo a Consulta y -CLPI-**

EL CLPI es un principio protegido por la legislación internacional sobre derechos humanos, que establece que ‘todos los pueblos tienen derecho a su libre determinación’ y vinculado a ello, que ‘todos los pueblos tienen el derecho de perseguir de manera libre su desarrollo económico, social y cultural’.<sup>3</sup>

Al referirse a la Consulta y el CPLI no se puede dejar de mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos DUDH, como un instrumento que inspiró otros acuerdos y convenios para el reconocimiento de derechos de primera, segunda y tercera generación. En este sentido la DUDH expresa en su artículo 2 que toda persona tiene los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En esta misma línea la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa que los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Otros instrumentos relevantes, legalmente vinculantes son el Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos, el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación. Tanto el ICCPR como el ICESCR protegen el derecho de los pueblos a su libre determinación. Aunque estos instrumentos mundialmente vinculantes no hacen mención explícita del principio del CLPI, el Comité de Derechos Humanos, que vigila el cumplimiento del CCCPR y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que monitorea el cumplimiento del ICESCR, han interpretado en numerosas ocasiones estos pactos en el sentido de exigir el CLPI como una expresión de la libre determinación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vigila el cumplimiento del

---

<sup>3</sup> Manual de Consentimiento Libre, Previo e Informado de la FAO

ICERD, también se ha expresado en numerosas ocasiones en relación con los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y ha llamado en repetidas ocasiones a los Estados a reconocer y proteger estos derechos y a aplicar el CLPI.<sup>4</sup>

El derecho a la consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado, se encuentra regulado en El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y en la Declaración de las Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El artículo 6.1 inciso a) del Convenio 169 de la OIT, establece: “Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. En el numeral 2, establece que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”<sup>5</sup> “Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso”.<sup>6</sup>

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Asimismo, cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.”<sup>7</sup>

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, encontramos cinco artículos que regulan el derecho de los Pueblos indígenas a ser consultados sobre diferentes temas, los cuales se describen a continuación:

- “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado (Artículo 19).
- Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares (Artículo 30 numeral 2).

---

<sup>4</sup> Manual de Consentimiento Libre, Previo e Informado de la FAO

<sup>5</sup> Artículo 6, Convenio 169 de la OIT.

<sup>6</sup> Artículo 10, Convenio 169 de la OIT.

<sup>7</sup> Artículos 15.2 y 16.2 del Convenio 169 de la OIT.



- Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho (Artículo 36 numeral 2).
- Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración (Artículo 38).
- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Artículo 32.2).”<sup>8</sup>

Partiendo de los marcos normativos y los estándares jurídicos internacionalmente establecidos y reconocidos, la aplicación del derecho a la Participación Plena y Efectiva, la Consulta Previa y el principio del Consentimiento Libre, Previo e Informado, se enmarcan en el contexto del acercamiento y entendimiento entre los Pueblos Indígenas y los Estados para la construcción de procesos de diálogo y establecer mecanismos *de buena fe* con el objetivo de llegar a un acuerdo y obtener su consentimiento sobre asuntos que les afecten de forma directa o indirecta; en base al derecho de autonomía los Estados deben reconocer y respetar los resultados emanados del proceso de consulta.

A la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la consulta indígena, a diferencia de la consulta pública, cuenta con diversos elementos y pautas que la distinguen de otros procesos e instrumentos de participación ciudadana; entre los requisitos que deben estar presentes en la consulta con Pueblos Indígenas destacan los siguientes:

- Prima el principio de buena fe durante los procesos.
- La consulta debe ser sistemática, transparente y culturalmente adecuada.
- El ejercicio libre de la consulta se convierte en un elemento esencial.
- Debe contarse con información suficiente y en un lenguaje de fácil comprensión.
- Debe ser libre en el sentido que los Pueblos Indígenas participen bajo sus propias condiciones y requisitos, de tal forma que la política, programa o proyecto se ajusten a su concepción y que puedan plantear otras alternativas de desarrollo.
- Tomar en cuenta y respetar sus propias estructuras organizativas representativas y sus formas de diálogo y consensos.
- Respetar los tiempos y ritmos que marcan sus propios procesos de toma de decisiones.
- La obtención del Consentimiento Libre, Previo e Informado, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.
- Reconocer y respetar los resultados emanados del proceso de consulta.

---

<sup>8</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como se puede observar, la consulta indígena no debe percibirse como un simple acto que puede agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, la consulta no debe entenderse como un fin sino como un medio para alcanzar un diálogo intercultural entre el Estado, el sector privado y los Pueblos Indígenas que permita garantizar el respeto, reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos colectivos.

#### 4.1. Marco Jurídico Internacional Relativo a la Consulta

<b>Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.</b>	<b>Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas</b>	<b>Declaración de la OEA sobre Derechos de Pueblos Indígenas</b>
<p>Artículo 6. Literales, A y B.</p> <p>A. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>B. Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente por, lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otras índoles responsables de políticas y programas que les conciernan.</p>	<p>Artículo 32, Numeral 2.</p> <p>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.</p> <p>Artículo 19</p> <p>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</p>	<p>Artículo 23, numeral 1 y 2.</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.</p> <p>2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</p>

#### 5. Marco Jurídico Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la actualidad existen varios instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los Pueblos indígenas, que establecen regulaciones generales y específicas, vinculadas con salvaguardas al derecho a la tierra y territorios, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, los conocimientos ancestrales y tradicionales, la

participación de los Pueblos indígenas en todos los niveles de la vida social, económica y políticas, así como la igualdad y equidad de participación entre hombres y mujeres.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, además de ser un instrumento jurídico internacional, es parte del derecho interno costarricense, hondureño, nicaragüense y guatemalteco. En los artículos 15.1 y 7.4, establecen los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales, existentes en sus tierras y de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos, y que “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”<sup>9</sup>

El Convenio 169 en su artículo 7.1 establece que “Los Pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual... Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”<sup>10</sup>

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”<sup>11</sup> Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.<sup>12</sup>

La misma Declaración, en el artículo 26.1. Establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; y en el numeral 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma; y en el numeral 3 establece que “Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas... y en el artículo 25, establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.”<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Convenio 169 de la OIT

<sup>10</sup> Convenio 169 de la OIT.

<sup>11</sup> Artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

<sup>12</sup> Artículo 32 numeral 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>13</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

## CAPITULO 2: GUIA DE CONSULTA Y CLPI

La presente Guía tiene como propósito ofrecer información y convertirse en una herramienta que contribuya a las organizaciones de los Pueblos Indígenas para la aplicación efectiva del derecho a la Consulta y al principio del Consentimiento, Libre, Previo e Informado; así mismo, apoyar a las comunidades de los Pueblos Indígenas a expresar su visión y participar de manera plena y efectiva en la toma de decisión, elaboración, implementación y seguimiento de políticas, programas y proyectos que de forma directa o indirecta impacten en sus territorios y sistemas de vida de los Pueblos Indígenas.

### 6. Objetivos de la Guía

La Guía contribuye al fortalecimiento de capacidades para la aplicación del derecho a la Consulta y al principio del Consentimiento, Libre Previo e Informado de los Pueblos Indígenas promoviendo su participación y decisión con respecto a la implementación de medidas que les afecten.

*La Consulta Previa es un derecho fundamental que tienen los Pueblos y comunidades Indígenas a ser consultados cuando se diseñan o implementan medidas legislativas y administrativas o cuando se vayan a realizar políticas, programas, proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que afecten de manera positiva o negativa, para proteger su integridad e identidad cultural, social y económica garantizando el derecho a la participación plena y efectiva*

La Guía es un instrumento que los pueblos indígenas deben aplicar mediante sus estructuras organizativas propias priorizando la participación de mujeres y jóvenes indígenas como actores protagónicos en los procesos de diálogo y consulta.

*“Los Pueblos Indígena poseen sus propios sistemas sociales, políticos, económicos y ambientales, basados en sus propias formas de organización comunitaria, donde las mujeres un rol importante en la toma de decisiones y transferencia intergeneracional de los conocimientos tradicionales indígenas”*

La Guía está dirigida a los Pueblos Indígenas, Estados, Organismos Internacionales y Sociedad Civil que quieran desarrollar actividades en territorios indígenas.

