



# Propuesta de protocolo para un **Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas del Paraguay**



Este documento es propiedad de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colaboró financieramente para su publicación. Al carecer de fines de lucro no puede ser comercializado por medio alguno. Están autorizadas la reproducción y divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente.

El contenido del material no refleja necesariamente la opinión del PNUD.

*Compilación y elaboración de contenidos:* Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas

*Coordinación de la edición:* Corina Leguizamón

*Edición y corrección de estilo:* Alberto Muñoz

*Diseño Gráfico:* Comunicación Visual

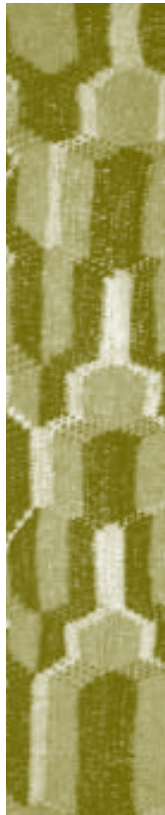
## **MENSAJE DE HIPÓLITO ACEVEI, PRESIDENTE DE FAPI**

La Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas, hoy denominada Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), con Personería jurídica Nro. 5084/10 y que aglutina a varias Asociaciones y Pueblos Indígenas de ambas regiones del Paraguay, que desde hace más de 10 años venimos trabajando en la promoción y defensa de nuestros derechos fundamentales, ponemos a su disposición el fruto y el esfuerzo colectivo de nuestra articulación.

La visibilidad de nuestros derechos fundamentales es uno de los resultados fundamentales de nuestro trabajo silencioso articulado, nos congratula que el derecho a la consulta sea reconocida por el Estado Paraguayo, a través de sus órganos gubernamentales, como el respeto obligatorio a la decisión de los indígenas de otorgar o denegar nuestro consentimiento libre previo e informado.

Con este trabajo queremos aportar al debate y análisis tanto con los órganos públicos y sus funcionarios, como con las demás organizaciones indígenas y con toda la sociedad civil del Paraguay.

Creemos que el compartir un proceso interno sistematizado como “protocolo”, desde el aporte de la FAPI, aportará para que





el Paraguay, dentro del concierto de las naciones se posicione como un país que avanza en la consolidación de un Estado social de derecho y que internamente cumple los derechos colectivos e individuales que son reconocidos a los pueblos indígenas.

Agradecemos al PNUD el apoyo de siempre, en la persona de Don Lorenzo Jiménez de Luis, además a la Sra. Veronique Gerard como también al Sr. Jorge Servín y a toda la cooperación internacional que apoyan la labor de las organizaciones indígenas. Destacar además, el aporte fundamental de nuestros asesores como la Dra. Mirta Pereira; la Dra. Vanesa Jiménez, y el Dr. Tom Griffiths de Forest People Programme - FPP.

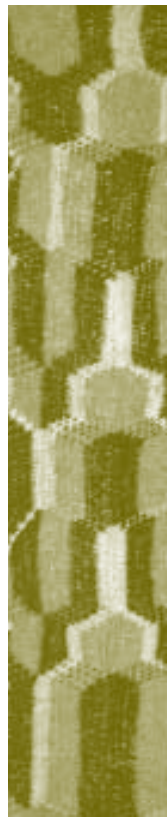
Igualmente, un especial agradecimiento a los dirigentes representativos, líderes indígenas miembros de la FAPI, y sin dejar de valorar la guía espiritual de los líderes religiosos, sin cuyo acompañamiento no hubiera sido posible ni siquiera la reflexión de la temática. Ellos con su sabiduría nos guiaron para consolidar la construcción de este humilde trabajo.

## MENSAJE DE LIDA BEATRÍZ ACUÑA, PRESIDENTA DEL INDI

La Constitución de la República del Paraguay, en su Capítulo V del los Pueblos Indígenas, incorpora explícitamente el principio de la participación de los pueblos desde sus valores culturales, al establecer que *“se garantiza a los Pueblos Indígenas, el derecho a participar en la vida social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales”*.

Con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, por Ley 234/93, el Estado Paraguayo refuerza este principio constitucional, al adherirse a la disposición del Convenio que establece *“al aplicar las disposiciones del presente Convenio, 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”*.

En este orden el INDI coincide con lo expresado por James Anaya, Relator Especial para los Derechos y Libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas de la ONU, al señalar que *“el deber de los Estados de celebrar consultas con los Pueblos Indígenas en los procesos de decisiones que los afectan, tienen por objeto poner*





*fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones.”<sup>1</sup>*

Hay que indicar que en agosto de 2010, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), ha adoptado la resolución N° 2039/2010 *“Por la cual se establece la obligación de solicitar la intervención del Instituto Paraguayo del Indígena para todos los procesos de consulta en las comunidades indígenas”*, la que en uno de los puntos del Considerando expresa que *“la consulta debe ser previa, libre, informada y de buena fe”*. Sin embargo, se reconoce la necesidad de seguir avanzando en esta senda en aras de contribuir al cumplimiento efectivo y oportuno de los derechos de los pueblos indígenas a la participación.

Por tanto, el INDI celebra la elaboración del *“Propuesta de protocolo para un proceso de consulta y consentimiento con los pueblos indígenas de Paraguay”*, elaborado por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), reconociéndolo como un valioso aporte en la marcha hacia el perfeccionamiento de los instrumentos nacionales para asegurar las consultas efectivas con los pueblos indígenas.

