



# GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE CONSULTA DESDE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



GUÍA PARA LA  
ELABORACIÓN **DE**  
PROTOCOLOS  
DE CONSULTA **DESDE LOS**  
**PUEBLOS INDÍGENAS**



D E R E C H O  
A M B I E N T E Y  
R E C U R S O S  
N A T U R A L E S

## **GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE CONSULTA PREVIA DESDE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

### **AUTORA:**

María Sembrero Huaranga

### **COLABORADOR:**

Diego Saavedra Celestino

### **REVISADO POR:**

Vanessa Cueto La Rosa

### **EDITADO POR:**

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Cl. Cartagena n.º 130, Pueblo Libre, Lima (Perú)

Teléfonos: (51) 1-340-3780 | (51) 1-340-3720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

### **DISEÑADO POR:**

Media Praxis S. A. C.

Jr. Los Jazmines 423, Lince, Lima (Perú)

Teléfonos: (51) 1-441-1901 | (51) 1-441-1562

Correo electrónico: marketing@mediapraxis.net

Página web: www.mediapraxis.net

### **FOTOS DE PORTADA**

DAR/Rolando Mondragón

Ministerio de Defensa

### **CITA SUGERIDA:**

Guía para la elaboración de protocolos de consulta previa desde los pueblos indígenas Lima: DAR, 2021.  
27 pp.

Primera edición digital, diciembre 2021.

Publicado en junio 2022

ISBN: 978-612-4210-71-6

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2022-00737

---

Está permitida la reproducción parcial o total de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente.

Este documento ha sido elaborado gracias al apoyo de Rainforest Foundation Norway (RFN) y Charles Stewart Mott Foundation. Las opiniones contenidas en esta publicación son de responsabilidad de los autores y no necesariamente representan las opiniones de Rainforest Foundation Norway (RFN) y Charles Stewart Mott Foundation.

---

# Contenido



## Introducción

Pág. 07



## 1. Contexto general de los protocolos de consulta y el derecho a la consulta previa a nivel regional

Pág. 08



## 2. Definición de los protocolos de consulta: identidad, autodeterminación y obligaciones del Estado

Pág. 10



## 3. Alcances y roles en los protocolos de consulta

Pág. 11



#### 4. Principios, criterios y pasos que guían la elaboración del protocolo de consulta

Pág. 13

- a) Principios y criterios considerando la diversidad representada en los pueblos indígenas
- b) Principios y criterios considerando la esencia de la consulta previa
- c) Pasos que guían la elaboración del protocolo de consulta

Pág. 13

Pág. 13

Pág. 14



#### 5. Uso de los protocolos de consulta previa

Pág. 19

- a) ¿Cómo usamos los protocolos de consulta?

Pág. 21



#### 6. Estrategias para la implementación de los protocolos

Pág. 22

- a) ¿Cómo promovemos su elaboración?
- b) ¿Cómo promovemos su difusión?
- c) ¿Cómo promovemos su aprobación?

Pág. 22

Pág. 22

Pág. 23



#### Conclusiones y recomendaciones

Pág. 24

#### Referencias bibliográficas

Pág. 26



FOTO: Rolando Mondragón - DAR

## Introducción

Los derechos de los pueblos indígenas, reconocidos a nivel internacional por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), engloban los derechos a la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa.

Ante ello, los Estados tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas respetando la toma de decisiones sobre sus territorios, condiciones políticas, formas de gobierno y desarrollo económico, social y cultural, así como la forma en que estructuran sus instituciones.

Sin embargo, en muchos países no existe un reconocimiento jurídico específico de estos derechos colectivos. Ejemplo de ello es el derecho a la consulta previa del que en algunos Estados existen reconocimientos constitucionales pero no cuentan con una ley general (Colombia, Ecuador y Brasil), y en los países donde existen leyes de consulta, este derecho ha sido, de cierta manera, instrumentalizado como un procedimiento meramente administrativo (Bolivia y Perú).

Lo anterior evidencia que en muchos de los países de la cuenca amazónica existe un divorcio entre el proceso de consulta previa y su verdadera esencia (consentimiento libre, previo e informado, disposición de sus propios territorios y diálogo intercultural). Ante la vulneración de estos derechos, los pueblos

indígenas han liderado la construcción de protocolos de consulta como instrumentos de gestión y herramientas de autodeterminación a través de los cuales los pueblos plasman sus procesos internos de toma de decisiones sobre asuntos determinados.

Los protocolos de consulta son instrumentos de respuesta ante el vacío o desnaturalización del sentido interpretativo de la implementación del derecho a la consulta previa en algunos países. Constituyen instrumentos que expresan la forma en que los pueblos indígenas quieren ser consultados por el Estado o por cualquier actor externo que pretenda realizar alguna actividad o aplicar una medida que les pueda afectar.

En este sentido se puede confirmar la experiencia regional con respecto a los protocolos de consulta desarrollados en la cuenca amazónica. Sin embargo, aun su realización efectiva o aplicación frente a terceros, y sobre todo por el Estado, es limitada debido a la falta de entendimiento de los protocolos.

Ante ello, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la gobernanza socioambiental en la cuenca amazónica a través de la incidencia regional frente a los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos y de infraestructura”, realizado con el apoyo de Rainforest Foundation Norway, se ha elaborado la presente guía que tiene como objetivo fortalecer el derecho a la consulta previa desde la explicación y promoción de los protocolos de consulta, como un instrumento de defensa del derecho al territorio indígena.