*En El Sistema de Naciones Unidas reafirma que el Derecho a la consulta es un “Derecho Angular” para los Pueblos Indígenas, por lo que, para su debida implementación, es necesario que se realicen consultas previas para definir conjuntamente los Estados, Organismos Internacionales y Sociedad Civil y las estructuras organizativas de los Pueblos Indígenas, soluciones a los posibles conflictos que pueden surgir de las medidas Administrativas, Legislativas ; como además programas, políticas y proyectos que afecten a las comunidades y Pueblos Indígenas. además, estos procesos constituyen una herramienta importante para alcanzar un desarrollo sostenible a nivel territorial.*

## 7. Actores de la Guía de Consulta y CLPI

La presente guía va dirigida a las Organizaciones y Pueblos Indígenas para fortalecer su conocimiento sobre el proceso de la Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado que deben desarrollar los gobiernos, el Estado y el sector privado, sobre los impactos que las medidas administrativas, legislativas, políticas, programas y proyectos, que se desarrollan en sus territorios causen.

*Es fundamental que tanto los Estados, las empresas, los gobiernos Municipales y cualquier otro ente externo reconozca y respete las estructuras organizativas propias de los Pueblos Indígenas, para que establezcan la coordinación pertinente al impulsar procesos de consulta, de tal forma que se garantice la participación plena y efectiva de los mismos.*

Según el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Consulta y el Consentimiento no se limitan solo a la afectación de los derechos de propiedad indígena, además es aplicable a acciones administrativas o legislativas de los Estados, que afecten directa o indirectamente los medios de vida de los Pueblos Indígenas

### 7.1. Actores y participantes en la consulta y el CLPI

El trabajo en torno a la práctica de la consulta nos indica que para llegar a acuerdos que reflejen los intereses, necesidades y perspectivas de las comunidades y organizaciones indígenas, es necesaria la intervención de diversos actores que promueven la gestión comunitaria, por lo que se hace necesario identificar a los siguientes actores:

- a. **Comunidades y/u organizaciones:** deben ser convocadas organizaciones representativas y reconocidas por el Estado o por ellas mismas: organizaciones comunitarias que tengan en su trabajo temas que se interrelacionan con el proyecto o actividades.
- b. **Autoridades:** Poseen la facultad de decidir sobre las políticas públicas, en relación a las necesidades de la población, por lo que es conveniente su presencia para que conozcan las propuestas sociales y de ser posible que intervengan en la gestión de la propuesta.
- c. **Dirigencia:** Líderes y dirigentes que gozan del reconocimiento organizativo y comunitario, a nivel local, regional y/o nacional. Estas personas han construido la capacidad de identificar y priorizar problemas y generar alternativas de manera colectiva; así mismo mantienen un espacio en la toma de decisiones y poseen la confianza social necesaria para los procesos de negociación de propuestas ante actores externos a la comunidad y/u organización.
- d. **Expertos:** Son los profesionales, técnicos y conocedores de temas específicos. Estas personas han generado experiencias concretas en torno a situaciones específicas,

comunitarias y organizativas que han producido resultados positivos para el beneficio social.

- e. **Ejecutivos:** Conocen la operativización de planes, programas y proyectos de manera eficaz y eficiente en la concreción de resultados que provoquen impactos positivos para la población. Estas personas ocupan lugares clave en la dirección y gestión organizativa y comunitaria.

## 7.2. Circunstancias de aplicación del CLPI

Es importante destacar que en el derecho internacional se establecen algunas de las circunstancias específicas donde los Estados requiere el consentimiento de las comunidades indígenas según la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

- a. Realización de megaproyectos que impactan en la subsistencia o sistemas de vida propios de un Pueblo Indígena.
- b. Almacenamiento de sustancias tóxicas y las actividades mineras.
- c. Reasentamientos o traslado poblacional: en el caso de las represas o actividades de minería a cielo abierto, que por lo general requieren traslados poblacionales.
- d. La adopción de medidas administrativas o legislativas como, por ejemplo: leyes, políticas, estrategias, programas o proyectos, los cuales no deben ser diseñados e implementados bajo mecanismos contrarios a lo expresado libremente por los Pueblos Indígenas mediante sus estructuras organizativas propias.

## 7.3. Responsabilidad de ejecución de la consulta

Los instrumentos jurídicos sobre la protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen que la responsabilidad de ejecutar los procesos de consulta recae sobre los Estados; en coordinación con las estructuras organizativas indígenas y respetando el marco jurídico de los Pueblos Indígenas. El trabajo de incidencia de los Pueblos Indígenas para que se reconozca su derecho a la autonomía y a la participación, demanda su participación plena y efectiva mediante sus estructuras organizativas propias en el diseño, ejecución, monitoreo y seguimiento en los procesos de consulta, cuando se prevea la implementación de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa o indirectamente los sistemas de vida de los Pueblos Indígenas.

Actualmente existen organismos internacionales, sociedad civil y terceros que plantean ejecutar acciones en territorios indígenas a estos procesos es necesario y fundamental que desarrollen procesos de consulta y CLPI.

## 7.4. Instancias que Intervienen en el Proceso de Consulta y CLPI

Es importante tener presente que durante los procesos de consulta pueden participar diversos actores, entre ellos: el Estado, gobiernos locales, Organismos de Derechos Humanos, Alto Comisionado para los Derechos Humanos; Pueblos Indígenas mediante sus propias estructuras organizativas tomando en cuenta la participación de Mujeres y Jóvenes Indígenas, Sociedad Civil, Sector Privado, Sistema de Naciones Unidas y Organismos Multilaterales, Organismo Internacionales, Organismos de cooperación.



## 8. Características de la Consulta

*La Consulta Previa es un derecho fundamental que tienen los Pueblos y Comunidades Indígenas a ser consultados cuando se prevea implementar medidas legislativas y administrativas o cuando se diseñen políticas, programas, proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios con posibilidad de afectarles positiva o negativamente, buscando de esta manera proteger su integridad e identidad cultural, social y económica garantizando el derecho a la participación plena y efectiva.*

Los procesos de consulta tienen un carácter procedimental por medio del cual se deben garantizar el pleno respeto a los Derechos Humanos y Derechos Colectivos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. El efecto que produce un proceso de consulta realizada conforme al Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es que:

- En primer lugar, permite instaurar un mecanismo de diálogo y coordinación Estado, Organismos Internacionales, Sociedad Civil y Pueblos Indígenas.
- Segundo lugar, contribuye a construir un proceso de diálogo para alcanzar consensos entre los Estados, Organismos Internacionales, Sociedad Civil y Pueblos Indígenas.

Por ello podemos afirmar que un proceso de consulta es un mecanismo de diálogo intercultural e interinstitucional que se realiza entre Pueblos Indígenas, Estado Organismos Internacionales, Sociedad Civil y otros sectores de la vida social y económica del país que pretendan implementar una media administrativa, legislativa o una política, programa o proyecto que afecte a los Pueblos y Comunidades Indígenas.

La adecuada aplicación de estos mecanismos contribuye a prevenir y resolver conflictos de intereses, en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo, mediante diálogos inclusivos y respetuosos de los derechos de los Pueblos y comunidades Indígenas a través de sus estructuras organizativas representativas.

Es importante mencionar que para la ejecución de los procesos de consulta y alcanzar sus objetivos, no existe una fórmula o formato metodológico que se pueda aplicar de manera general en todos los países y en todas las circunstancias. Por lo anterior, la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para observar y garantizar el ejercicio del derecho a la consulta deberán ser determinados con flexibilidad, partiendo de las condiciones y particularidades propias de la región, localidad o Pueblo Indígena que se consulta, y de sus condiciones sociales, económicas, políticas, y culturales.

Se debe garantizar el cumplimiento del principal objetivo del derecho a la consulta, el cual consiste en asegurar la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que les atañen; y garantizar las condiciones para el establecimiento de mecanismos de diálogos sistemáticos que permitan alcanzar acuerdos, o el Consentimiento Libre, Previo e informado, acerca de las medidas a implementar.

### 8.1. Características del derecho a la Consulta con Pueblos Indígenas

El derecho	Criterio de aplicación	Interpretación
Consulta Previa	Buena Fe.	Debe de estar libre de mala intención.
	Sistemática y culturalmente adecuada.	Es un proceso que debe permitir diversas actividades de diálogo y coordinación y respetar los procedimientos y tiempos de los Pueblos Indígenas.
	Debe ser libre.	No se debe ejercer ningún tipo de presión a los consultados.
	Debe ser informada.	Los Pueblos Indígenas deben tener acceso a toda la información necesaria, se debe garantizar que esta sea en un lenguaje culturalmente adecuado.
	Respetar las estructuras organizativas de los Pueblos Indígenas.	El proceso debe coordinarse y ejecutarse con las estructuras organizativas de los Pueblos Indígenas.
	Respetar los tiempos para la toma de decisión de los PI.	Es de tener presente que los tiempos de los Estados u otro ente externo a los PI, no siempre coinciden con las dinámicas de vida y tiempos de



		la comunidad, por lo que se debe dar el tiempo adecuado para que la comunidad se informe.
	Respeto a los resultados emanados de la consulta.	Independientemente de cuál sea el resultado de un proceso de consulta, es necesario que estos sean respetados, se recomienda que los acuerdos queden documentados.