Lida Acuña  
Presidenta del INDI

---

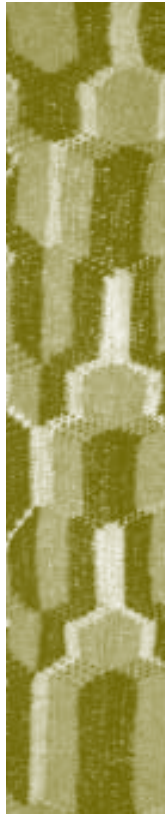
<sup>1</sup> Discurso pronunciado por James Anaya al Consejo de Derecho Humanos en su 12 período de sesiones, septiembre de 2009.

## MENSAJE DE LORENZO JIMÉNEZ DE LUIS, REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PNUD

El PNUD reconoce que para lograr una participación efectiva de los pueblos indígenas se requiere una amplia voluntad de acción y de inclusión plural de todos los actores involucrados. Por tanto, es deseo del PNUD que existan cada vez más instrumentos y experiencias exitosas de consultas de los pueblos indígenas y que tales acciones permitan resultados de mayor bienestar para las comunidades indígenas.

A la luz de lo anterior y en representación del PNUD celebro la publicación de *“Propuesta de protocolo para un proceso de consulta y consentimiento con los pueblos indígenas de Paraguay”*, elaborado por la FAPI, reconociéndola como un valioso aporte al trabajo orientado a la puesta en vigencia de los instrumentos nacionales para asegurar las consultas efectivas con los pueblos indígenas en las condiciones que así lo ameriten; y para avanzar en el reconocimiento de los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Uno de los aportes más sustantivos del Convenio 169 de la OIT es el deber de consulta que tienen los Estados hacia los pueblos indígenas en actividades o emprendimientos que pudieran afectar, alterar y perturbar principalmente sus modos de vida y recursos naturales. En tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas agrega que esa consulta deber ser libre, previa e informada.





En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conjuntamente con diferentes instancias del Estado, especialmente con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), vienen aunando esfuerzos para dar mayor cumplimiento a los derechos y necesidades de los pueblos indígenas, fortaleciendo capacidades tanto en el ámbito público como en las organizaciones indígenas, entre otros sectores.

Tanto el deber de consulta como el derecho a la participación son ejes transversales en estos esfuerzos mancomunados. Por ende, son apoyadas y bienvenidas todas las acciones que favorezcan estos esfuerzos y con especial consideración, aquellas que surgen en el ámbito de las organizaciones indígenas.

Agradezco finalmente, la confianza depositada en el PNUD por la FAPI para la difusión de este documento, en la seguridad que esta relación de apoyo y confianza construida en los últimos años se fortalezca cada vez más, para bien de todos los pueblos indígenas en el Paraguay.

Lorenzo Jiménez de Luis  
Representante Residente del PNUD




El proceso detallado aquí debe ser aplicado en todos los casos en que gobiernos, empresas, instituciones financieras internacionales y otras entidades proponentes de proyectos tengan interés en trabajar en el Paraguay y ejecutar actividades que puedan afectar; territorios, tierras, los recursos naturales y derechos humanos de los pueblos indígenas.

## I.

### **RECONOCIMIENTO DE LAS PARTES EN LOS PROCESOS DE CONSULTA Y CONSENTIMIENTO**

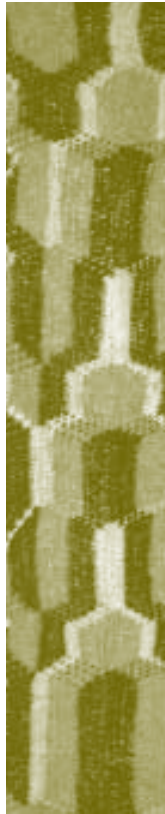
1. La participación del pueblo afectado y del proponente del proyecto (las partes) comporta la aceptación de que los procesos de consulta y consentimiento con los pueblos indígenas serán realizados sobre la base del reconocimiento y aceptación de las siguientes directrices:
  - 1.1. De acuerdo con la ley interna y la ley internacional (v.g. la Constitución Nacional del Paraguay, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay), los pueblos indígenas que puedan ser afectados por una actividad o proyecto de desarrollo, conservación, investigación o inversión (proyecto propuesto) tienen el derecho a la propiedad, posesión, utilización, desarrollo, administración y control efectivo de las tierras, territorios y recursos naturales de posesión u ocupación y utilización ancestral, según sus normas consuetudinarias, sin importar si ellos cuentan o no con un título emitido y registrado por el Estado Paraguayo.