FOTO: Rolando Mondragón - DAR

# Contexto General de los protocolos de consulta y el derecho de la consulta previa a nivel regional

El derecho de consulta previa es la facultad que tienen los pueblos indígenas para ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, su existencia, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Un principio fundamental para la implementación del derecho a la consulta es el de la libre determinación de los pueblos. Este principio es entendido como la capacidad de los pueblos indígenas de organizarse de manera autónoma, sin intervención de índole política o económica aplicando el derecho consuetudinario a fin de resolver las problemáticas o tomar decisiones.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de estándares internacionales como del Convenio 169 de la OIT, los países que suscribieron y reconocen este Convenio limitan sus prácticas, pues este derecho carece de fuerza vinculante y de capacidad para generar escenarios de diálogos e interculturalidad, quedando casi reducida a un mero requisito formal. Esto debido a que a nivel regional los Gobiernos de la Cuenca Amazónica, que poseen un marco normativo reconociendo y desarrollando la consulta previa, poseen vacíos en las que no permiten implementar mecanismos de verdadero consentimiento, ni de derecho a la libre determinación.

**Cuadro 01.** Cuadro Resumen sobre el Derecho de la Consulta Previa

	Perú	Brasil	Colombia	Bolivia	Venezuela	Ecuador
Pueblos indígenas identificados	55 pueblos indígenas	305 pueblos indígenas	115 pueblos indígenas	36 pueblos indígenas	40 pueblos indígenas identificados	14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas
Ratificación de Convenio 169 OIT	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ley Nacional específica de Consulta Previa	Sí	No	No	Sí	No	No
Denuncia de los PPII por vulneración de derecho de los PPII (derecho a la consulta)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Protocolos autonómicos de consulta previa Nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina (IWGIA, 2020) e instituciones culturales a cargo de la protección de los pueblos indígenas de Perú (Mincul, s. f.), Brasil (Survival, s. f.), Colombia (IWGIA, 2020), Bolivia (IWGIA, s. f.), Venezuela (IWGIA, 2019) y Ecuador (IWGIA, 2021).

Los principales vacíos de estas normativas suelen coincidir en las siguientes debilidades:

- Se detenta omisión de consultas a medidas que podría afectar territorio, el desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas
- No tiene por finalidad obtener el consentimiento
- No existe claridad sobre su carácter previo
- No existe claridad sobre las condiciones de acceso y contenidos de la información
- Sus resultados no son vinculantes

Por otro lado, los países que no poseen un marco normativo como Brasil y Colombia aun desarrollando contextos diferentes en marco a la implementación de consulta previa, es adecuado afirmar los bajos estándares internacionales implementados, donde las debilidades identificadas en países que si poseen

un marco jurídico siguen repitiéndose sumadas a un contexto de violencia.

En esa medida, los pueblos indígenas, apelando a su derecho a la autodeterminación, han ido construyendo protocolos como guías y condiciones para la implementación de la consulta previa, como herramientas para fortalecer este derecho en aras a la defensa de sus territorios

Ante ello, los Protocolos de Consulta se han ido desarrollando a nivel regional, siendo Brasil el país en el que se han identificado un aproximado de 150 pueblos indígenas, que lidera a nivel regional el reconocimiento de los protocolos. En los últimos años (entre 2014 y 2020), pueblos indígenas, y comunidades tradicionales han elaborado y difundido al menos 38 protocolos (Ver cuadro 02).

**Cuadro 02.** Protocolos de Consulta a Nivel Regional

Países	Protocolos
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo de Consulta Munduruku</li> <li>• Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da</li> <li>• Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu Protocolo de Consulta Prévia do Povo Krenak</li> <li>• Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim Guarani Mbya.</li> <li>• Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atoari.</li> <li>• Protocolo de Consulta dos Kayapó Menkragnoti Associados ao Instituto Kabu.</li> <li>• Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea.</li> <li>• Protocolo de Consulta do Povo Panará</li> <li>• Protocolo de Consulta do Povo Manoki.</li> <li>• Protocolo do Povo Warao em Belém.</li> <li>• Protocolo de Consulta dos Tupinambá dos Tapajós</li> </ul>
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolos de consulta previa en la autonomía guaraní Charagua Iyambae</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo de consulta y consentimiento Wajãpi</li> <li>• Protocolo del Pueblo Yagán</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo Autónomo del Pueblo Arhuaco</li> <li>• Protocolo Autónomo del Pueblo Nasa de Cerro Tijera</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Protocolo Wampis</li> </ul>

Fuente: Protocolos autonómicos de consulta previa indígena en América Latina. Estudios de casos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú (IWGIA, 2020) y Protocolos autonómicos de consulta previa. Nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina (IWGIA, 2020).

Asimismo, a nivel regional la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) tiene una propuesta de protocolo de consulta, que busca implementar mejores estándares y consentimiento a escala nacional (desde sus diferentes bases) como a escala internacional. Esta propuesta es interesante debido a que este protocolo regional tiene como estrategia exigir mejores estándares y consentimiento también a instancias como las Naciones Unidas, e implementarlo como una herramienta de incidencia en espacios de diálogo con multilaterales e IFIS.