## 8.2. Principios básicos de la consulta:

Temas reafirmados	Nuevos aportes.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que los Pueblos Indígenas participen plena y efectivamente, en los procesos de consulta.</li> <li>- Respeto a los tiempos desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas.</li> <li>- Tomar en cuenta los principios cosmogónicos como fundamento de los procesos de consulta.</li> <li>- Participación plena, efectiva y real de las mujeres y jóvenes indígenas.</li> <li>- Los procesos de consulta deben hacerse coordinadamente con los Pueblos Indígenas mediante sus estructuras organizativas.</li> <li>- La información debe ser oportuna y con pertinencia cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se debe tener presente que es importante el dialogo con el Estado y sector privado, pero no olvidar el dialogo entre pueblos o comunidades.</li> <li>- Es importante que se cuente con un mecanismo que dé seguimiento a los acuerdos.</li> <li>- La participación no debe terminar en la consulta, se debe garantizar la participación en la ejecución y el seguimiento.</li> <li>- Se debe garantizar la participación justa y equitativa en los beneficios.</li> <li>- Es de tener presente que en algunos casos se debe prever quién, cómo y a quién indemnizar por los daños ocasionados.</li> </ul>

## 9. El rol de la Mujer y los Jóvenes indígenas en los procesos de consulta

Las mujeres indígenas poseen un rol fundamental dentro de sus estructuras organizativas en lo que se refiere a la transmisión intergeneracional de sus conocimientos y saberes, espiritualidad, historia de sus pueblos, su cosmovisión y en la defensa de la tierra, el territorio y los recursos naturales. Gran parte de la identidad cultural de los Pueblos Indígenas, incluyendo el conocimiento de la medicina, las propiedades de las plantas, semillas y, las tradiciones orales, los diseños que se aplican en las artes visuales, las artes y artesanías se ha conservado gracias al esfuerzo de las mujeres.

La consulta previa se aplica como derecho colectivo mediante las estructuras de las comunidades y Pueblos Indígenas; sin embargo, en ocasiones, en estas estructuras se han establecido relaciones de género desde el patriarcado. Estos sistemas, donde los hombres toman la mayoría de las decisiones sobre los procesos de desarrollo en el territorio, limitan la capacidad de las mujeres para aportar al diseño e implementación de iniciativas

administrativas y legislativas de forma paritaria y las condicionan a un rol pasivo en la implementación de las iniciativas o en las decisiones sobre la distribución de beneficios.

En ese sentido y como resultado de los diálogos nacionales y regionales, se plantea la necesidad de generar condiciones que garanticen la participación plena y efectiva de las mujeres y jóvenes indígenas en los procesos de consulta.

Además, se destaca que estos procesos deben tener como fundamento los siguientes principios cosmogónicos:

- **El principio de relacionalidad:** Este principio es el más importante, sin él no podrían existir los demás, este principio nos dice que todo está vinculado con todo, lo más importante no son necesariamente los seres en sí mismos, sino las relaciones, los vínculos que se establecen entre ellos, los seres y las cosas en el universo existen no por sí mismos, sino gracias a que están relacionados entre sí.
- **El principio de correspondencia:** Este se refiere a un vínculo entre el microcosmos y el macrocosmos. Lo que ocurre en el mundo de los planetas y las estrellas, ocurre en nuestro mundo, afecta a los seres humanos, los animales, las plantas, los minerales y el agua.
- **El principio de complementariedad:** Ningún ser, ninguna acción existe por sí misma sola en el mundo, sino que está articulada a muchas relaciones con otros seres y otras acciones, somos parte de un todo. Para formar ese todo cósmico y que las cosas funcionen, debemos encontrar aquellas partes que nos encajan, es decir, nuestros complementos.
- **El principio de reciprocidad:** Explica que todo existe y se mueve con normalidad, hay una justicia cósmica, y esta se debe repetir en la tierra y en los mundos, todos debemos retribuir, dar y devolver a la tierra, al cielo, a los hermanos animales y plantas, a las montañas, a los ríos; a nuestros hermanos, a nuestros padres, a los espíritus de nuestros ancestros y a nosotros mismos.

De igual manera, se identifican principios que complementan a los anteriormente mencionados, los cuales son: a) Dualidad, b) Colectividad, c) Corresponsabilidad, d) Transparencia, e) Respeto a la Autonomía y f) Transparencia.

Partiendo del derecho a la autonomía y auto determinación de los pueblos, las mujeres y jóvenes Indígenas destacan la necesidad que los Estados apliquen estos derechos cuando se ejecuten procesos de consulta, identificando el rol fundamental del Estado y del sector privado; así mismo, enfatizan en garantizar las condiciones, medios y procedimientos adecuados, reconocer y respetar la particularidad de los Pueblos, mujeres y jóvenes indígenas.

Se considera fundamental que en los procesos de consulta puedan participar organismos internacionales de cooperación y protección de los derechos humanos, a fin de garantizar los marcos normativos la implementación del proceso de consulta, como garantes de la legitimidad, transparencia, monitoreo y seguimiento a los acuerdos.

## 10. Cuando debe haber Consulta

Los procesos de consulta necesariamente deben realizarse bajo los parámetros establecidos en los estándares del derecho internacional Indígena, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen que deberá implementarse consulta a los Pueblos Indígenas “*cada vez que se prevea implementar medidas administrativas y legislativas que les afecten*”.

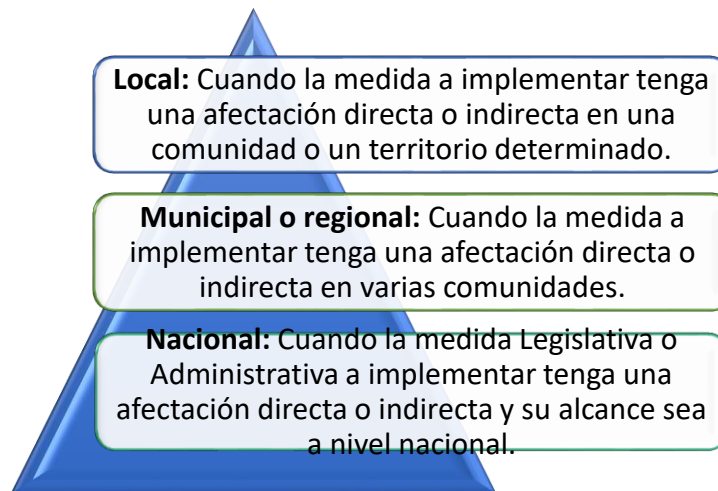
Así mismo, el Convenio 169 de la OIT contextualiza algunos de los casos en que se vuelve necesario realizar consultas a los Pueblos Indígenas, en ese sentido en el artículo 15 numeral 2 hace referencia a que “*...en caso de que pertenezca al Estado la propiedad donde se encuentran los minerales o los recursos del subsuelo, o tengan derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de estos pueblos serían perjudicados*”, y en qué medida antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Por su parte el artículo 17 numeral 2 establece que “Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de la comunidad”.

Al respecto el artículo 6 del Convenio establece un lineamiento sobre cómo se deben llevar a cabo los procesos de Consulta con los Pueblos Indígenas, la cual debe ejecutarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe, y por medio de sus estructuras organizativas indígenas representativas.

Se reconocen tres niveles de participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de Consulta:

### 10.1. Niveles de Participación Indígena en los Procesos de Consulta:



## 10.2. La Consulta en las medidas orientadas a favorecer a los Pueblos Indígenas

Sí, deben consultarse. El Estado, Organismos Internacionales y Sociedad Civil deben tener en cuenta que las medidas sujetas a consulta pueden ser susceptibles de afectar directa o indirectamente los derechos colectivos e individuales de los Pueblos Indígenas, de manera positiva o negativa. En ambos casos, deben realizarse los procesos pertinentes de Consulta Previa.

Algunos ejemplos de afectación positiva pueden ser medidas referidas a promover la educación intercultural o la elaboración de políticas públicas, leyes o programas, en estos casos necesariamente los procesos de consulta deben desarrollarse mediante las estructuras organizativas indígenas propias.