- 
- 1.2. A los efectos del presente protocolo, se considerará como área afectada por el proyecto a aquella parte del territorio tradicional de los pueblos indígenas en cuestión (pueblos afectados), de la que dependen para su sustento cultural, espiritual y físico, es decir, para su subsistencia y supervivencia como pueblo.
  - 1.3. Los pueblos indígenas en cuestión tienen el derecho de poseer, controlar, manejar, participar y consentir cualquier proyecto que pueda afectar las tierras y los recursos del área en cuestión. Esto incluye el derecho de los pueblos afectados de otorgar o no su consentimiento libre, previo e informado al proyecto, como también decidir si quieren participar en el proceso de las negociaciones o dejar de hacerlos en cualquier tiempo.
  - 1.4. Los pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial ejercerán legítimamente este derecho y no deben ser contactados o avasallados por los proponentes del proyecto.
  - 1.5. Aunque el objetivo de la consulta debe ser la búsqueda de un acuerdo entre las partes, eso no significa que todos los procesos de negociación culminarán en el consentimiento y aprobación del proyecto, sea totalmente, en forma parcial o con modificaciones, por parte de los pueblos afectados.
  - 1.6. En el fundamento del derecho de los pueblos afectados a negociar y otorgar o no su consentimiento libre, previo e informado, está el reconocimiento que, en algunas circunstancias, los proponentes del proyecto deben aceptar que los proyectos no serán ejecutados y que ellos deberán respetar y terminar con las relaciones si los pueblos afectados deciden que ellos no quieren empezar o continuar con las negociaciones, o si deciden no otorgar su consentimiento al proyecto. Por lo tanto, el proponente no tiene derecho a seguir demandando una relación con los pueblos afectados.
  - 1.7. El proceso de consulta y consentimiento detallado más abajo es un proceso interactivo. Este no empieza simplemente cuando el consentimiento es otorgado

por los pueblos afectados ni termina con su decisión de consentir el inicio del proyecto. Es un proceso en el que la consulta, la participación significativa y el consentimiento deben ser mantenidos mientras dure el proyecto, incluyendo todos los aspectos del desarrollo inicial, la evaluación, la planificación, la implementación, la vigilancia, el monitoreo y el cierre del proyecto. Los mecanismos por los que esta relación continúa deben ser acordados como parte del proceso de consentimiento inicial. Adicionalmente, los cambios materiales que ocurrieren luego del inicio del proyecto, requerirán discusión y consentimiento adicional.

- 1.8. Mientras los proponentes del proyecto deben buscar el consentimiento de todas las poblaciones locales afectadas (indígenas y no indígenas) por el mismo, se reconoce a los pueblos afectados en especial el carácter jurídicamente vinculante del derecho de otorgar o no su consentimiento al proyecto. Otros grupos de interés, tales como las organizaciones no gubernamentales locales, no tienen este poder cuando se trata de proyectos que afectan las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas. Esta distinción está sustentada en la jurisprudencia doméstica e internacional emergente, fundada en el concepto de que el derecho de propiedad de las comunidades se basa en el uso y ocupación tradicional, mientras que este no es el caso de los otros grupos de interés. Eso no disminuye el rol de las ONG ni de los gobiernos locales, por ejemplo, pero reconoce que los pueblos indígenas son sujetos de derechos en relación con el proyecto, y no simplemente grupos de interés o partes interesadas.
- 1.9. Las directrices señaladas con anterioridad deben ser legalmente exigibles y cumplidas bajo las leyes del Estado en el que los pueblos afectados residen. Esta garantía de exigibilidad en el derecho interno no excluye la utilización de otras instancias viables y disponibles (p.ej. arbitrajes, cortes internacionales).
- 1.10. Los pueblos indígenas son personas jurídicas, según las leyes internacionales; por lo tanto, poseen la capacidad de participar de acuerdos legalmente exigibles.





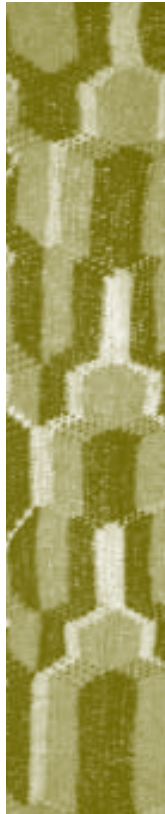
## II.

### PERMISO PARA CONSULTAR Y BUSCAR CONSENTIMIENTO

1. Todos los proponentes de proyectos en el Paraguay que planeen actividades que puedan afectar; territorios, tierras, los recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas deben obtener permiso de los pueblos afectados para consultarles. Los proponentes de proyectos necesitan permiso para consultar durante las etapas iniciales de la planificación del proyecto, y no solamente cuando surge la necesidad de obtener la aprobación de los pueblos afectados. Estos deben decidir si este permiso será otorgado de manera oral o por escrito.
2. Los pueblos afectados también pueden decidir que los proponentes del proyecto presenten una Solicitud de permiso para consultar, que debe ser previamente aprobada por los pueblos afectados. La solicitud debe ser presentada en el idioma establecido por los pueblos indígenas, y debe comprender los siguientes puntos básicos: a) la identificación del proponente del proyecto y de las otras partes interesadas (p.ej. inversionistas, socios, terceras partes beneficiadas); b) la prueba de su estatus como entidad legal; c) la descripción completa del proyecto incluyendo su ámbito pretendido, duración, los estudios preliminares de impactos sociales y ambientales, los beneficios y riesgos para los pueblos afectados y otras comunidades; d) una descripción completa, con documentación de apoyo, de cómo el proyecto cumplirá con las leyes nacionales e internacionales, y las políticas de “mejores prácticas”; y e) una persona de contacto del proponente del proyecto. Los pueblos afectados también

proporcionarán al proponente del proyecto una persona de contacto.