# 2.



FOTO: Rolando Mondragón - DAR

## Definición de los protocolos de consulta: identidad, autodeterminación y obligaciones del Estado

Los protocolos de consulta previa suelen ser confundidos como protocolos que contradicen las normas establecidas en el marco de los derechos colectivos de cada país. Sin embargo, en realidad son instrumentos de respuesta ante los vacíos o límites interpretativos en la implementación del derecho a la consulta previa. Además, al ser instrumentos propios elaborados por cada organización o pueblo indígena de acuerdo a su contexto político, cosmovisión y particularidades culturales y territoriales, es más adecuado definirlos como instrumentos que permiten

un verdadero diálogo intercultural, el fortalecimiento de la identidad y la autodeterminación de los pueblos indígenas en el proceso de consulta, lo cual impulsa el verdadero cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas de manera integral y sin restricciones como una obligación del Estado. Los protocolos de consulta están basados en dos conceptos clave: el respeto a la identidad y a la autodeterminación; ambos derechos, reconocidos a nivel internacional, de ninguna manera pueden ser contradictorios a las normativas nacionales.

**Cuadro 03.** Base de un protocolo de consulta

<b>Obligación del Estado:</b> Velar por el cumplimiento del respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas en concordancia con los estándares internacionales reconocidos y ratificados por el país.	
<b>Identidad:</b> Reconocimiento a la pertenencia y la conservación de una determinada cultura y patrimonio cultural tangible o intangible.	Protocolo de consulta: permite el reconocimiento de la identidad cultural y la defensa de sus derechos culturales en el proceso de consulta y tomas de decisión.
<b>Autodeterminación:</b> Es el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, propiciar su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente sin injerencias externas.	Protocolo de consulta: permite un diálogo permanente que reconoce y respeta el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, sus estructuras institucionales, la gestión de sus territorios y la visión de sus pueblos.

En esa medida se puede concluir que los protocolos de consulta previa son herramientas concretas para expresar la visión de desarrollo de los pueblos indígenas, de su defensa territorial, de sus derechos culturales y de su derecho a la vida y existencia (DAR & COICA, 2020).

# 3.



FOTO: Rolando Mondragón - DAR

## Alcances y roles en los protocolos de consulta

Muchos protocolos de consulta se centran en el derecho al consentimiento libre, previo e informado en relación con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el ecosistema de su territorio; todo esto, vinculado con su cosmovisión, organización política y cultural. Ante ello se debe considerar que los protocolos de consulta no responden a condiciones homogéneas; al contrario, deben marcar y definir claramente las propias normas consuetudinarias de la comunidad, pueblo u organización, como mínimo, en el proceso

de análisis de diferentes medidas, diálogo y tomas de decisión reafirmando los elementos de sus sistemas normativos propios.

En este sentido se puede afirmar que a nivel interno, es decir, a nivel propio de los pueblos indígenas, el protocolo permite el desarrollo del derecho a la consulta en concordancia con el derecho a la libre determinación, cumpliendo un rol cognitivo, comunicativo e identitario (Figura 1). (Alvarado et al., 2020).

Figura 01. Rol de protocolo para actores internos (propios de los pueblos indígenas)



### Cognitiva

Caracteriza y da a conocer aspectos importantes de la estructura, dinámica y visión de cada pueblo indígena y/u organización.



### Comunicativa

Permite un diálogo continuo con un verdadero enfoque cultural.



### Identitaria

Reconoce y se basa en las costumbres, identidad y libre determinación de los pueblos indígenas.

Es así que los protocolos para las poblaciones indígenas dan como resultado la reafirmación de la identidad al expresar con voz propia las dinámicas, prácticas y conocimientos comunitarios, además de la importancia de los territorios, el modo de vida de una comunidad y sus derechos consuetudinarios reconociendo, a la vez,

los derechos colectivos establecidos a niveles nacional e internacional. Lo anterior permite, al mismo tiempo, fortalecer el enfoque intercultural y un diálogo continuo que genera relaciones de equidad entre diversos grupos étnico-culturales a partir del reconocimiento y la valoración positiva de sus diferencias culturales.

Asimismo, a nivel externo el protocolo de consulta cumple un rol informativo con la finalidad de proponer o guiar los mecanismos de consulta en cumplimiento irrestricto de los derechos colectivos, como el respeto a la identidad y la libre determinación. Sin embargo,

este instrumento se transforma también en una guía de relacionamiento político que podría impulsar el fortalecimiento de un trabajo conjunto con los pueblos indígenas, Estado, sector empresarial y sociedad civil (Figura 2).

**Figura 02.** Rol del protocolo para actores externos



**FOTO:** Rolando Mondragón - DAR

# 4.



FOTO: Francisco Cruz - Chemonics  
International 2014

## Principios, criterios y pasos que guían la elaboración del protocolo de consulta

a)

Principios y criterios considerando la diversidad representada en los pueblos indígenas

- **Reconocimiento y respeto al derecho consuetudinario y de autodeterminación de los pueblos indígenas:** reconocimiento de las visiones políticas, que reafirma el derecho propio e identidad, costumbre y formas de hacer las cosas.
- **Gobernanza:** involucrar la coordinación y trabajo de los pueblos indígenas como actores clave con el Estado, actores intervinientes que tienen la finalidad de proteger los derechos individuales y colectivos en aspectos relativos a sus territorios y desarrollo.
- **Visiones de desarrollo:** considerar y respetar el enfoque multidimensional de desarrollo o etnodesarrollo, que implica alcanzar un desarrollo sustentable, integral o alternativo sin negar la diversidad cultural, fundada en su propia cultura, sabiduría y organización y sin disminuir el bienestar humano, el “Buen Vivir”.