## 11. Obtención del Consentimiento Libre, Previo e Informado

Desde una perspectiva general, el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) debe observarse como el principio por medio del cual a un pueblo o comunidad indígena le asiste el derecho a conceder o no su consentimiento a la medida que ha sido sometida a consulta y que puede afectar las propias formas de vida de los pueblos indígenas, incluyendo la gobernanza sobre los territorios y recursos naturales que tradicionalmente ocupan. El CLPI es un principio clave para el cumplimiento del derecho internacional y la jurisprudencia relacionada a Pueblos Indígenas.

### 11.1. El CLPI para los Pueblos Indígenas

La interpretación internacional sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado, Puede afirmarse que este implica un proceso de negociaciones de manera informada y no coercitiva desde el Estado, Organismos Internacionales y Sociedad Civil hacia los Pueblos Indígenas. Dichas negociaciones deben ser previas al desarrollo y al establecimiento de medidas administrativas o legislativas, que impacten sus sistemas de vida particularmente con implicaciones en las tierras y territorios que de una u otra forma han ocupado de forma tradicional.

Es importante destacar que son las comunidades por medio de sus autoridades y sus estructuras organizativas, son las que tienen el derecho a decidir SÍ están de acuerdo o NO o como debe ser la iniciativa; una vez que comprendan exactamente las implicaciones positivas y negativas que dicha medida tendrá sobre ellos y sus tierras. Por lo general, el derecho al CLPI implica la búsqueda de consenso para que los Pueblos Indígenas tomen decisiones de acuerdo con sus sistemas de vida indígena y cosmovisión.

En los últimos años, después que los Estados Partes adoptaran la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, **El Consentimiento Libre, Previo e**

**Informado (CLPI)** se convierte en una Norma Internacional de derechos humanos y de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.

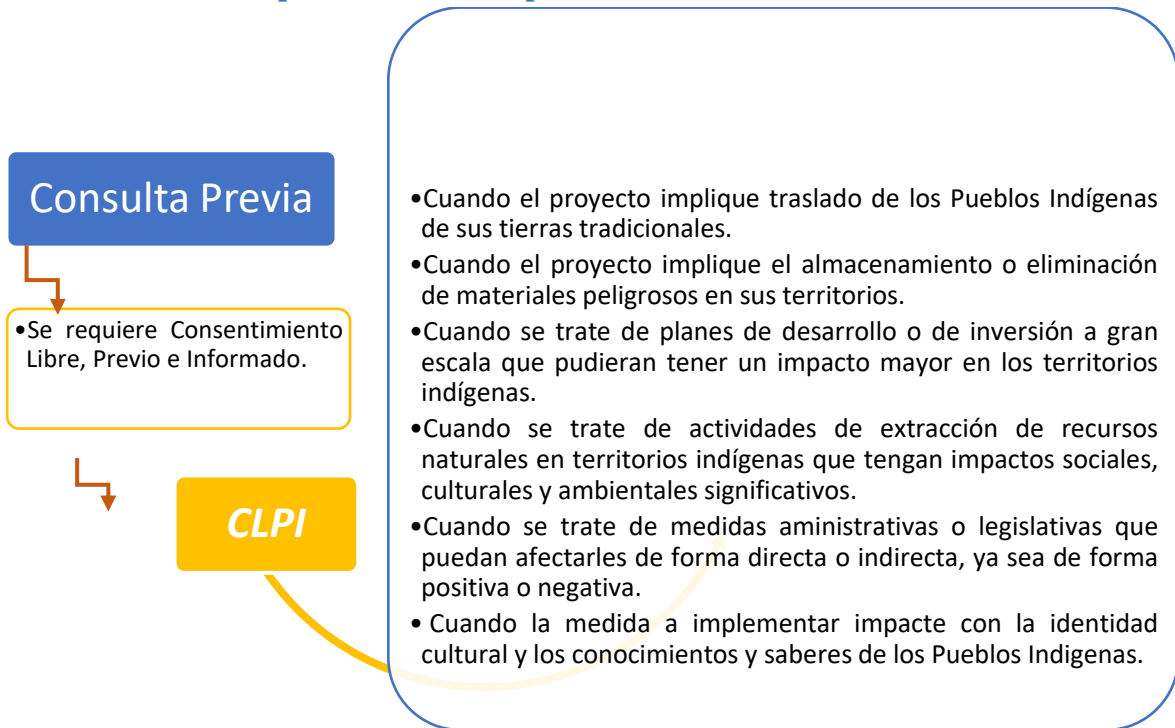
El CLPI, es una expresión de un conjunto más amplio de protecciones de los derechos humanos que garantiza los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas a controlar y desarrollar sus sistemas de vida, sus tierras y otros derechos conexos orientados a mantener y fortalecer su Identidad Cultural.

*A los efectos de la presente guía, el CLPI debe considerarse como un principio colectivo de los pueblos y comunidades indígenas para adoptar decisiones por medio de sus representantes y sus estructuras organizativas propias para otorgar o negar su consentimiento antes que el Estado y sector privado aprueben e implementen cualquier medida administrativa, legislativa o proyectos*

El CLPI es un principio que complementa y contribuye a dar efectividad a los derechos sustantivos de Pueblos Indígenas. Por consiguiente, debe respetarse junto con otros derechos, especialmente los relacionados con la autonomía, la participación plena y efectiva, sus formas organizativas propias, la cultura, la identidad y sobre todo, las tierras y territorios.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se establece que los Estados miembros tienen el deber de obtener el CLPI de los Pueblos Indígenas para todas las medidas administrativas, legislativas, programas y proyectos que afecten directa o indirectamente a los Pueblos Indígenas.

## 11.2. Cuando se requiere desarrollar procesos de CLPI



### 11.3. Pueblos Indígenas y la aplicación del CLPI

Los procesos de lucha de los Pueblos Indígenas a nivel internacional y nacional han estado orientados a que su derecho de dar o negar su consentimiento para el desarrollo de medidas administrativas y legislativas sea reconocido por los Estados, Estado, Organismos Internacionales y Sociedad Civil.

El derecho al CLPI; posee una relación directa con el marco jurídico de los Pueblos Indígenas para ejercer control y desarrollar su propio futuro desde una visión colectiva. No obstante, en la actualidad encontramos que este derecho es frecuentemente vulnerado, especialmente en casos de medidas legislativas o administrativas, planificación o ejecución de Proyectos y Megaproyectos de desarrollo a gran escala vinculados a políticas extractivas, tales como minerías, represas, autopistas, o explotaciones forestales.

En estos proyectos es común que los Pueblos Indígenas sean excluidos de los procesos de planificación y toma de decisiones, vulnerando además su derecho a la participación plena y efectiva en el diseño, ejecución y seguimiento a estas iniciativas.

Ante esta realidad, es imperante la necesidad que los Pueblos Indígenas, por medio de sus estructuras organizativas, robustezcan sus sistemas propios de gobernanza, que fortalezcan el reconocimiento y protección que los instrumentos jurídicos internacionales hacen sobre el derecho de los Pueblos Indígenas, particularmente en lo relativo al derecho a participar en cualquier decisión que les afecte directa o indirectamente; les asiste además, el derecho de dar o negar su consentimiento Libre, Previo e Informado mediante una decisión colectiva, tomada por medio de procesos definidos y determinados por los mismos Pueblos Indígenas mediante sus autoridades o estructuras organizativas propias.

*Para que un proceso de consulta sea considerado exitoso, parte de la premisa que los Pueblos Indígenas hayan alcanzado libremente una decisión o acuerdo informado, a través de sus procedimientos e instituciones propias; además, que cuente con indicadores y medios de verificación sobre la participación de mujeres y jóvenes indígenas.*



#### 11.4. Características o principios del proceso metodológico del CLPI

- a. PARTICIPATIVO, que permita la participación de todos los actores que son afectados por el proyecto.
- b. INCLUYENTE, que permita tomar en cuenta la opinión de todos los involucrados en el proceso, (hombres, mujeres, jóvenes).
- c. SISTEMÁTICO, que se formule un plan que asegure la recopilación de todos los elementos y etapas que surjan con el desarrollo del proceso.
- d. PRÁCTICO, apegado a la realidad de las comunidades, en tiempos flexibles y que concluya en compromisos y acciones concretas.
- e. SENCILLO, que facilite un entendimiento amplio y claro de las acciones, el proceso y los resultados que se desarrollarán.
- f. DE BUNA FE, el proceso de consulta se lleva a cabo con confianza, colaboración y respeto mutuo entre las partes, carente de demoras injustificadas o acciones mal intencionadas.
- g. PUBLICO, Toda la información debe ser de carácter público, puesto a disposición en medios donde las comunidades puedan acceder a ella.