3. Es obligatorio tener la solicitud de permiso para consultar por escrito y presentada por los pueblos afectados a los proponentes del proyecto. Sin embargo, si el otorgamiento o la negativa fueren hechas en forma oral por los pueblos afectados, entonces se requerirá la presencia de una tercera parte neutral, de manera a proteger la integridad de la decisión de los intereses de las respectivas partes.
4. Luego de recibir la solicitud de permiso para consultar, los pueblos afectados informarán al proponente del proyecto cuándo comenzará la consulta formal. Durante este tiempo, los pueblos afectados pueden solicitar un monto razonable de recursos financiero en función al procesamiento del pedido, relacionado con los costos de informar a sus respectivos miembros y llegar a una decisión.
5. Los pueblos afectados pueden solicitar que los proponentes del proyecto hagan oralmente una presentación preliminar a las comunidades en cuestión (y no solo a sus líderes, técnicos y asesores) y que estén disponibles para contestar preguntas y proporcionar información adicional. Los pueblos afectados tendrán responsabilidad en la logística de estas presentaciones en términos de organizar las comunidades y la presencia de sus miembros. Los costos razonables pueden ser financiados sobre la base de un porcentaje o del aporte adicional proporcionado por los proponentes del proyecto, luego de discutir la cantidad con los pueblos afectados.



### III.

## ELEMENTOS DE UNA CONSULTA DE BUENA FE SI EL PERMISO ESTÁ OTORGADO PARA REALIZARLA

Si el permiso para consultar fuere otorgado, deben, acto seguido, ser considerados los elementos fundamentales mínimos para un proceso de consulta aceptable y efectivo (elementos adicionales y más específicos pueden ser requeridos dependiendo de las necesidades de las partes y de la naturaleza del proyecto).

### Identificación de las partes a los negociadores y tomadores de decisiones

1. Desde el inicio, todos los pueblos afectados (incluyendo cada comunidad constituyente) y los proponentes del proyecto deben ser identificados, así como otros interesados o terceras partes beneficiarias del proyecto, tales como los auspiciantes, inversionistas comerciales y financieros y los socios.
2. Tanto los proponentes del proyecto como los pueblos afectados (las partes) tienen el derecho de participar en las negociaciones a través de sus representantes libremente escogidos. Al comienzo de las negociaciones, cada parte debe identificarse, identificar a su representante y, especialmente, los individuos o las entidades con autoridad para negociar, como también los individuos o las entidades con la autoridad de tomar decisiones en nombre de cada parte. Aquellos con la autoridad para negociar no siempre son los mismos individuos o entidades con poder de decidir. Por ejemplo, el pueblo afectado debe identificar a sus autoridades tradicionales, los líderes políticos y espirituales de los clanes, los mayores, los técnicos de las comunidades,

los asesores u otros que están autorizados por la comunidad, a través de sus propios procesos (de acuerdo con sus leyes y tradiciones propias), a entrar en negociaciones y llegar a decisiones finales, otorgando o no el consentimiento de los pueblos afectados. Los proponentes del proyecto deben hacer lo mismo.

### Identificación del proceso de toma de decisiones


1. Cada parte debe presentar, en forma clara, cómo funciona su proceso de toma de decisiones. Eso incluye, como mínimo, la identificación de todos los individuos y entidades que deben participar en el proceso (p.ej. el directorio, administrador del proyecto, consejo de mayores); aquellos que tienen el poder último para tomar decisiones, y no un mero poder de participar en las negociaciones; el tiempo típicamente requerido por cada parte para llegar a las decisiones; y la información relevante respecto a la duración del mandato que tenga cada tomador de decisiones autorizado por las partes (p.ej. si están pendientes elecciones para un nuevo directorio o consejo comunal, eso debe ser informado).

### Especialistas y asesores externos

1. Cada parte tiene el derecho de contar con asesores técnicos y abogados que fueron escogidos antes de la consulta y negociación para participar durante todo el proceso. También cada parte debe respetar el papel que esos asesores y abogados desempeñan, observando el ámbito y limitaciones de su respectiva contribución. Los pueblos afectados pueden buscar, como condición para su participación y el permiso para la consulta, que el proponente del proyecto financie los costos razonables que aseguren el trabajo de los abogados y la asistencia técnica independiente para que los







asista en evaluar y contribuir a los estudios legales, sociales y ambientales relacionados con el proyecto, y respondiendo a todas las cuestiones necesarias para que ellos participen en las consultas de manera efectiva y plenamente informada.

### Acuerdos sobre el tiempo

1. Las partes deben llegar a un acuerdo respecto a los tiempos y plazos razonables para las diferentes etapas de los procesos de consulta y negociación. La duración de la negociación y el tiempo acordado para la toma de decisiones deben asegurar que los pueblos afectados tengan suficiente tiempo para comprender la información recibida, para adquirir información o aclaración adicional, buscar consejos de otros asesores técnicos o legales, determinar o negociar condiciones, y, lo más importante, acomodar sus respectivos procesos de toma de decisiones.
2. Los pueblos afectados no deben ser compelidos a tomar una decisión al final de una reunión si no hay acuerdo previo de tal expectativa. Las características y diferencias culturales deben ser tomadas en cuenta; los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas y tribales son generalmente difusos y basados en consensos. Las discusiones extendidas en la comunidad, en los ámbitos de los hogares y de las familias extendidas frecuentemente tienen lugar antes de que un consenso pueda ser alcanzado, y este proceso debe ser respetado cuando se discuten acuerdos sobre tiempos y plazos.
3. De alcanzarse un entendimiento amplio del alcance del proyecto, los periodos razonables de tiempo deben ser acordados para asegurar que los procesos de negociación y consulta no sirvan como un impedimento inapropiado



para el proponente del proyecto, que busca consenso y un diálogo de buena fe con los pueblos afectados. La extensión del tiempo apropiado puede variar dependiendo del número de personas, comunidades o pueblos afectados, de la complejidad de la actividad propuesta, la cantidad de información requerida y los mecanismos de toma de decisiones de los pueblos en cuestión.