b)

Principios y criterios considerando la esencia de la consulta previa

- **Revitalización del derecho a la consulta previa:** los protocolos de consulta no nacen para reemplazar y desconocer el derecho a la consulta previa; por el contrario, nacen para revitalizarla. Los protocolos no buscan generar un paralelismo jurídico sino que buscan complementar los vacíos en pro de salvaguardar los intereses y derechos de los pueblos indígenas (DAR & COICA, 2020).
- **Buena fe de la consulta:** contribuye a la construcción de condiciones de confianza, transparencia, veracidad, colaboración y respeto mutuo. Asimismo, a este principio es necesario añadirle la característica “pro homine” que la interpretación o aplicación de una norma garantice que los derechos sean más favorables al ser humano.
- **Razonable y proporcional:** busca proteger a la población consultada ante abusos de poder. En esa línea dispone que la autoridad actúe de forma objetiva, razonable y proporcionada priorizando el cuidado de los derechos fundamentales al tomar decisiones y sin incurrir en arbitrariedades, respetando, ante todo, la estructura jerárquica y política de representatividad de las autoridades propias de las comunidades.
- **Diálogo y evaluación intercultural:** construcción

de una relación pedagógica y metodológica temporal y espacial en el diálogo, construcción de propuestas y valoración de la información para comprender y entender lo que se consulta y la esencia de los acuerdos formulados.

- **Consentimiento previo, libre e informado:** respeto a la decisión de los pueblos indígenas ante una determinada medida consultada. El consentimiento deberá obtenerse sin coacción antes de iniciar las actividades y después de la completa divulgación por parte del proponente, de la intención y alcances de las actividades del proyecto, en un idioma y a través de un proceso que sea entendido por los pueblos indígenas y comunidades afectadas (Mackay, 2004).
- **Vinculante:** el resultado del proceso de consulta debe incorporar y respetar el proceso de diálogo, el análisis y la decisión de los pueblos indígenas. Este es el elemento principal para diferenciar el proceso de consulta de cualquier otro tipo de reunión o mecanismo de participación.
- **Responsabilidad estatal:** el representante estatal responsable de la consulta debe supervisar el cumplimiento adecuado del proceso y respeto de dinámicas y derecho consuetudinario, así como la participación de manera justa y equitativa de género.

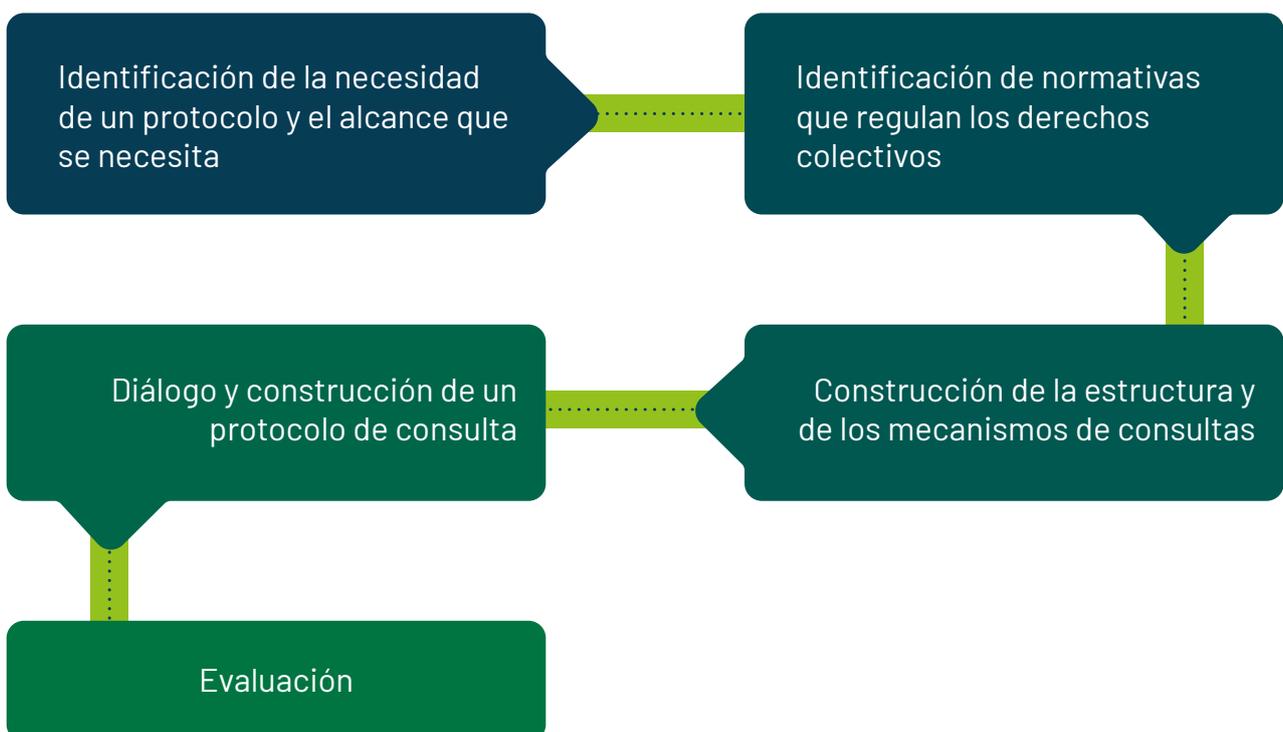
c)

### Pasos que guían la elaboración del protocolo de consulta

Se debe tener claro que la elaboración de un protocolo de consulta no tiene una metodología estricta, pues se construye en concordancia con las necesidades identificadas en cuanto a fortalecer los derechos colectivos territoriales y en consenso con las comunidades impactadas, considerando los principios y criterios explicados anteriormente.