### 5 Fases de la consulta para obtener CLPI

Las actividades que se realizarán para desarrollar la consulta y buscar el CLPI de los pueblos indígenas estará compuesto de distintas fases.

#### 5.1 Fase de preparación:

**Objetivo 1:** Determinar si el programa, proyecto o actividad que se propone es afecto a consulta.

**Metodología:** Reuniones de equipos e interinstitucionales que analicen el proceso, definan los responsables, recursos, tiempos y condiciones para realizar los procesos de CLPI.

**Actividades:**

- Definir el tipo de programa, proyecto o actividad
- Identificar el área geográfica
- Identificar la presencia de pueblos indígenas
- Identificar posibles impactos (+ o -) tangibles o intangibles
- Firma del acta con las conclusiones justificando si la acción es afecto o no a la consulta (Si la acción es afecto a consulta se prosigue con las siguientes fases)

**NOTA:**

- *Es fundamental analizar qué tipo de proyecto se pretende ejecutar: de educación, salud, vivienda, agrícola, ambiental, de desarrollo.*
- *Es necesario saber si la propuesta es una iniciativa de la comunidad o es una propuesta externa.*
- *Identificar si en el área hay presencia de pueblos indígenas, si viven en el área, si realizan actividades en el área, si es reconocido o asumido como su territorio.*

**Objetivo 2:** Realizar los procesos de acercamiento con los beneficiarios y partes interesadas para sondear el interés en la acción.

**Metodología:** Visitas de campo, reuniones, entrevistas, comunicaciones con los beneficiarios y partes interesadas.

**Actividades:**

- Creación de condiciones con las organizaciones indígenas comunitarias
- Presentación de la acción
- Obtención del interés de participar en la acción
- Definición de roles
- Carta de aval del interés de participar en la acción
- Instalación de un equipo de coordinación e implementación del proceso

**NOTA:**

*En esta sección se debe realizar un primer acercamiento con los líderes y beneficiarios, para conocer la situación pasada, actual y futura de la comunidad, si está dentro de sus planes la acciones que estamos planteando.*

**Objetivo 3:** Construcción participativa del plan de consulta que contenga, objetivos, metodología, tiempos en base al CLPI.

**Metodología:** Reuniones con dirigentes o representantes de las comunidades, organizaciones y dependencias que participaran en el proceso para definir el plan de consulta.

**Actividades:**

- Acreditar a los representantes de las partes interesadas que darán seguimiento.
- Brindar toda la información sobre el programa, proyecto o acción
- Brindar información sobre consulta y CLPI
- Definir los recursos técnicos, monetarios e institucionales con los que se cuentan
- Definir los tiempos en los que se desarrollará el proceso
- Definir el diseño y mecanismo de la consulta: procedimientos /talleres, reuniones, entrevistas, canales de información, mecanismos para la toma de consenso y solución de controversias, calendario de actividades, responsables, mecanismos para estructurar los acuerdos y seguimiento.

**Objetivo 4:** Instalar el equipo de trabajo multidisciplinario que desarrollara la consulta para obtener el CLPI.



**Metodología:** Se instalará un equipo de expertos que formulen los documentos de soporte de la consulta

**Actividades:**

- Identificar a un experto en legislación nacional e internacional relativo a consulta, CLPI, salvaguardas, derechos indígenas, participación.
- Identificar un experto en la región, esta persona es la que conoce la región donde se realizara el proyecto y se colecta información y conoce las dinámicas, sociales, económicas, políticas, culturales.
- Contar con un experto en Genero, preferiblemente una mujer indígena, que conozca la situación y realidad de las mujeres indígenas, ya que el enfoque de género debe partir por apoyar a la mujer a empoderarse de los procesos.
- Contar con un experto en metodologías y planificación participativa, esta persona es la encargada de realizar los instrumentos, facilitar los procesos y redactar el informe final.
- Contar con un experto (s) en la temática que se está consultado
- Contar con un mediador cultural, personas que debe ser de las comunidades, conocidos de los beneficiarios y comunidades, debe hablar el idioma indígena de la comunidad.
- Definir al coordinador que es el encargado de dirigir el proceso y coordinar al equipo.

**NOTA:**

*Es clave que el equipo de trabajo tenga la experiencia, disposición y tiempos para acomodarse a las necesidades, realidades y tiempos de las comunidades.*

*El mediador cultural es una persona clave que tiene el contacto directo con las comunidades, que hable el idioma indígena, por lo que debe ser una persona que goce de la confianza de las partes, debe conocer la realidad de las comunidades, conocer los procesos de consulta/CLPI y de las particularidades o temas del proyecto*

*Para reformar los conocimientos del proyecto es importante realizar proceso de actualización y capacitación al equipo para que todos tengan el mismo conocimiento del proyecto según su expertis.*

**Objetivo 5:** Sistematizar y construir técnicamente información que permita mostrar el beneficio de la acción.

**Metodología:** El equipo de expertos instalados formularan los documentos de soporte de la consulta

**Actividades:**

- Elaborar el mapa de caracterización y diagnóstico de las comunidades sobre la situación demográfica, socioeconómica, tenencia de la tierra, productivo y organizacional.
- Construir los instrumentos de apoyo: la planificación de la consulta requiere elaborar guías de entrevistas, agendas de diálogos, reuniones y talleres, las que permitan orientar y ordenar la recopilación de la información.
- Formular estudios sobre la temática en mención apegado a las realidades y necesidades de las comunidades tomando en cuenta información científica y conocimiento tradicional indígena.

- Construir las salvaguardas, sociales y ambientales del programa, proyecto o acción.
- Elaborar el mecanismo de quejas o reclamos

**NOTA:**

*El equipo deberá formular y sistematizar la información, para compartirla con los actores que participación en el proceso de consulta y CLPI, esta información deberá ser mediada y presentada para que los diferentes actores lo comprendan de una forma clara.*

**Objetivo 6:** Construir las salvaguardas y el mecanismo de reclamos que garantice a las partes interesadas contar con instrumentos que puedan aplicar para realizar quejas y garantizar sus derechos.

**Metodología:** El equipo construirá las herramientas y guías de Salvaguardas; las básicas son ambientales, sociales y culturales o derechos de pueblos indígenas. Al mismo tiempo se construirá el mecanismo de reclamos que pueda ser accesible y apegado a las realidades de las comunidades.

**Actividades:**

- Construir las salvaguardas, sociales y ambientales del programa, proyecto o acción.
- Elaborar el mecanismo de quejas o reclamos

**NOTA:**

El mecanismo de reclamaciones debe ser construido de forma participativa en el proceso de CLPI su naturaleza debería ser: Un mecanismo institucional sencillo, accesible y abierto a los beneficiarios y población en general, que les permite prevenir y resolver conflictos, evitar que las preocupaciones y los problemas afecten el desarrollo exitoso del proyecto.

Su objetivo debe ser: Recibir, investigar y responder de forma objetiva, transparente y ágil cualquier reclamo o queja que se le haga al proyecto en los temas técnicos, administrativos de impacto social, cultural, económico, político y ambiental.

El mecanismo tendrá como Principios la imparcialidad, confidencialidad, accesibilidad, exhaustivo, sensible, sistemático, practico y sencillo

**El mecanismo puede ser planteado a desarrollarse en 6 pasos:**

Paso 1: Recepción y Registro de la retroalimentación o reclamación

Paso 2: Examen y Evaluación del Reclamo

Paso 3: Definición del Enfoque de la Reclamación

Paso 4: Resolución

Paso 5: Documentación el Proceso

Paso 6: Cierre del Proceso

## 5.2 Fase de desarrollo de la consulta y CLPI

**Objetivo 7:** Preparar material escrito, audio y video sobre los pueblos indígenas de la región, consulta y la temática de la acción, a ser utilizados durante los eventos de socialización y presentación del proyecto a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas a nivel de territorio.

**Metodología:** instalar un equipo de comunicadores que medien de forma popular y culturalmente, la información para compartir a los beneficiarios utilizando medios de comunicación existentes y accesibles.

### Actividades:

- Definir el tipo de material a realizar según los medios de comunicación que se tengan a nivel comunitario
- Elaborar el mapeo de los medios de comunicación para difundir la información
- Socializar la información en los medios de comunicación definidos

**Objetivo 8:** Realizar el proceso de socialización y consulta de la información a las comunidades, beneficiarios directos e indirectos del área de influencia sobre la medida a consultar.