### Protocolos comunitarios adicionales

1. Los pueblos afectados se hallan facultados a entregar por escrito o explicar oralmente a los proponentes del proyecto cualquier política, costumbre o norma de la comunidad, relacionada a cómo los actores externos deben comportarse o relacionarse con sus comunidades o miembros, de acuerdo con sus prácticas internas, protocolos y organización social. Estas políticas, costumbres y normas deben ser respetadas por los proponentes del proyecto y sus agentes y asesores. Los pueblos afectados deben acordar no alterar o enmendar de manera arbitraria ninguna política, costumbre o norma compartida previamente. Si luego se hace necesario algún tipo de cambio para ajustarse a nuevas circunstancias y proteger y garantizar los derechos e intereses de los pueblos afectados, se dará aviso, en plazo razonable, al proponente del proyecto antes de que los cambios tengan efecto.
2. Al explicar sus políticas, costumbres y normas relevantes a los proponentes del proyecto, los pueblos afectados también pueden identificar a aquellas personas, comunidades o entidades que puedan requerir una medida especial en relación con la consulta y negociación (por ejemplo, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, personas analfabetas, jóvenes, grupos viviendo en aislamiento voluntario dentro de sus tierras y territorios, etc.) y los mecanismos o prohibiciones particulares respecto a su participación.





### **Tercera parte como mediadora, facilitadora u observadora**

1. Para asegurar que cualquier decisión alcanzada por los pueblos afectados sea libre, y no sea producto de la coerción o de la ausencia de un poder equitativo de negociación, los pueblos afectados (y el proponente del proyecto) pueden requerir, en cualquier etapa del proyecto, que una tercera parte imparcial actúe como mediadora o facilitadora. Esta tercera parte puede ser una entidad nacional o internacional y debe ser invitada con el consentimiento de las partes. Cualquiera de las partes puede invitar a una tercera solo para observar la negociación, sin intervenir. No necesita el consentimiento de la otra, excepto en la circunstancia en que las partes se pusieran de acuerdo previamente de no incluir una tercera (o ciertas personas en particular) o si la presencia de la misma en ciertas circunstancias será en detrimento de políticas, normas o costumbres del pueblo afectado.


### **Ambiente libre de coacción. Cese de actividades adversas**

1. Para asegurar que las negociaciones sean justas y que los pueblos indígenas no tomen decisiones bajo ninguna forma de coacción, hasta que los pueblos afectados otorguen su consentimiento al inicio del proyecto, el proponente del mismo deberá abstenerse de toda actividad, y cualquier acto que pueda conducir a que uno de sus agentes, o terceras partes bajo su control y actuando con su aquiescencia o su tolerancia, afecte la existencia, los valores, el uso o disfrute de las tierras, los territorios y sus recursos naturales sobre los que los miembros de los pueblos afectados tienen derechos.

## **Ambiente libre de coacción. Contactos y promesas no autorizadas**

1. Para asegurar que las negociaciones sean justas y que las decisiones tomadas por los pueblos indígenas estén libres de coerción, el proponente del proyecto, como también cualquiera de sus agentes o terceras partes bajo su control y actuando con su aquiescencia o tolerancia, no debe involucrarse en actos de violencia o intimidación, ni ofrecer sobornos, regalos, u ofrecimientos cuestionables o irregulares a individuos del pueblo afectado durante el período de la consulta y negociación.
2. El proceso de consulta y negociación es interactivo y durará hasta la conclusión del proyecto, en caso de que este sea consentido por los pueblos afectados. De esta manera, las partes deben acordar un marco en el cual los acuerdos de beneficios compartidos sean propiamente excluidos de los actos prohibidos, tales como sobornos, regalos u otros ofrecimientos cuestionables o irregulares. Otros fondos y servicios en especie que sean proporcionados por el proponente del proyecto durante las consultas y negociaciones pueden también ser excluidos de estos actos o prohibidos si los mismos no son proporcionados de manera transparente a los pueblos afectados y hechos con el consentimiento expreso y por escrito de las personas autorizadas a tomar decisiones por cada parte. Todos esos fondos o servicios en especie serán documentados por escrito, y un archivo de estos desembolsos debe ser mantenido como tal por las partes respecto del proceso de consulta y negociación.
3. Para asegurar un ambiente libre de coerción, sin autorización previa de los líderes designados, conforme a una cláusula descripta más arriba, las partes evitarán el contacto con los representantes de la parte que no esté autorizada a participar





en el proceso de consulta y negociación fuera del marco de las reuniones, presentaciones e intercambios organizados y acordados previamente.

4. Los agentes de seguridad pública o privada no deben estar presentes en las consultas y negociaciones, a menos que ciertas condiciones y arreglos específicos sobre su presencia hayan sido acordados por las partes. También la presencia de fuerzas de seguridad privada o gubernamental dentro de las tierras y territorios de los pueblos afectados durante el periodo de consulta y negociación debe estar prohibida.