Asimismo, su elaboración engloba todo un proceso que incluye reuniones estratégicas frecuentes y procesos participativos de toda la población u organización con el objetivo de apropiación del protocolo. En este marco general se pueden establecer 5 grandes pasos para su elaboración, que considera la identificación de debilidades y vacíos en cuanto al derecho colectivo de consulta e, incluso, en los procesos de participación; la identificación de normativas y estándares de derechos colectivos; la construcción de estructura y mecanismos de consulta; el desarrollo de diálogo y construcción del protocolo de consulta, y la evaluación (Figura 3).

**Figura 03.** Pasos a considerar en la elaboración de protocolos de consulta



Se debe considerar que cada etapa establecida en la figura no considera solamente un taller o reunión de trabajo, pues cada paso engloba más de una actividad compleja.

Asimismo, es necesario que todo este proceso se realice de manera transparente y consensuada con el pueblo u organización que el protocolo abarque para que tenga legitimidad como instrumento de consulta. Ante ello, a continuación se desarrollan las pautas para el proceso de elaboración.

**Cuadro 04.** Etapas y pautas a considerar en la elaboración de protocolos de consulta

Etapa	Pautas
<p>Identificación de la importancia y necesidad de poner por escrito sus reglas para el diálogo con el Estado y la identificación del alcance que se necesita</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario que los propios pueblos indígenas identifiquen las debilidades de los procesos de consulta, las cuales no se implementan en concordancia con los estándares internacionales de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya sea de acuerdo al enfoque del derecho, el enfoque de las responsabilidades políticas e institucionales y/o el enfoque de las debilidades técnicas.</li> <li>• Es necesario identificar y conocer las preocupaciones y las expectativas de las poblaciones. Con ello se podrá identificar el objetivo de la elaboración de un protocolo y los puntos fundamentales que este debe considerar.</li> <li>• Esta identificación y cuestionamiento debe considerar conversaciones en el contexto local en torno al derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado; sobre derechos territoriales e instrumentos de gestión territorial, y sobre organización social y de representación política de los pueblos o comunidades involucradas (Yamada, Benzi &amp; Rojas, 2019).</li> <li>• Tras la primera identificación es necesario decidir el alcance del protocolo, que puede ser a nivel de pueblo indígena o de organización indígena.</li> </ul>
<p>Identificación de las normativas que regulan los derechos colectivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario identificar la normativa que reconoce y rige el respeto a los derechos colectivos para establecer de manera más precisa los estándares internacionales, el reconocimiento de estos a nivel nacional y las limitaciones que se tienen. Es muy importante considerar que este proceso no es para limitar el protocolo con base en la normativa local existente, sino para fortalecerlo con diferentes propuestas en concordancia con estándares ya conocidos. A nivel nacional, esta identificación y análisis normativo se daría en función de las siguientes normas nacionales e internacionales:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio 169 de la OIT.</li> <li>• Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.</li> <li>• Constitución Política del Perú de 1993.</li> <li>• Ley n.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).</li> <li>• DS n.º 001-2012-MC, Reglamento de la Ley n.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.</li> <li>• Sentencia de Acción Popular n.º 29126-2018.</li> </ul> </li> </ul>

### Construcción de la estructura y de los mecanismos de consulta

La construcción de la estructura es una etapa fundamental que determina el proceso de diálogo en la etapa de consulta. Para ello es importante considerar la estructura básica que debe tener un protocolo de consulta, la cual es la siguiente:

1. Fase de activación de la consulta (se da a conocer la necesidad de la consulta y la medida a ser consultada).
2. Fase de organización interna (se identifica la población que debe ser consultada, se da la delegación de representantes y comités y la elaboración del plan de consulta).
3. Fase de diálogo y coordinación para el inicio de la consulta (pueblos indígenas y Estado validan el plan de consulta y se realizan las coordinaciones respectivas para su cumplimiento).
4. Fase informativa y de identificación (se entrega la información sobre la medida consultada).
5. Fase de evaluación interna y deliberación a través de asambleas y reuniones.
6. Fase de negociación (diálogo con el Estado).
7. Fase de decisión (acuerdos).
8. Fase de monitoreo.

\* Se debe tener en cuenta que la estructura de consulta que el protocolo propone puede variar, según la necesidad identificada para el fortalecimiento de consulta previa y mecanismos de gestión interna en las comunidades indígenas.

- En esta etapa se deben establecer los mecanismos de coordinación y diálogo en las diferentes fases, ya sea con los representantes o con los actores públicos y/o privados.
  - Con qué representantes se debe coordinar.
  - Qué se debe considerar en los procesos de coordinación.
  - Cómo debe desarrollarse el diálogo continuo (pautas/mecanismos de transparencia).