**Metodología:** realizar el proceso de consentimiento, libre, previo e informado a través de asambleas, reuniones, talleres, visitas domiciliarias y de campo.

### Actividades:

- Realizar una reunión para obtener el aval de las partes interesadas (firma de acta), esta actividad puede ser una reunión, una asamblea, según la comunidad.
- Realizar un Taller para obtener el aval del Estado si participa en la acción (firma de acta), esta actividad puede ser una reunión, taller, encuentro según lo acuerden entre las partes.
- Realizar reunión, taller o asamblea con los representantes de las organizaciones comunitarias, territoriales, regionales, de primer y segundo grado, para presentar el plan de consulta y obtener su aval (firma de acta)
- Realizar Taller o reunión de trabajo y planificación de las actividades con las organizaciones líderes o representantes
- Realizar Taller con mediadores culturales expertos en consulta y temática de la acción
- Realizar visitas territoriales para informar a los beneficiarios directos e indirectos de la acción, este proceso debe ser acordado con las partes interesadas, tomando en cuenta tiempos, agendas, recursos, lugares/sedes.
- Realizar entrevista a actores claves de las regiones
- Realizar grupos focales temáticos
- Realizar las reuniones o asambleas para **obtener consentimiento, libre, previo e informado** de las comunidades u organizaciones indígenas beneficiarias.
- Realizar las reuniones o talleres para obtener el aval de las partes interesadas participantes en el proceso.
- Documentar la obtención del consentimiento.

**Objetivo 9:** Desarrollar de forma participativa la construcción del plan para el proceso de post-consulta o seguimiento.

**Metodología:** Reuniones con dirigentes o representantes de las comunidades, organizaciones y dependencias que participaran en el proceso.

**Actividades:**

- Analizar los resultados de la consulta
- Construir la propuesta preliminar del plan para el proceso de post-consulta o ejecución.
- Preparar recomendaciones y acciones a implementar en la ejecución del proyecto respecto a la consulta
- Presentar propuesta de mecanismos de retroalimentación y reclamaciones, durante la implementación del Proyecto.

**NOTA:**

*La participación debe garantizarse de forma previa, libre e informada, tomando en cuenta el % hombres y el % mujeres, se debe acordar que en cada participación pueda verificarse esta participación la cual tiene que ser plena; esto significa que todos deben estar previa y debidamente informados de los temas a tratar para tener la autoridad de avalar los acuerdos.*

### 5.3 Fase de documentación del proceso de consulta y CLPI

**Objetivo 10:** Sistematizar el proceso y establecer las conclusiones, acuerdos y recomendaciones que se obtuvieron de la Consulta y CLPI

**Metodología:** realizar procesos de análisis de los datos y resultados de las diferentes etapas que permitan sistematizar el proceso

**Actividades:**

- Sistematizar las memorias y actas de aval del proceso.
- Sistematizar los compromisos entre los actores claves, partes interesadas sobre el seguimiento de los resultados y acuerdos.
- Sistematizar los insumos de los talleres.
- Documentar las etapas del proceso (convocatorias, registros fotográficos, memorias, listado de asistencia, y otros).
- Realizar un informe del proceso de consulta y CLPI.

## CAPITULO 3: EXPERIENCIAS DE CONSULTA

### 6. El Plan de Acción Nacional de los Pueblos Indígenas de El Salvador (PLANPIES), como ejemplo de buenas prácticas de consulta

El Estado salvadoreño honrando el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sumándose al tenor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, ha manifestado su voluntad política de avanzar en el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas de El Salvador, promoviendo su amplia participación en este proceso.

El 22 de septiembre del 2014 el Gobierno salvadoreño adoptó el documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, con el objetivo de alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, actuando proactivamente con aportes importantes en la definición de su contenido.

En el párrafo 8 del documento final los Estados miembros se comprometen a: “cooperar con los pueblos indígenas por medio de sus instituciones representativas a fin de definir y poner en práctica planes de acción, estrategias u otras medidas nacionales, según corresponda, para alcanzar los fines de la Declaración”. Asimismo, en el párrafo 32 invita a: “los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como a los coordinadores residentes, según proceda, a que, cuando se les solicite, apoyen la ejecución de planes de acción, estrategias y otras medidas nacionales para alcanzar los fines de la Declaración, en consonancia con las prioridades nacionales y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, si los hubiera, mediante una mejor coordinación y cooperación”.

Con base en lo anterior, se eligieron 6 países a nivel mundial, entre estos El Salvador, para elaborar e implementar un Plan de Acción de Pueblos Indígenas que busque alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. Es así como, El Salvador presenta los avances de su propia experiencia que muestra innegables progresos en procesos participativos para la construcción de políticas públicas en la temática.

Para la implementación de este proceso de consulta, los Pueblos Indígenas conforman un Equipo nacional de Condición Indígena (ENACI), como responsables de dialogar con la institucionalidad pública y la Oficina del Coordinador Residente de la ONU en El Salvador, a fin de establecer las coordinaciones necesarias para la realización del proceso de consulta.

Entre agosto del 2015 y enero del 2016, se coordinó un proceso de alta participación y consulta con diferentes representantes de los Pueblos Indígenas a nivel nacional y de las zonas oriental, central, paracentral y occidental del país; con el fin de hacerles partícipes del proceso, agrupar sus mayores problemáticas y recopilar propuestas para incluirlas en el PLANPIES.

Es importante destacar que durante este proceso se desarrollaron jornadas de consulta específicas con mujeres y jóvenes indígenas, proceso en el que participaron 52

organizaciones indígenas y un total de 119 representantes de Pueblos Indígenas provenientes de todo el país.

Posteriormente, en abril del 2016 el equipo de conducción coordinó tres jornadas con distintos actores con el objetivo de presentarles el proceso y sumar esfuerzos para la ejecución del Plan de Acción. La primera jornada se efectuó con representantes de la academia, la segunda con representantes de la cooperación internacional y la tercera con representantes de los medios de comunicación. En estas, los aportes recibidos dieron insumos técnicos que abonaron al documento del PLANPIES.

Se realizaron reuniones entre los Pueblos Indígenas, el Gobierno de El Salvador y el Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador, con el objeto de documentar esta experiencia. Es oportuno mencionar que simultáneamente a todas las acciones detalladas anteriormente, el Gobierno de El Salvador elaboró una matriz de cumplimiento que fue trasladada a 28 instituciones del Estado, para que estas destacaran las distintas acciones que se encuentran realizando con los Pueblos Indígenas. Por su parte, el Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador acompañó todo el proceso y brindó apoyos concretos para la realización de las consultas y la sistematización de los resultados.

De igual forma, se implementó un proceso de socialización y retroalimentación a nivel comunitario, lo cual permitió llegar a los ámbitos locales con niveles de amplia participación y consulta.

En los años 2016 y 2017, los Pueblos Indígenas en coordinación con el Gobierno de El Salvador en el marco de las Sesiones del Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas presentaron los avances obtenidos en el proceso de elaboración del PLANPIES, siendo hasta la XVIII Sesión del Foro Permanente, que los Pueblos Indígenas y gobierno presentan el documento final validado por los Pueblos Indígenas y el Gobierno de El Salvador.

Es fundamental destacar que, en el 2017, en el marco del décimo sexto periodo de sesiones, la ONU reconoció el proceso de elaboración del PLANPIES, como un ejemplo de Buenas Prácticas de coordinación y consulta entre Estado, Pueblos Indígenas y el Sistema de Naciones Unidas (SIS).

El 10 de diciembre del 2018, el gobierno de El Salvador en coordinación con las estructuras organizativas de los Pueblos Indígenas, oficializa el Plan de Acción Nacional de los Pueblos Indígenas, convirtiendo al país, en el primer Estado a nivel mundial en dar cumplimiento al compromiso asumido en el marco de la Primera Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI).

## **7. Experiencia del Consentimiento Previo, Libre e Informado – CPLI – y Consulta Indígena en Costa Rica**

### **Antecedentes**

El estado costarricense reconoce 8 Pueblos Indígenas, los que están constituidos por un total de 24 Territorios. (Decretos Ejecutivos: 7962-G del 15-12-77; 13571-G del 30-4-82; 16058-

G del 3-12-84; 16308-G del 16-5-85; 16307-G del 16-5-85; 21905-G del 7-1-93; 22203 del 16-4-93; 16059-G del 20-5-91; 21904 del 26-12-92; 29447-G del 16-5-01; 29450 del 22-03-01; 29451-G del 22-03-01; 29452 del 21-03-01; 29453 del 21-03-01; 29956 del 26-10-01; 29957 del 26-10-01 y 29960 del 26-10-01)

El artículo 7 de la Constitución Política de Costa Rica, dice: “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. ...”