### **Estudios previos de impacto social y ambiental**


1. A fin de garantizar que el proyecto no implique una denegación de las tradiciones y costumbres, o amenace la subsistencia del pueblo afectado, y preserve, proteja y garantice la relación especial que los miembros del pueblo afectado mantienen con su territorio, lo cual, a su vez, garantiza su supervivencia como pueblo, un estudio detallado y transparente sobre los impactos culturales, sociales y ambientales debe ser conducido por entidades independientes y técnicamente capaces, con la supervisión de las partes, antes que cualquier decisión sea tomada por los pueblos afectados para consentir, total o parcialmente, en el inicio del proyecto propuesto. Este estudio debe ser preparado en consulta y con la participación plena y efectiva de los pueblos afectados.
2. Lo dispuesto en el párrafo anterior debe ser realizado de manera consistente con las *Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades*

*indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares* (<http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>). De esta manera, los estudios deben ser elaborados de manera tal que sus resultados, impactos y cálculos de los riesgos y beneficios del proyecto deben considerar las preocupaciones culturales, ambientales y sociales de los pueblos afectados, sus leyes tradicionales, su conocimiento tradicional, sus prácticas e innovaciones, el uso y ocupación tradicional de sus tierras y recursos naturales, como también las interrelaciones entre los elementos culturales, ambientales y sociales de aquellas tierras. Las conclusiones de los estudios de impacto social y ambiental deberán ser enmarcadas por un acuerdo entre las partes que contemple que el estudio sea lo suficientemente comprendido para representar una línea de base en relación con la manera como los pueblos afectados utilizan y dependen de sus tierras, territorios y recursos naturales, y el posible impacto del proyecto sobre dicha relación.

## El compartir información

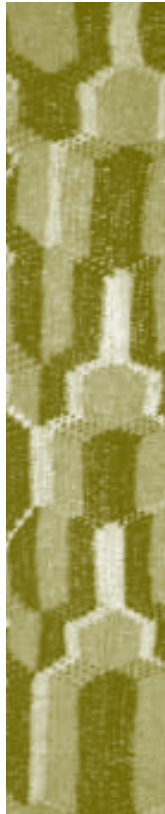
1. Para que sea significativo, el consentimiento previo debe ser buscado lo suficientemente antes de que el proponente del proyecto reciba cualquier tipo de autorización para empezar ciertas actividades que pueda afectar los derechos, tierras y recursos naturales de los pueblos afectados. El proponente del proyecto debe iniciar las consultas en las primeras etapas de él, y no solo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación del pueblo afectado. Las consultas de buena fe significan un constante intercambio de información entre las partes, de tal manera que cualquier acuerdo alcanzado está hecho con el conocimiento de las partes, y las partes tienen la oportunidad de ser oídas y formular sus preguntas y pedidos de aclaraciones, que deben ser atendidos.




- 
2. Toda información proporcionada por el proponente del proyecto y sus asesores debe ser entregada de manera culturalmente apropiada, en términos de la naturaleza y calidad de la información (ajustes en el lenguaje, nivel de instrucción escolar y otras cuestiones particulares). Los materiales deben ser presentados no de manera técnica, sino en un lenguaje simple. El uso de gráficos, mapas, afiches y video es recomendado, en vez de utilizar solamente el lenguaje escrito. Allí donde el analfabetismo es significativo entre los pueblos afectados, los permisos para consultar deben estar acompañados de un acuerdo entre las partes respecto a los métodos específicos para el intercambio de información, de manera a asegurar la comprensión de la comunidad respecto a todos los materiales.
  3. La información proporcionada por la comunidad debe, por lo menos, incluir:
    - a. la naturaleza, el tamaño y el ámbito del proyecto;
    - b. la duración del proyecto (incluyendo la etapa de construcción, cuando sea aplicable);
    - c. la localidad de las áreas y recursos que serán afectados;
    - d. los derechos, deberes y obligaciones de todas las partes según las leyes nacionales del Paraguay, las leyes internacionales y otras obligaciones voluntarias suscritas por el proponente del proyecto (p.ej. políticas de compañías relevantes, los Principios Ecuatoriales, el Pacto Global de Naciones Unidas);
    - e. un estudio preliminar de los posibles impactos del proyecto;
    - f. las razones o el propósito del proyecto;
    - g. los procesos de consulta nacional, si han existido, utilizados para determinar la necesidad o deseabilidad del proyecto;
    - h. el personal que probablemente estará involucrado en todas las etapas del proyecto (incluyendo personas

locales, institutos de investigación, auspiciantes, consultores, etc.);

- i. los procedimientos específicos que el proponente del proyecto va a requerir (p.ej. medidas para mitigar daños e impactos adversos, para resolver disputas, vigilar la implementación y finalizar el proyecto a su término);
- j. los riesgos potenciales e impactos adversos presentados por el proyecto, pero no limitado a los riesgos sociales, ambientales, culturales y de salud, y los impactos tales como interferencias en áreas sagradas, contaminación ambiental, interferencia en los patrones de reproducción, cacería o recolección;
- k. todas las implicaciones que pueden ser realmente previstas, incluyendo los beneficios a la comunidad (p.ej. comercial, económica, ambiental, cultural). A fin de evaluar apropiadamente si los beneficios son razonables, los pueblos afectados pueden requerir copias de las proyecciones financieras, o del plan de negocios del proponente que sean pertinentes al proyecto, documentación que debe ser proporcionada cuando sea requerida;
- l. borradores para la discusión del estudio participativo de impacto social y ambiental cuando esté terminado, así como las versiones finales, antes y después de su edición final;
- m. respuestas adecuadas y completas a las cuestiones, aclaraciones y preocupaciones presentadas por los pueblos afectados (incluyendo la pronta respuesta a las cuestiones planteadas durante las reuniones entre las partes);
- n. todas las medidas tomadas por el proponente para educar a sus agentes financieros y asociados sobre los derechos de los pueblos afectados, y las medidas y procedimientos que existen para trabajar con ellos y proteger sus intereses.