Asimismo, es necesario tener claros los criterios con los que se deben desarrollar los mecanismos de participación, información, diálogo, toma de decisiones, roles y participación que tienen los diversos grupos de la comunidad como, por ejemplo, los sabios o el consejo de ancianos o el comité comunal, las lideresas, el jefe de la comunidad, el promotor ambiental, etc.

Durante el proceso se debe tener en cuenta que estos mecanismos pueden presentar estándares o criterios generales que guíen la construcción del plan de consulta, el cual se elabora en una de las etapas iniciales de la implementación de la consulta<sup>1</sup>.

Considerando las experiencias de la consulta previa y de los protocolos ya desarrollados, es necesario tener en cuenta la importancia del diálogo interno permanente (entre los pueblos indígenas y su gobernanza institucional) en toda la estructura del proceso de consulta para asumir de manera adecuada y justa la dimensión externa (pueblos indígenas con el Estado u otro actor externo). Ante esta situación, también es importante tener claros los criterios y mecanismos que se implementarán en los procesos de diálogo interno.

1. El plan de consulta es un documento elaborado en una de las primeras fases del proceso de consulta y suelen llamarlo preconsulta. Este plan es el que garantiza los procedimientos adecuados no solo en relación con las características específicas y peculiares de las personas o comunidad a consultar, sino también con la medida a consultar. Aquí se pueden detallar los tiempos, presupuesto y lugar de consulta. Sin embargo, es recomendable que el protocolo pueda considerar ciertos criterios que determinen estos detalles.

Etapa	Pautas
<p>Diálogo y construcción del protocolo de consulta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una vez contruidos y validados los criterios y mecanismos de los procesos clave señalados en el paso anterior, la construcción del contenido general del protocolo suele ser una etapa menos complicada.</li> <li>• En esta etapa, teniendo los criterios y mecanismos, se recomienda precisar los objetivos de cada etapa de consulta, el tiempo para su implementación, las posibles alternativas de solución en caso de conflictos o posibles confusiones que puedan surgir y las alternativas o criterios de selección del lugar en donde deben ser consultados.</li> </ul> <p>* Al igual que en el paso anterior, es recomendable que los protocolos consideren criterios que guíen la toma de decisión, pues es mejor que la información específica se desarrolle en el plan de consulta, ya que esta tomará en cuenta las características que dependen de cada proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Este proceso debe ser participativo, transparente y consensuado. Para su formalidad y validación debe ser elaborado dentro de lo establecido en los estatutos y de los representantes comunales u organizacionales.</li> </ul>
<p>Evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los protocolos deben estar en constante evaluación considerando las posibles dificultades que se puedan presentar, los resultados de su aplicación y la evolución normativa de los estándares reconocidos y de las propias dinámicas locales.</li> </ul>

Es importante tener en cuenta en la construcción de la estructura y en los mecanismos de consulta, el diálogo interno en todo el proceso de consulta, pues este diálogo no solo debe darse en la toma de decisiones, sino que debe ser un proceso continuo de organización, evaluación de calidad de información, análisis, diálogo, discusión, etc.

**Figura 04.** Fases comunes en los protocolos indígenas de consulta previa



Fuente: Protocolo de consulta previa para los pueblos indígenas amazónicos de la cuenca amazónica (DAR & COICA). Documento de trabajo.

# 5.



FOTO: Andina

## Uso de los protocolos de consulta previa

Los protocolos de consulta representan una oportunidad para que los pueblos indígenas desarrollen un diálogo con los representantes del Estado, construyan consensos internos y establezcan acuerdos que tengan legitimidad en busca de un consentimiento libre, previo e informado.

Este instrumento es una aproximación a la identidad y libre determinación, derechos que son reconocidos a nivel internacional por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas

de la ONU. En ese marco es necesario resaltar que este instrumento no reemplaza las normativas nacionales sino que las complementa, considerando los estándares reconocidos a nivel internacional.

En el Perú, el derecho a la consulta previa es reconocido por la Ley n.º 29785, Ley de Consulta Previa y su Reglamento, establecido mediante el Decreto Supremo n.º 001-2012-MC. En esta normativa se establece la consulta previa en Perú en un proceso de 7 etapas determinadas por el mismo Estado (Cuadro 5).



FOTO: DAR

**Cuadro 05.** Etapas de la consulta previa en concordancia con la Ley n.º 29785

Etapa de consulta previa	Concepto
Identificación de la medida legislativa o administrativa a ser consultada.	
Identificación de los pueblos indígenas	
Publicidad	Esta etapa comienza con la entrega del Plan de Consulta Previa y la medida a ser consultada.
Información	El Estado entrega información sobre motivos, impactos a los derechos colectivos y consecuencias de las medidas a consultar. Esta etapa puede durar de 30 a 60 días.
Evaluación interna	Los pueblos indígenas u originarios revisan la propuesta y analizan de qué manera puede afectar sus derechos colectivos y la calidad de vida. El Estado no interviene en esta etapa. El tiempo de duración es, máximo, de 30 días.
Diálogo	Conversación intercultural entre las entidades promotoras y los representantes de los pueblos indígenas. El tiempo máximo de esta etapa es de 30 días.
Decisión	El Estado aprueba la medida consultada.