### **Casos de CPLI y Consulta en Costa Rica:**

Expediente legislativo número 12.032 Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, fue consultado (1995 – 1997) realizada por la Asamblea Legislativa. Diputados acerca de la constitucionalidad del proyecto de ley, en dos dimensiones: la primera de ellas, formal, cuestionando la validez del trámite dado, pues se omitió consultarlo a las instituciones representativas de los pueblos indígenas. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolvió que: “Esta obligación –contenida en el artículo 6 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes), ratificado en Costa Rica por Ley número 7316– tiene rango aún supra constitucional en virtud de que la propia Sala entendió que ese Convenio, contiene disposiciones que superan los derechos y garantías que reconoce la Carta Fundamental a favor de los indígenas. (Expediente: 98-002844-007-CO-P Res: 03631-98 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 1998).

La Ley de Biodiversidad de Costa Rica, N° 7788, de 1998, En cuánto Proceso Participativo para Determinar Naturaleza y Alcances de los Derechos Intelectuales Comunitarios Sui Géneris, en su artículo N 83 dice “... Dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, la Comisión, por medio de su Oficina Técnica y en asocio con la Mesa Indígena y la Mesa Campesina, deberá definir un **proceso participativo con las comunidades indígenas y campesinas, para determinar la naturaleza, los alcances y requisitos de estos derechos para su normación definitiva**. La Comisión y las organizaciones involucradas dispondrán la forma, la metodología y los elementos básicos del proceso participativo.” Plazo en el que no se cumplió lo mandado. Finalmente la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad –CONAGEBIO- órgano desconcentrado dentro del Ministerio de Ambiente que por ley es el responsable de de las políticas en Biodiversidad este año finalizó dos borradores de decretos el primero para el acceso a los recursos genéticos en los territorios indígenas y el segundo sobre los Derechos comunitarios sui generis mediante procesos participativos que fue aprobado por la CONAGEBIO este año y ahora debe ir a Consulta en los 24 territorios para que finalmente se emita los decretos respectivos.

Por su parte la Asamblea Legislativa, haciendo una interpretación del artículo N° 157 de su reglamento que se refiere a “Consultas institucionales” trata de aplicarlo en sustitución de la consulta indígena, a pesar que la propia Asamblea a través de la Comisión Permanente de Asunto Sociales, ha creado antecedentes jurídicos, políticos y administrativos, tal como se prueba en las dos consultas hechas en el caso de los expedientes del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Aplicación del artículo N° 157 que es

rechazado constantemente, por organizaciones indígenas, en el caso de la MNICR, cada vez que le corren audiencia de consultas sobre proyectos de ley que afectan a los indígenas, les expresa que el mencionado artículo no aplica para los pueblos, que lo aplicable es el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, y les sugiere la adopción del Mecanismo General de Consulta para Pueblos Indígenas, que aplica el poder ejecutivo.

### **Casos relevantes de CPLI y Consulta Indígena en Costa Rica.**

1. Expediente legislativo número 12.032 Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, consulta del 1995 al 2007, la Asamblea Legislativa.
2. Expediente legislativo número 12.032 Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, consulta del 2005 al 2006, la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión Permanente Asuntos Sociales. La Comisión, aprobó:
  - a. La celebración del Proceso de Consulta del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas Costarricenses, en dos momentos, el primero entre diciembre/05 y Enero/05, y el segundo entre julio y septiembre/06;
  - b. Una metodología para la celebración de cada momento de la Consulta;
  - c. La Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, nombró a la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR), como facilitadora para el avance exitoso de ambos momentos del proceso. La MNICR, en su papel de facilitadora, coordinadora y asesora en procesos de los pueblos indígenas, promovió la conformación de una comisión de indígenas dirigentes comunitarios, para:
    - i. Activar la discusión del Proyecto de Ley y la incidencia en la Asamblea Legislativa;
    - ii. Motivar a el activismo de organizaciones y dirigentes indígenas en sus territorios;
    - iii. Elaborar una propuesta de metodología para la Preconsulta, así llamado el CPLI, para una mayor aceptación y mejor entendimiento de la Asamblea Legislativa;
    - iv. La facilitación con apoyo comunitario (sin intervención externa) de los talleres territoriales durante la Preconsulta, organización y facilitación de un taller nacional de Preconsulta para nivelar conocimientos y consensuar propuestas; la MNICR con apoyo de la cooperación internacional y nacional, así como las propias comunidades cubrieron el presupuesto de la Preconsulta;
    - v. Incidir con éxito para la continuidad de la metodología arriba citada y el acompañamiento de la MNICR en las Asambleas territoriales y nacional de consulta, con la participación de diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa, bajo la conducción de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales; en el Asamblea nacional dirigentes indígenas designados en las Asambleas territoriales y diputados / diputadas a la Asamblea Legislativa, consensuaron el texto final del Expediente 14,352. Ante la ausencia de financiamiento para la consulta, la MNICR gestionó recursos ante la cooperación internacional, y finalmente la Asamblea Legislativa aportó el 8.5% del monto total invertido en la consulta, administrado por ellos; y se utilizó para gastos del personal legislativo que asistió a las Asambleas en los territorios indígenas. (Informe: Mesa Nacional Indígena de Costa Rica – MNICR – Diciembre, 2006).



1. Propuesta de Consulta para Determinar la Naturaleza, Alcances y Requisitos de los Derechos Comunitarios Intelectuales Sui Géneris –DCSG– construida en un proceso participativo y de Consulta, durante los años 2000 – 2003 (Informe: Mesa Nacional Indígena de Costa Rica – MNICR – Diciembre, 2006). Propuesta que fue presentada al estado costarricense a través de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).
2. Construcción participativa de insumos para la política nacional de la biodiversidad (PNB) con la visión indígena”. Ejecutada por la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y facilitado por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR– (Informe: Análisis de la PNB y Recomendaciones. Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR– 2014). PNB cuya visión reza: “Procurar la conservación, el uso sostenible y resiliencia de la biodiversidad, promoviendo el desarrollo económico inclusivo, ampliando la participación social para la conservación y gestión de la biodiversidad, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la misma, asegurando y reconociendo el respeto a las diferentes formas de conocimiento e innovación, principalmente las que corresponden a las comunidades locales y los pueblos indígenas, a través de la aplicación de medidas efectivas que aseguren el bienestar de las personas y del ambiente” (Política Nacional de Biodiversidad 2015 – 2030).
3. Proceso participativo: “Construcción de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad desde los Pueblos Indígenas”. Ejecutado por la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y facilitado por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR– (Informe: Análisis de la PNB y Recomendaciones. Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR– 2014); el resultado fueron 57 propuestas (METAS) de acciones, y de allí se priorizaron 13 que están en implementación (Informe del proceso participativo y resumen de los aportes indígenas a la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad Costa Rica. (Informe: Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR–. 2016 y 2017).
4. Proceso de Participación de Territorios Indígenas en la Formulación de la Política Pública (PNH). Ejecutado por el Viceministerio de Agua, Mares, Costas y Humedales (VAMCH) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), y facilitado por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR– el resultado del proceso fue: a) Propuestas de lineamientos indígenas en cada uno de los ejes; b) Propuesta de 64 acciones, de las cuales se priorizaron 17. (Informe Mesa Nacional Indígena de Costa Rica – MNICR– 2016).
5. Construcción del Mecanismo de Consulta a Pueblos Indígenas se enmarca en la declaratoria de interés público de las acciones de la Administración Luis Guillermo Solís Rivera en materia de Gobierno Abierto, mediante decreto ° 39372-NíP-MC del 7 de diciembre de 2015. El artículo 3 de la Directriz Ejecutiva 042 MP del 4 de marzo de 2016, la Construcción del Mecanismo de Consulta a Pueblos Indígenas fue el proceso mediante el cual se construirá, de forma conjunta y exclusiva entre el Gobierno de la República y los pueblos de los territorios indígenas del país. El proceso del CPLI y la Consulta del Mecanismo, fue ejecutado por los Ministerios de la Presidencia y de Justicia y Paz, con el apoyo de una Comisión de dirigentes de organizaciones indígenas, entre

ellos de la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR–. El Mecanismo fue aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N° 40932 - MP – MJP, de marzo 2018.

6. **BORRADOR DE PROPUESTA NORMATIVA**, Decreto Ejecutivo para regular el acceso de los elementos y recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad en pueblos indígenas. Elaborado mediante proceso participativo indígena, y pendiente de Consulta. Ejecutado por la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y facilitado por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR–. (Informe: Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR–, 2022).
7. **BORRADOR DE PROPUESTA NORMATIVA**: Decreto Ejecutivo para regular los Derechos Intelectuales Comunitarios sui generis de los pueblos indígenas. Elaborado mediante proceso participativo indígena, y pendiente de Consulta. Ejecutado por la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y facilitado por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR–. (Informe: Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR–, 2022)

### **Guía práctica del CICA para el CPLI y Consulta**

Aportes de la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR– para una Guía Práctica del CICA para el CPLI y Consulta, sobre la base de los procesos relevantes ejecutados en el país, y en los cuales la MNICR ha cumplido la tarea de facilitadora.

### **El Proceso Participativo y la Consulta Indígena**

El proceso participativo y la consulta indígena tienen un parecido en cuanto a su esquema metodológico al ser parte de un mismo derecho indígena, pero deben diferenciarse.

**El Proceso Participativo:** Es un mecanismo que, facilita a las comunidades, en forma libre, identificar desde la visión indígena elementos, acciones y propuestas que son necesarias para el desarrollo de los pueblos indígenas, lo que debe de ser tomado en cuenta por la administración pública y las propias comunidades. Permite identificar acciones y valorar impactos de procesos o proyectos que requerirán la Consulta. Cumple una función estratégica ante la ausencia de un mecanismo que facilite la construcción de nuevas formas de relacionamiento entre el Estado – Gobierno y los Pueblos Indígenas. Es una forma en donde las comunidades indígenas pueden expresar un requerimiento a instancias públicas para que se incorporen sus visiones en temas que no requieren un proceso de Consulta o bien allí se identifican aquellos temas que si deben ser consultados p.e <Cambios en el uso y manejo territorial, Cambios en el sistema de Gobernanza o bien cambios en normativas interna comunitarias o de la legislación nacional así como proyectos extractivitas o de alto impacto según indicadores indígenas Así esas acciones, lineamientos generales que no. requiere asambleas comunitarias propiamente dichas ni del rigor de un procedimiento de consulta. El proceso participativo es cuando existe una situación que beneficia a las comunidades y puede celebrarse hasta a solicitud de las propias comunidades. En el proceso participativo no se toman decisiones de fondo, pero ayuda a las comunidades a identificar aquellas acciones que necesitan el CPLI y la Consulta, entre otros, casos susceptibles a

modificar asuntos de fondo, reglamentarios, jurídicos, y otros, los que únicamente se identifican, y una consulta si se definen.

Algunos pasos para un proceso participativo indígena, cuando el proceso es a nivel nacional:

- Paso 1.** Conformación de un grupo de trabajo con sabedores y técnicos indígenas.
- Paso 2.** Revisión y análisis documental del asunto de que se trate.
- Paso 3.** Elaboración y/o análisis de la metodología a utilizar
- Paso 4.** Identificación y selección de territorios y actores indígenas que participarán en el proceso (mapeo de actores).
- Paso 5.** Preparar participativamente desde la visión indígena propuestas y recomendaciones para la formulación del documento del asunto que se trate.
- Paso 6.** Preparación de facilitadores indígenas en cada territorio donde se realizarán el proceso, actualizar el mapa de actores comunitarios y definir el cronograma de reuniones, talleres y Asambleas según sea el caso y nombramiento de delegados que asistirán a un encuentro nacional para consensuar las recomendaciones
- Paso 7.** Definición de los recursos financieros y técnicos que se ocuparán
- Paso 8.** Realización de los procesos en los territorios/comunidades
- Paso 9.** Recopilación y sistematización de las propuestas y recomendaciones para la formulación del documento del asunto que se trate.
- Paso 10** Encuentro Nacional indígena para revisar, tomar acuerdos y validar las propuestas y recomendaciones para la formulación del documento del asunto que se trate.

Fuente: Construcción propia de la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica – MNICR – 2015.

## 12. Conclusiones y Recomendaciones

### 12.1. Conclusiones

Luego de un proceso de diálogo y consulta con las estructuras organizativas indígenas locales, nacionales y regionales, para la elaboración de la Guía Práctica sobre Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado, se puede concluir que:

- En el ámbito internacional, los Estados han asumido compromisos significativos orientados al respeto, protección y cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas; no obstante, la aplicación de estos compromisos en los niveles nacionales sigue siendo incipiente.
- Para el cumplimiento de estos compromisos en los ámbitos nacionales, necesariamente se requiere de establecer mecanismos de participación plena y efectiva, que permitan el diálogo y coordinación entre los Estados y los Pueblos Indígenas por medio de sus estructuras organizativas.
- El cumplimiento del derecho a la Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado, se convierte en la piedra angular que permite la ejecución efectiva de iniciativas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas.

### 12.2. Recomendaciones

La experiencia en la elaboración de la presente guía permite identificar recomendaciones que surgen desde las prioridades identificadas por las organizaciones indígenas y redes regionales de mujeres indígenas, como:

- Incorporar en las legislaciones nacionales los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente los relacionados al derecho a la consulta previa y Consentimiento Libre Previo e Informado CLPI.
- Creación por parte de los Pueblos Indígenas de un Observatorio regional de la Defensoría de los Derechos de los Pueblos Indígenas, como instancia interlocutora entre Pueblos Indígenas y Estados.

### 13. Referencias bibliográficas

1. Naciones Unidas. 2007. *Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas*. NY: ONU.
2. Organización de Estados Americanos. 2009. *Declaración de la Organización de Estados Americanos sobre Derechos de Pueblos Indígenas*. San José, Costa Rica: OEA.
3. Organización Internacional del Trabajo. 1989. *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Ginebra.
4. Banco Mundial. 2017. Informe “Hacia Una Centroamérica Más Resiliente Informe Pilares para la Acción”

## 14. Anexo

Por lo general los procesos de Consulta Previa y Consentimiento Libre, Previo e Informado suelen ser complejos y con frecuencia surgen una serie de interrogantes que demandan respuestas con claridad y transparencia; entre las principales interrogantes destacan:

1. ¿En qué consiste la medida o proyecto?
2. ¿Qué hará?
3. ¿Cuál es la magnitud de la medida o proyecto?
4. ¿Cuándo será construido o elaborado?
5. ¿Durante cuánto tiempo operará?
6. ¿Quiénes son los ejecutores del proyecto o medida?
7. ¿Cuál es la trayectoria y el desempeño de la empresa en el pasado?
8. ¿Tienen una buena o una mala reputación?
9. ¿Quién provee los fondos de inversión?
10. ¿Qué va a elaborarse o construirse?
11. ¿Quién estará involucrado en la iniciativa o el proyecto además del Estado y sector privado?
12. ¿Cuál es la opinión de los gobiernos locales en relación con el proyecto?

### **Si es un proyecto ¿cuál es su impacto?**

1. ¿Qué tierras se verán afectadas?
2. ¿Hay algún mapa que marque las tierras afectadas?
3. ¿Alguno de los efectos sobre las tierras y otros recursos será permanente?
4. El ejecutor del proyecto, ¿realizará evaluaciones de impacto medioambiental, social, en materia de género y de derechos humanos?
5. ¿Cuáles son los riesgos potenciales del proyecto (contaminación o incursión en un territorio sagrado)?
6. ¿Hay algún informe independiente que detalle estos riesgos, y está disponible para la comunidad? (estudio ambiental)
7. ¿Qué beneficios habrá para las comunidades (Programas de desarrollo social y planes de vida)?
8. ¿Seremos compensados, incluso mediante el ofrecimiento de nuevas tierras?

### **Consulta y negociación con la comunidad**

1. ¿Qué oportunidades tendrá la comunidad de brindar aportes al diseño de la medida o proyecto?
2. ¿Cómo se gestionará esto?
3. ¿Cómo pueden participar las comunidades en el proceso de evaluación medioambiental, social y cultural?
4. ¿Quién realizó la evaluación medioambiental, social y cultural?
5. ¿Se hará en versiones populares o se traducirá a los idiomas maternos?
6. ¿Con quién realizó consultas la empresa?
7. ¿Considera que cuenta con el consentimiento de la comunidad?
8. ¿Qué proceso se seguirá para realizar cualquier cambio al diseño del proyecto?
9. La empresa, ¿negociará con las comunidades en cada etapa del proyecto?
10. ¿Cómo responderá el ejecutor del proyecto a las inquietudes de la comunidad?
11. El ejecutor del proyecto, ¿está dispuesto a revelar todas las ganancias y los pagos vinculados al proyecto?
12. ¿A dónde se destinarán las ganancias del proyecto?