- 
4. Toda información requerida para reuniones marcadas debe ser proporcionada con suficiente anticipación de manera a facilitar su intercambio. Las partes deben acordar un período razonable de tiempo (de dos a cuatro semanas) antes de cualquier reunión marcada. El proponente será responsable de entregar suficientes copias de la información para que sea distribuida a los miembros y comunidades que forman los pueblos afectados.
  5. Para evitar problemas en las comunicaciones, la perpetuación de falsas suposiciones y desentendimientos, y para asegurar la documentación apropiada de los procesos de consulta y negociación, las partes deben acordar mecanismos para resumir los intercambios entre ellas y cualquier entendimiento mutuo logrado en las reuniones (p.ej. elaboración de minutas de las reuniones). La documentación de estos intercambios será reconocida y firmada por las delegaciones que asisten a las reuniones y las copias serán guardadas por las partes.

### Condiciones del acuerdo

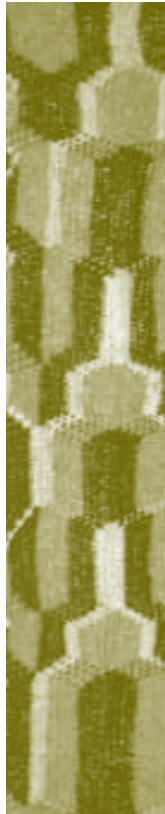
1. Antes de que cualquier decisión sea tomada por los pueblos afectados, total o parcialmente, respecto al inicio de un proyecto, deben existir discusiones abiertas, transparentes y acuerdos escritos, por lo menos, sobre lo siguiente: (a) propiedad intelectual (en caso de que los proyectos de investigación u otras actividades acordadas resulten en la documentación o apropiación de la propiedad intelectual de los pueblos afectados); (b) participación en los beneficios; (c) delimitación, demarcación y titulación de las tierras indígenas cuando sea aplicable; (d) provisión de ciertos fondos o servicios a las comunidades fuera del plan de participación en los beneficios y durante el proceso de consulta; (e) restitución, compensación o recuperación de




las tierras en el caso de una interferencia; (f) medidas de recuperación y mitigación ambiental; (g) resolución de conflictos; (h) modalidades de monitoreo e implementación conjunta involucrando a las partes; (i) el rol de entidades independientes e imparciales para auditar y vigilar el proyecto; (j) mecanismos para las negociaciones y procesos continuos de consenso entre las partes hasta el término del proyecto; y (k) medidas y mecanismos para promover y proteger los derechos e intereses de los pueblos afectados, incluyendo el cumplimiento de la legislación y costumbres internas de los pueblos afectados.

## Participación razonable en los beneficios

1. Antes de que cualquier decisión sea tomada por los pueblos afectados, consintiendo, total o parcialmente, en los inicios de un proyecto, y previo al otorgamiento de la concesión estatal para la realización del mismo, las partes deben arribar a un acuerdo razonable sobre la participación en los beneficios que incluya un calendario de desembolsos y, si fuere necesario, vinculando las etapas del proyecto con marcos y compromisos sobre la participación en los beneficios (p.ej. *hasta que la titulación de las tierras indígenas sea registrada, la Etapa I del proyecto no debe iniciarse, o el desembolso de beneficios monetarios a los pueblos afectados debe tener lugar cada tres meses, de acuerdo con los procedimientos descritos en el Anexo X; si los desembolsos no ocurrieren y si no fuere rectificado en 15 días, las actividades del proyecto deben ser suspendidas hasta que se cumpla la rectificación*). Cualquier participación en los beneficios debe incluir detalladamente los mecanismos para una distribución y administración transparente de los fondos o servicios recibidos por la comunidad, como resultado de su participación y consentimiento del proyecto. Estos mecanismos deben incluir también provisiones que tomen





en cuenta los ajustes en el acuerdo de participación en los beneficios, en caso de que exista un cambio significativo sobre el valor de los beneficios originalmente negociados o los recursos y servicios que provengan de las tierras y recursos de los pueblos afectados (p. ej. debido a cambios en el mercado u otros factores).

2. En caso de que el proponente del proyecto reciba contribuciones o beneficios de la comunidad, expresados en trabajo de empleados, pericia regional, conocimiento tradicional, etc., todo debe estar documentado por escrito.

### **Mecanismos para procesos de negociaciones y consensos continuados entre las partes**

1. El proceso de involucrar y sostener la participación y consentimiento significativo de los pueblos indígenas debe ser interactivo, y no solo empezar con el otorgamiento del permiso para consultar, ni terminar con una decisión de consentimiento al iniciarse el proyecto. Los mecanismos para un diálogo continuado, la participación, toma de decisiones y el consentimiento por parte de los pueblos afectados en las etapas del proyecto debe establecerse e identificarse de manera clara entre las partes, incluyendo los mecanismos sobre cómo aquellos procesos deben ser mantenidos (por ejemplo, la etapa del desarrollo, estudio, planificación, implementación, vigilancia, monitoreo, resolución de conflictos y etapas de cierre del proyecto). Las estructuras de los mecanismos, con la participación conjunta de las partes, deben permitir la asignación de responsabilidades y roles para asegurar que el proyecto, una vez aprobado, mantenga el consentimiento del pueblo afectado durante todas las etapas del mismo. Estos mecanismos deben ser elaborados y considerados como parte del acuerdo obligatorio que articula el consentimiento inicial de las partes.