120 DÍAS

Fuente: DS n.º 001-2012-MC, Reglamento de la Ley n.º 29875, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

En este marco es importante resaltar que con la promulgación de la Ley n.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, en el 2012 la implementación del Convenio adquirió mayor relevancia a nivel nacional empezando a desarrollar los procesos de consulta.

Sin embargo, no se ha podido garantizar el cumplimiento de manera integral de los derechos colectivos de los pueblos indígenas pues, incluso hasta la actualidad, no se han logrado integrar en el proceso de consulta las prácticas interculturales, más allá de las traducciones en idiomas nativos (Saavedra, 2020).

Es importante, también, en el marco de los derechos

colectivos, que los pueblos indígenas definan y expliquen cómo consideran ser consultados respetando su autonomía e identidad.

Ante ello, tomando en cuenta la necesidad de revitalizar el derecho territorial en las tomas de decisión, es necesario darle a este instrumento un reconocimiento de complementariedad de las normativas existentes que fortalezca los procesos de consulta previa.

En el Perú, considerando la existencia de la ley y reglamento de consulta previa, los protocolos cumplirían el rol de organización y de añadir un enfoque intercultural en este proceso.

a) ¿Cómo usamos los protocolos de consulta?

Convenio 169 de la OIT

Artículo 6.1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:  
a) consultar a los pueblos interesados, mediante los **procedimientos adecuados** y, en particular, a través de sus instituciones representativas, siempre que se contemplen medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente; [...]

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 19. Los Estados consultarán y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados, a través de sus instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Los protocolos no tienen un método de uso más allá de la razonabilidad de su reconocimiento como un instrumento que garantiza los derechos colectivos de autonomía e identidad, por lo cual deben ser utilizados en todos los procesos de consulta implementados. Es importante que el contenido del protocolo sea concordante con los estándares y derechos reconocidos a nivel internacional y que encuentre una forma de diálogo con las normativas reconocidas a nivel nacional, fortaleciendo medidas, métodos o procesos ignorados a causa de vacíos o debilidades de la propia norma.

Una vez reconocida la importancia de este instrumento es necesario, además, reconocer que los protocolos podrían ser un instrumento de soporte para fortalecer el relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas en las diferentes coordinaciones (siempre que sea usado con responsabilidad y principio de buena fe), pues ayuda a la comprensión de las dinámicas, prioridades y proceso de tomas de decisión que desarrollan los pueblos indígenas y fortalece el enfoque intercultural en todo el proceso de diálogo.



FOTO: Secretaría de Cultura de ciudad de México



- Evaluar los resultados permitirá fortalecer los protocolos y, a la vez, su difusión, pues las lecciones aprendidas pueden servir de modelo para la construcción de otros protocolos.

c)

¿Cómo promovemos su aprobación?

A nivel interno, la aprobación del protocolo debe darse durante su proceso de elaboración con el consenso y la participación de las autoridades representantes de las comunidades o pueblos indígenas. Sin embargo, el reconocimiento formal y sostenible por parte del Estado es mucho más complicado.

Según Millaleo (2019; IWGIA, 2020), los protocolos tienen, ciertamente, tres vías para lograr la eficacia respecto al reconocimiento formal por parte de las autoridades estatales: i) un reconocimiento formal por las autoridades estatales; este es el más deseable, pero también el más elusivo, incluso en los países que cuentan con un marco jurídico formal, que es más favorable; ii) una aceptación fáctica debido a la fuerza de las

organizaciones indígenas, lo cual es posible pero difícil de sostener debido a las múltiples asimetrías de poder e información que pueden sobrevenir en los procesos de consulta, y iii) el lento proceso pedagógico de persuasión y acercamiento dialógico de los pueblos indígenas con los órganos estatales y los agentes privados.

Si bien es cierto que existe dificultad para lograr el reconocimiento del Estado, se debe considerar: i) el gran soporte de los derechos colectivos, los cuales son las reglas y principios del derecho internacional, y ii) los protocolos no tienen como objetivo reemplazar la ley sino complementar el reglamento, por lo que el proceso de socialización y diálogo con los órganos estatales no debería ser lento ni de persuasión.

Para ello es necesario formalizar y validar los protocolos de consulta ante los consejos directivos de las organizaciones indígenas representantes de mayor escala; comenzar a difundir, junto con el Estado, los protocolos o iniciativas buscando diálogos, y desarrollar acciones de incidencia internacional.



FOTO: Rolando Mondragón - DAR



FOTO: Rolando Mondragón - DAR

## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

- Existe un cuestionamiento de los procesos de consulta previa por parte de los líderes indígenas basados en que la implementación del derecho a la consulta previa no asegura el cumplimiento de los derechos colectivos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, debido a los vacíos que existen en la regulación interna de los Estados.
- En un marco de crisis del derecho a la consulta se han ido desarrollando los protocolos de consulta como instrumentos basados en dos conceptos clave: uno, el respeto a la identidad y dos, la autodeterminación; ambos conceptos reconocidos a nivel internacional y que de ninguna manera son contradictorios a las normativas nacionales.
- A nivel regional se ha registrado un avance con respecto a los protocolos, siendo Brasil el país que ha liderado el reconocimiento y elaboración de dichos protocolos.
- Los protocolos son instrumentos que fortalecen los derechos colectivos reconocidos en el Convenio 169 y en esa línea ofrecen medidas para el cumplimiento de sus estándares; no buscan reemplazar normativas nacionales sino fortalecer procedimientos en un marco de respeto irrestricto a los derechos colectivos.