## Vigilancia participativa e independiente

1. Antes de que cualquier decisión sea tomada por los pueblos afectados, respecto a consentir, total o parcialmente, el inicio del proyecto, las partes deben establecer mecanismos para el monitoreo, evaluación y estudio de la implementación del mismo, según el acuerdo entre ellas y lo estipulado respecto a los planes de trabajo. Las partes deben establecer instancias de monitoreo conjunto, evaluación e implementación, a fin de asegurar que sus acuerdos y los planes de trabajos consensuados en beneficio del proyecto sean implementados de buena fe.
2. Si una de las partes lo quiere, se fijará un rol para una entidad o instancia independiente encargada de monitorear el cumplimiento de los acuerdos y lo estipulado respecto a los planes de trabajo. Esta entidad imparcial puede servir tanto como parte del comité de implementación conjunta integrado por las partes o puede auditar el acuerdo como una entidad de vigilancia y monitoreo totalmente independiente y de manera regular, en intervalos de tiempos acordados, formular recomendaciones para su mejoría y exhortar a las partes a rectificar el incumplimiento. Estas también pueden dar poderes a esta entidad para que envíe ciertas cuestiones al arbitraje o a otra instancia de resolución de conflictos, previamente acordada entre ellas.

## Resolución de conflictos y mecanismos de quejas

1. Antes de que cualquier decisión sea tomada por los pueblos afectados, total o parcialmente, respecto al inicio del proyecto, las partes acordarán mecanismos para resolver todas las disputas relacionadas con la interpretación o alegaciones de violaciones de sus acuerdos y planes de trabajos acordados para el proyecto. Las partes, además, pueden, en forma





conjunta, establecer que ciertas cuestiones específicas serán resueltas por medio de arbitraje obligatorio y designar a una entidad particular como árbitra para estos procedimientos. Sin embargo, los acuerdos finales deben reservar el derecho de las partes de buscar la vigencia del acuerdo en una instancia judicial.

### **Prueba de los acuerdos y su naturaleza obligatoria**

1. El acuerdo inicial entre las partes, si existiere, incluyendo el acuerdo respecto a que el consentimiento no ha sido otorgado y que el proyecto deba ser reformulado, modificado o cancelado, y todos los otros acuerdos relacionados a cuestiones como la participación en los beneficios, la propiedad intelectual, la titulación de tierras, los mecanismos para la resolución de conflictos, etc. deben estar documentados por escrito y reconocidos por ambas partes por medio de la firma de sus tomadores de decisiones autorizados. Esos acuerdos establecerán, claramente, que aquellos son consensos obligatorios y exigibles, y deben ser llenados por las autoridades apropiadas y ser exigibles ante instancias judiciales y, si así lo decidieren las partes, sujetos a mecanismos de arbitraje.
2. Los acuerdos que documentan la decisión de los pueblos afectados de no otorgar consentimiento al inicio de los proyectos deben ser respetados por el proponente. Los intentos persistentes para relacionarse con los pueblos afectados con la intención de obtener una decisión diferente deben ser considerados una violación de los acuerdos, como también una violación de cualquier otra declaración, resolución, decreto del consejo o decisión final tomada por los pueblos afectados para documentar su decisión de no otorgar su consentimiento.

## IV. PROVISIONES GENERALES

1. El proceso requerido por este protocolo constituye los presupuestos mínimos para garantizar una consulta y negociación de buena fe y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas.
2. Al entender que cada comunidad miembro de un pueblo indígena es diferente de otra, con sus propias normas, costumbres y valores, se debe tomar en cuenta que cada proyecto, además, tenga sus particularidades, cumpliendo los requisitos y estándares mínimos articulados en este protocolo, y a las garantías constitucionales e internacionales; las partes adicionalmente puedan acordar cómo adecuar su proceso de consulta y consentimiento para acomodar mejor sus necesidades y objetivos propios.
3. Nada de lo contenido en las cláusulas desarrolladas en este documento se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.
4. Las disposiciones enunciadas en este protocolo se interpretarán con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena administración pública y buena fe, y la intención primordial de respetar y hacer efectiva la posesión y propiedad comunitaria indígena



## V. DEBER Y OBLIGACIÓN DEL ESTADO

1. La responsabilidad última recae en el Estado Paraguayo de *respetar y hacer respetar* los derechos humanos y derechos constitucionales de los pueblos indígenas en el país. Esto incluye el deber y la obligación del Estado a garantizar la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de estos pueblos. Además, las autoridades de cada departamento (el gobierno local del Paraguay) están obligadas a cumplir con los mismos deberes y obligaciones del Estado respecto a respetar y hacer respetar tales derechos. Aunque el Estado y los gobiernos departamentales, asesores, etc. no sean los proponentes del proyecto, quedan eximidos de sus deberes y obligaciones. El Estado Paraguayo debe mantenerse al tanto de todos los procesos de consulta y consentimiento que algún proponente pretende realizar con los pueblos indígenas acordes a este protocolo, y debe garantizar la implementación plena y efectiva de todas sus etapas.





Propuesta de protocolo para  
un **Proceso de Consulta y  
Consentimiento con los  
Pueblos Indígenas  
del Paraguay**



PN  
UD

Paraguay