## Recomendaciones

- Es necesario que las organizaciones indígenas representantes de mayor escala a niveles regional y nacional, empiecen con un proceso de formalización y difusión de los protocolos de consulta. Esto ayudará a generar una mayor concientización acerca del rol que cumplen estos instrumentos.
- Los protocolos de consulta previa son instrumentos de soporte de derechos colectivos de identidad y libre determinación. Considerando que a niveles nacional e internacional son derechos reconocidos, es necesario que el Estado también empiece una etapa de conocimiento, diálogo y difusión de estos instrumentos.
- Si bien los protocolos de consulta previa buscan complementar los vacíos que tienen los procesos de consulta previa y fortalecer el derecho a la identidad y libre determinación sin ir en contra del marco normativo, no se pueden ignorar las debilidades y contradicciones que estas normas nacionales tienen en cuanto al reconocimiento de derechos y estándares en el ámbito internacional.
- Más aún, a casi 10 años de darse la normativa a nivel nacional —tiempo en el que no ha habido mejoras en concordancia con los estándares internacionales reconocidos en el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Perú desde 1993— es necesario que se establezca una mesa de trabajo con los pueblos indígenas y se inicie un proceso de consulta para que se puedan ir implementando los avances en beneficio de los derechos colectivos y fortaleciendo la política de consulta previa a los pueblos indígenas.



FOTO: Rolando Mondragón - DAR

## Referencias bibliográficas

- Alvarado, Barclay, Milaneo et al. (2020). *Protocolo en América Latina. Introducción general a los estudios de casos*. Disponible en [https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos\\_Autonmicos\\_de\\_Consulta\\_Previa\\_Indgena\\_en\\_Amrica\\_Latina.pdf](https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_Autonmicos_de_Consulta_Previa_Indgena_en_Amrica_Latina.pdf)
- DS n.º 001-2012-MC. (s. f.). Reglamento de la Ley n.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20001-2012-MC.pdf>
- IWGIA. (2021, 18 de marzo). "El mundo indígena 2021: Ecuador". Disponible en <https://iwgia.org/es/ecuador/4132-mi-2021-ecuador.html>
- IWGIA. (2020). Protocolos Autonómicos de Consulta Previa. Nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina. Disponible en [https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos\\_autonomicos\\_de\\_Consulta\\_Previa.pdf](https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_autonomicos_de_Consulta_Previa.pdf)
- IWGIA. (2020, 25 de mayo). "Pueblos indígenas en Colombia". Disponible en <https://www.iwgia.org/es/colombia/3739-mi-2020-colombia.html>
- IWGIA. (s. f.). "Pueblo indígenas en Bolivia". Disponible en <https://www.iwgia.org/es/bolivia.html>
- IWGIA. (2019, 24 de abril). "Mundo indígena 2019: Venezuela". Disponible en <https://www.iwgia.org/es/venezuela/3410-mi2019-venezuela.html>
- Joca, Priscylla. (2020). "Protocolos indígenas de consulta y consentimiento no Brasil". Protocolos autonómicos de consulta previa indígena en América Latina. Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú". Disponible en <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/3899-protocolos-auton%C3%B3micos-de-consulta-previa-ind%C3%ADgena-en-am%C3%A9rica-latina.html>
- Ley n.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Normas\\_Legales/29785-LEY.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Normas_Legales/29785-LEY.pdf)

- Mackay, Fergus. (2004). *El derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado y la revisión de las industrias extractivas del Banco Mundial*. Disponible en <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/publication/2010/10/eiripsfpicjun04sp.pdf>
- Ministerio de Cultura. (2015). *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*, Disponible en [https://www.congreso.gob.pe/Docs/CoordAfroperuana/files/normativas/politica\\_nacional\\_de\\_transversalizacion\\_del\\_enfoque\\_intercultural.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/CoordAfroperuana/files/normativas/politica_nacional_de_transversalizacion_del_enfoque_intercultural.pdf) p. 6.
- Ministerio de Cultura. (s. f.). Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Disponible en <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>
- OIT. (s. f.). Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- ONU. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Rivasplata, Francisco & Cabrera, Claudia. (2018). Informe. *Protocolos de consulta, experiencias en América Latina*. DAR. Disponible en <https://dar.org.pe/archivos/docs/ProtocolosdeConsulta.pdf>
- Saavedra, Diego. (2020). "Protocolo de consulta previa para los pueblos indígenas amazónicos de la cuenca amazónica". DAR y COICA. Informe de trabajo.
- Senace. (2018). "Guía Participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental". Disponible en <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/PUBL-GUIA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-PARA-LA-CERTIFICACION-AMBIENTAL.pdf>
- Survival. (s. f.). "Los indígenas de Brasil". Disponible en <https://www.survival.es/indigenas/brasil>
- Yamada, E.; Benzi, L. & Rojas, B. (2019). *Protocolos autónomos de consulta e consentimiento. Guia de Orientações*. São Paulo. Disponible en <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/2019-Guia-de-Protocolos-RCA-vers%C3%A3o-web.pdf>

ISBN: 978-612-4210-71-6



9 786124 210716

Con el apoyo de:

