

## Derecho de Pueblos Indígenas a la Consulta

El derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que afectan sus derechos y la obligación de los Estados de consultar estas instituciones representativas antes de adoptar legislaciones y otras medidas, han sido temas de gran importancia, debatidos públicamente en el continente Americano en los últimos años. Esta publicación de *Múltiples* contiene tres

artículos sobre el tema, una revisión de la legislación presente en varios países de America Latina, y varios recursos informativos.

En esta edición, Lloyd Lipsett, un abogado canadiense experto en derechos humanos, examina el contenido del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados

y también reflexiona sobre los procesos de consulta en los casos de exploración minera en Guatemala y Canadá. Carmen Beatriz Ruiz, comunicadora social y antropóloga, describe un caso particular en Bolivia sobre la propuesta de construcción de una carretera que atraviesa territorio indígena que a su vez es una reserva natural protegida. Jorge Caballero, un analista colombiano y comunicador con el Consejo Regional Indígena del departamento de Cauca, describe las luchas legales de más de dos décadas en Colombia para establecer un proceso que dará como resultado el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. Javier Soto, un interno de investigación trabajando para el GGJ, ha recopilado información adicional sobre las disposiciones constitucionales y legislativas relacionadas con el derecho de consulta previa en varios países y comparte un análisis breve sobre la legislación peruana reciente.



Minga Cauca por Cesar Martinez Archivo CRIC

## Indigenous Peoples' Right to be Consulted

The right of indigenous people to participate in decisions that affect their rights and the corollary obligation of States to consult representative institutions prior to adopting legislation and other measures have been at the forefront of public debate in the Americas in recent years. This issue of *Múltiples* contains three articles and a review of legislation and resources in various countries.

Lloyd Lipsett, a Canadian human rights lawyer, examines the content of the right of indigenous peoples to be consulted and also reflects on consultation processes in particular cases of mining exploration in Guatemala and Canada. Carmen Beatriz Ruiz, a communicator and anthropologist, describes a particular case in Bolivia related to the proposed construction of a road through indigenous territory that is also a protected natural reserve. Jorge Caballero, a Colombian analyst and communicator with the regional

indigenous council in the department of Cauca, describes over two decades of legal struggles to establish a process that will result in prior, free and informed consent of indigenous peoples. Javier Soto, a JGG research intern, has compiled additional information on constitutional and legislative provisions related to the right to *consulta previa* in various countries and also reviews the recent Peruvian legislation.

### Indice/Contents

- 2 Consultation, Consent and the Social Licence to Operate
- 5 Derecho a la consulta en Bolivia: discurso y realidad
- 7 La Consulta Previa en Colombia... Un proceso traumático
- 10 Fuentes legales de la Consulta Previa
- 11 Análisis de la reciente legislación del Perú sobre la Consulta Previa
- 12 Group News

# Consultation, Consent and the Social Licence to Operate

Lloyd Lipsett

The following article addresses prior consultation as one of the key human rights issues related to the exploration and exploitation of natural resources. Very often, the development of mining, oil and gas projects takes place on the traditional lands of indigenous peoples; and, therefore, there are specific legal protections of indigenous peoples' right to prior consultation under international and national laws. Just as important, there are heightened social expectations about what governments and companies should do to consult with and obtain the consent of indigenous peoples in order to develop a mining, oil or gas project.

The failure to conduct appropriate prior consultations can almost invariably be linked to future protests and conflicts around extractive industry projects. On the other hand, many leading companies and industry associations have developed strong policies and procedures for consultation with indigenous peoples (and other stakeholders) that can lead to genuine dialogue and partnerships around a mine or oil and gas field.

This article draws upon the author's experience in conducting human rights impact assessments of extractive industry projects around the world. Given the geographic focus of Multiples, it will highlight in particular some examples from Guatemala and Canada.

## Prior consultation vs. prior consent

Currently, any discussion of prior consultation almost inevitably leads to four hotly contested words: "free prior informed consent" or FPIC. This is the language that was entrenched in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and that was adopted by the United Nations in 2007. Although initially

one of a small handful of countries that opposed the Declaration, Canada recently endorsed it in 2010.

Prior to the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, the protection of indigenous peoples' rights were most often formulated in terms of "prior consultation." For instance, the International Labour Organization Indigenous and Tribal Peoples Convention (ILO 169) includes specific protections of the right to prior consultation before granting permits for exploration or exploitation of natural resources; and, consultation and participation are seen as the cornerstone for all of the rights in the Convention.

ILO 169 is a key legal instrument in the Latin American context given that the majority of the countries that have ratified it are from Central and South America. In 2009, the ILO published "*Indigenous and Tribal Peoples Rights in Practice: A Guide to ILO 169*", which explains the key elements of consultation and participation with indigenous peoples, including:

- consultation through representative institutions of indigenous peoples;
- supporting the development of indigenous peoples' own institutions and initiatives and also, where appropriate, providing them with the necessary resources;
- consultation in good faith and in a form appropriate to the circumstances;
- use of appropriate procedures;
- consultation with a view to achieving agreement or consent; and
- periodic evaluation of operation of consultation mechanisms.

It is important to note that ILO 169 only addresses the obligations of governments for prior

consultation, and does not address the responsibility of companies. However, the Convention is used as a reference point by indigenous and tribal peoples and by other civil society stakeholders in projects; and, companies can find themselves accused of "breaching" the convention for the failure of governments to establish appropriate frameworks for prior consultation about mining, oil or gas projects.

While the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples does not have the same binding legal force as ILO Convention 169 (at least in the countries that have signed and ratified the Convention), its influence is nonetheless important in the evolution of international norms and standards. For instance, the World Bank's International Finance Corporation (IFC) recently revised its environmental and social performance standards to include reference to "free, prior and informed consent" rather than "free, prior and informed consultation." The IFC Performance Standards are very significant for companies as they set the international standards for environmental and social risk identification and management; and, they are often applied as conditions for obtaining various sources of financing for extractive industry projects. It is anticipated that the IFC

## About the author

Lloyd Lipsett is an international human rights lawyer with 15 years of experience working with leading companies, governments and civil society organizations. He has developed a niche in the emerging field of human rights impact assessment of extractive industry projects and of free trade agreements. He is based in Montreal, Quebec.

will soon be publishing a Guidance Note that will provide further details about the respective obligations and responsibilities of governments and companies in meeting the standard of “free, prior and informed consent.”

In a 2008 report, the UN Development Group Guidelines on Indigenous Peoples’ Issues, provides the following “Elements of Free, Prior and Informed Consent”:

- Free should imply no coercion, intimidation or manipulation;
- Prior should imply consent has been sought sufficiently in advance of any authorization or commencement of activities and respect time requirements of indigenous consultation/ consensus processes;
- Informed should imply that information is provided that covers (at least) the following aspects:
  - the nature, size, pace, reversibility and scope of any proposed project
  - the reasons or purpose of the project
  - the duration of the project
  - the locality of areas that will be affected
  - a preliminary assessment of the likely economic, social, cultural and environmental impact, including potential risks and fair and equitable benefit sharing in a context that respects the precautionary principle
  - personnel likely to be involved in the execution of the proposed project (including indigenous peoples, private sector staff, research institutions, government employees and others)
  - procedures that the project may entail.

- Consent: Consultation and participation are crucial components of a consent process. Consultation should be undertaken in good faith. The parties should establish a dialogue allowing them to find appropriate solutions in an atmosphere of mutual respect in good faith, and full and equitable participation. Consultation requires time and an effective system for communicating among interest holders. Indigenous peoples should be able to participate through their own freely chosen representatives and customary or other institutions. The inclusion of a gender perspective and the participation of women are both essential, as well as participation of children and youth as appropriate. This process may include the option of withholding consent. Consent to any agreement should be interpreted as indigenous peoples have reasonably understood it.

The most controversial issue related to “free prior informed consent” is whether or not “consent” implies a “veto” for indigenous peoples with respect to extractive industry or other development projects. The UN Development Group Guidelines suggest that the “process may include the option of withholding consent.” Also, the notion of consent is meaningless unless there is a theoretical option to say no. However, the issue becomes especially complicated when indigenous communities are divided with some groups in favour of a project and others who are opposed. While it may be impossible to establish a precise mathematical threshold for measuring consent across a community (i.e. would it be 50%, 65%, 90%?), the consent should be broad enough to provide a solid foundation for “the social licence to operate.”

## Examples of consultation and consent in extractive industry projects

The Marlin Mine is a gold mine in the western highlands of Guatemala in an area that was mainly populated by two distinct indigenous peoples, the Mam and the Sipakapense. The author participated in a human rights assessment of the mine that was published in 2010. The key findings related to the consultation were that the Guatemalan government had violated the rights of the indigenous peoples as a result of its failure to have a proper regulatory framework for prior consultation. As a signatory of ILO 169, Guatemala had been repeatedly reproached by the ILO Committee of Experts for its failure to develop an appropriate regulatory framework. In this context, the company was unable to respect the rights of indigenous peoples due to lack of government participation in and supervision of the consultation process. The company had undertaken extensive consultation efforts in various forms; nonetheless concerns were expressed about the quality and quantity of information given, particularly about potential negative impacts. Given the lack of documentation (or video footage) about the substance of the consultation process, the assessors could not make a judgment between the conflicting claims of the company and various community members. In interviews with community members, the concerns about prior and on-going consultation were often linked to other frustrations and instances of protest and violence.

In a recent assessment of a series of mines in Canada, the issue of prior consultation with indigenous peoples was also addressed. The strongest protections of the right to prior consultation come under

the Canadian Constitution Act, 1982, and the jurisprudence of the Supreme Court of Canada. The government (the “Crown”) has a duty to consult and, where appropriate, accommodate aboriginal rights when it contemplates action that could affect such rights, e.g. when it issues a permit for a mining, oil or gas project. While this principle applies equally across Canada, the procedures for consultation vary from one province or territory to another. This results in potential gaps in terms of international standards for consultation. One significant challenge for aboriginal communities is to participate in formal consultation procedures (such as those related to environmental impact assessments) in an effective and timely manner, given the volume and technical nature of the environmental assessment documentation - and which often will not likely be translated into indigenous peoples’ languages. This problem is exacerbated when multiple projects are in development simultaneously - as occurs in many very active regions, particularly in northern Canada - and indigenous communities have to participate

in multiple consultation processes. While it is not necessarily a legal or regulatory requirement for all extractive industry projects across Canada, one good practice observed is that many companies have concluded “impact benefit agreements” or “opportunity agreements” with aboriginal communities. The substance of these agreements can vary significantly, but their negotiation and signature (if it is done prior to permitting) can be considered as evidence of some degree of “free, prior and informed consent.”

### **Lessons learned**

Whether formulated as “free, prior and informed consultation” or “free, prior and informed consent,” there are some basic lessons for governments, companies and communities in relation to the development of mining, oil or gas projects. The first is that all three parties (the company, the government, and the community) should be at the table together from the beginning (and this should truly be at the beginning of the exploration phase and not later when a deposit

has been found). Companies and communities should be wary of engaging in dialogue and negotiation without a clear understanding of the role of government and the minimum processes for consultation. The second lesson is that “impact benefit agreements” or “opportunity agreements” are a leading industry practice, with potential both as providing evidence of “free, prior and informed consent” and for structuring expectations and commitments for ongoing dialogue and benefits. The third lesson is that, while the focus on prior consultation and consent is important, it is equally important to think about ongoing consultation and consent. The interactions between government, companies and indigenous communities are not static and will shift and evolve over the significant amount of time that it takes to develop a mine or oil and gas project. Therefore, a focus on processes for on-going consultation may help support a more sustainable model of partnership between companies and indigenous communities, which respects indigenous peoples’ rights and gives substance to the notion of the social licence to operate.

## **Recursos Multimedia**

[Documento: Convenio OIT 169](#)

[Documento: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas \(2007\)](#)

[Documento: “La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional.” Universidad de los Andes. 2010](#)

[Documento: Ley de consulta previa Perú](#)

[Video: ¿Qué es la Ley de Consulta Previa? \(Perú\)](#)

[Video: Ley de Consulta Previa ¿Un engaño? Exposición Dra. Yrigoyen](#)

[Video: Ley de consulta previa en Perú es una garantía para la inversión. Ministra de Cultura del Perú.](#)

[Video: Las experiencias de Bolivia y Colombia en Ley de Consulta Previa](#)

[Video: Descargar video del North South Institute. “Dándole con todo”](#)

[Video: Consulta previa a una comunidad de afro-descendientes en Colombia.](#)

# Derecho a la consulta en Bolivia: discurso y realidad

*Carmen Beatriz Ruiz*

En Bolivia, de agosto a octubre del año 2011 la atención estuvo centrada en la octava Marcha Indígena, que expresó la negativa de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) a que una carretera pase por el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Cerca de dos mil personas marcharon durante más de dos meses desde su territorio en las tierras bajas hasta la ciudad altiplánica de La Paz, sede del gobierno. La Marcha Indígena puso en el centro del debate público el derecho a la consulta previa e informada.

## Algo de historia

El derecho a la consulta y el empoderamiento político indígena no son temas nuevos en el país. Por el contrario, hay un proceso sostenido de demanda, reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas desde el año 1990, marcado profundamente por aspectos relativos al territorio. De hecho, hay permanentes tensiones entre el ejercicio de derechos indígenas sobre sus territorios y la visión de desarrollo de los gobiernos, prácticamente sin diferencias, sin importar sus tendencias políticas.

Sin embargo, Bolivia cuenta con un marco jurídico que respalda el derecho a la consulta, habiendo suscrito el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ratificó mediante Ley 1257 el año 1991. Igualmente ratificó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, mediante la Ley 3760, el año 2007.

Por otro lado, los principales lineamientos del marco de derecho internacional fueron incorporados en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2009, en el Artículo 30, inciso 15 que establece que las naciones y pueblos indígenas originarios tienen derecho a “ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”.

La Constitución también establece que la consulta debe ser realizada de manera obligatoria, previa a la medida o actividad a desarrollar, con normas y procedimientos propios o procedimientos apropiados, a través de sus instituciones, de buena fe y concertada, debiendo el Estado respetar y garantizar el derecho a la consulta.

Según el mismo texto constitucional, el derecho a la consulta y participación de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos debe aplicarse en medidas legislativas, administrativas, así como explotación de recursos naturales. Esto se refiere a las actividades de hidrocarburos, mineras, proyectos de infraestructura también denominados megaproyectos y proyectos de ley.

Finalmente, el país cuenta con legislación específica, como la Ley de Hidrocarburos 3058 de 17 de mayo de 2005, que establece y reconoce los derechos a la consulta y participación a los pueblos campesinos, indígenas y originarios (Título VII, Capítulo I. Art 114, 115, 119 y 120); el Reglamento de Procedimientos de Consulta y Participación para el cumplimiento de la Consulta a Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios, aprobado mediante decreto supremo No. 29033 el 16 de febrero de 2007 (Art. 3, 4,6 y 7); la Ley No. 71, de Derechos de la Madre Tierra y las Leyes Marco de Autonomías y de Hidrocarburos, en la que también se contemplan mecanismos que reglamentan aspectos relativos al derecho a la consulta, como por ejemplo la duración de la negociación, los límites de las compensaciones y los derechos de servidumbre.

## Algo de realidad

La tensión entre discurso y realidad no es reciente en este gobierno. Según información del asambleísta indígena Pedro Nuny Caiti, quien es originario precisamente de tierras bajas, territorio cercano al del TIPNIS, el año 2007 el Estado firmó 44 nuevos contratos petroleros. De estos, 20 están en Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de tierras bajas, y entre los años 2007 -2010 el Ministerio de Hidrocarburos realizó 15 procesos de consulta, con cifras bajas en relación con el número de contratos que anualmente se están firmando, pero en cierto modo muestran que la aplicación del derecho no es imposible.

Aunque sigue siendo una práctica insuficiente, ya que, si bien las organizaciones indígenas y originarias tratan de involucrarse en los procesos de consulta, los pasos imprescindibles de su participación durante el momento previo a la licitación no se cumplen, y los trámites pasan directamente al segundo momento, que es el antecedente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) una medida expedita con la que empresas y gobierno dan legitimidad a los contratos.

Los límites al derecho a la consulta los imponen las prácticas gubernamentales, como lo muestra el reciente conflicto del TIPNIS. Pese al marco normativo explícito y

al discurso político indigenista del actual gobierno, éste inició las obras de construcción de los tramos I y II de una carretera que, partiendo de Villa Tunari (departamento Cochabamba) debe llegar a la localidad de San Ignacio de Moxos (departamento Beni), atravesando el TIPNIS. Los indígenas rechazaron la construcción, frente a lo cual el presidente Evo Morales respondió que la carretera se construirá “quieran o no quieran” los indígenas.

Luego de infructuosas conversaciones, el 15 de agosto de 2011, quinientas personas iniciaron en Trinidad, capital del departamento del Beni la Octava Marcha Indígena, que llegó a La Paz 68 días después, habiendo sorteado una serie de presiones, campaña de desprestigio, manipulación y represión. Todo ello en medio del apoyo ciudadano que crecía progresivamente. Finalmente, el Presidente promulgó una “Ley corta” que compromete la decisión de que la carretera no atravesará el TIPNIS. Un acuerdo inseguro, debido a que, por una parte, quedó pendiente la reglamentación de la Ley (y esa suele ser la etapa en que se introducen cambios que, muchas veces, desvirtúan la norma); por otra parte una semana después del acuerdo, el propio Presidente inició una campaña pública con discursos que reiteran que “no hay otra manera de hacer esa carretera si no es con el tramo II pasando por el TIPNIS” y, finalmente, porque el gobernador de Cochabamba, del MAS, acaba de poner en vigencia un Comité de apoyo a la construcción de la carretera.

## Entre discursos y realidades

Un balance somero de los avances y dificultades en el proceso de aplicación del derecho a la consulta en Bolivia destaca que es un logro el contar con reconocimiento constitucional, respaldo de derecho internacional y legislación específica sobre el derecho a la consulta previa e informada a los pueblos indígenas. Se destaca también que la demanda del derecho ha producido un potenciamiento notable de la presencia y acción política de los pueblos indígenas, debido, entre otros factores, a la estrecha relación entre derecho a la consulta y ejercicio de gestión autónoma de los pueblos indígenas en sus territorios. Es positivo que haya jurisprudencia y antecedentes fácticos de procesos de derecho a la

consulta, principalmente en el campo de la explotación de hidrocarburos, aunque se da menos en el campo minero y, menos aún, en la construcción de infraestructura.

Entre las dificultades se resalta el hecho de que funcionarios de diverso rango del propio Estado desconocen el procedimiento de aplicación del derecho a la consulta, lo encuentran insulso o inútilmente complicado y, en esencia, costoso y retardatario de sus decisiones de inversión. La mayoría de los territorios indígenas tiene problemas de discontinuidad, afectación de terceros y vecindad con “comunidades interculturales”. Los costos y los tiempos de exploración y explotación (en casos de explotación de recursos naturales) y de construcción de infraestructura se elevan.

Un aspecto negativo no menor es que el gobierno del MAS está inmerso en una disputa política con gobiernos regionales (gobernaciones) y municipales que no son del MAS. Esa disputa se sobrepone a intereses locales y de proyecto nacional, complicando aún más los procesos de derecho a la consulta, que suelen ser en ámbitos sub nacionales.

En el marco de ese balance, los principales obstáculos para el pleno ejercicio del derecho a la consulta previo son la inseguridad jurídica y que el apuro por lograr inversiones percibe el cumplimiento de los requisitos ambientales como un obstáculo, por lo que suelen iniciarse los trabajos de exploración sin consulta pública. Por ejemplo, el caso de Petroandina, que inició trabajos en noviembre de 2008 en el Bloque Lliquimuni sin consultar a la población de la Tierra Comunitaria de Origen Masetén.

En el mismo orden de cosas, la falta de atención a la afectación socio-ambiental ocasionada por la actividad extractiva, cualquiera que ésta fuera, causa problemas de salud, afecta los sistemas de producción, modifica las migraciones internas, disminuye la cantidad y calidad de las fuentes de agua, empobrece los suelos agrícolas, disminuye la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general y afecta el equilibrio que constituye la base de la reproducción étnica y cultural (DPL y Oxfam). El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

Por tanto, la aplicación plena del derecho a la consulta presenta múltiples desafíos, como la necesidad de continuar con el proceso de institucionalización de las responsabilidades, mecanismos y obligatoriedad del derecho; involucrar a la sociedad para que la demanda por el cumplimiento vinculante de los resultados del derecho a la consulta no sea solamente un tema de los indígenas de una determinada zona, sino del conjunto de la población; fortalecer habilidades de negociación de los propios sujetos para que actúen oportunamente en los procesos conflictivos, y fortalecer conocimientos, destrezas, mecanismos y ejercicio de la gestión de los territorios.

## Sobre la autora

Carmen Beatriz Ruiz es comunicadora social, trabaja en áreas de comunicación, derechos humanos y desarrollo rural. Es consultora e investigadora asociada de Just Governance Group (Canadá) y del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS).



# La Consulta Previa en Colombia... Un Proceso Traumático

Jorge Caballero

Colombia fue el primer Estado del continente americano en acoger mediante ley 21 de 1991, el Convenio 169, promulgado por la OIT en 1989. Esta fue una gestión en la que trabajó con ahínco la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) durante el periodo de la presidencia del indígena caucano del pueblo Kokonuko, Anatolio Quirá (q.e.p.d.). Este instrumento jurídico identificó con claridad la Consulta Previa y la participación de los pueblos indígenas en todo proceso o actividad económica, política y cultural o en cualquier acto institucional o normativa que pueda afectar los intereses de la población, su armonía comunitaria y su territorio.

En el año 2007, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los derechos de los pueblos indígenas, con 143 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Colombia hizo parte de los países que se abstuvieron. Este hecho ha sido interpretado como que en los países que votaron en contra o se abstuvieron no aplica dicho instrumento de protección, lo cual no solo resulta incierto sino que niega lo más avanzado de la democracia occidental. Para el mundo moderno el quórum se entiende como la decisión de las mayorías y los votos en contra o las abstenciones son una constancia histórica pero no una negativa a aceptar lo aprobado. En consecuencia, así dichas normativas internacionales no tengan el carácter vinculante, como Estados democráticos, todos los países miembros, incluso los que no asistieron, deben acoger, respetar y ajustar su normatividad a lo allí establecido: Colombia tiene una obligación con dicha declaración y los pueblos indígenas tienen el derecho a exigirla como guía para el accionar jurídico en sus territorios. De los asuntos destacables de esta Declaración es que quince de los 46 artículos se refieren a la participación de los pueblos indígenas en todas las decisiones que afectan sus vidas.

## Hacia la Consulta Previa en Colombia

Si bien el Convenio 169 de la OIT indicó desde 1991 la obligación de la Consulta Previa para pueblos indígenas, y desde 1993 la Corte Constitucional había advertido en la Sentencia de tutela T380 de 1993 que *“...la comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser “sujeto” de derechos fundamentales”*, explicando que *“...no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados”*. Dicho tema tuvo gran visibilidad nacional e internacional con el caso de exploración y explotación petrolera en el Territorio indígena U'WA, por parte de ECOPETROL y la multinacional Repsol YPF, en cuyo proceso el Consejo de Estado de la República de Colombia, a través del concepto 1.708, Sala de Consulta y Servicio Civil, con fecha febrero 2 de 2006, interpretó que la Consulta Previa debía entenderse como un proceso de *“información a las comunidades”*. Para entonces el Estado colombiano argumentaba que cuando hay conflicto entre los derechos de las comunidades indígenas y el interés general, primaba el interés de la empresa privada, entendido como la *“forma determinante a la estabilidad económica del país”*.

En consecuencia, se puede afirmar que el interés de gobierno nacional y las exigencias de los pueblos indígenas han ido en contravía, por lo cual han sido cuantiosas las demandas de las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas por hacer que el Estado y los particulares entiendan y atiendan la Consulta Previa como deber constitucional. Frente a esto, la Corte ha avanzado y explicado que no

tiene el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena frente a cualquier proyecto, avanzando de forma radical al precisar en la Sentencia T-769/09, octubre 2009, que antes de realizarse la Consulta Previa, el interesado deberá realizar un estudio detallado frente a los efectos del proyecto en los territorios nativos para verificar, *i) si existe una vulneración de los derechos de los indígenas y afrodescendientes en su territorio; y ii) determinar el impacto que se genera”*; indicando a renglón seguido que de no cumplirse con alguno de estos dos requisitos, ello será vinculante y no podrá iniciarse la Consulta Previa. En este sentido la Declaración para los derechos de los pueblos indígenas de la ONU es categórica al expresar que la consulta tiene por objetivo *“... obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten”*.

Sin embargo, el dedo en la llaga para el gobierno colombiano se puso con las demandas frente al Estatuto de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007 y la Ley 1021 de 2006, *“por la cual se expide la Ley General Forestal”* al considerarse que no habían sido consultadas con los pueblos indígenas. En la segunda demanda, la Corte afirmó que era contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de constitucionalidad, aceptando los argumentos de los demandantes al estimar que la norma establecía políticas generales, definiciones, pautas y criterios que podrían afectar las áreas en las que se encuentran asentadas las comunidades, pudiendo repercutir sobre sus formas de vida. Estas leyes fueron declaradas inexecutable a través de las Sentencias C-175 de 2009 y C-030 de 2008, respectivamente.

Una aclaración importante frente a la consulta sobre asuntos legislativos es entregada en la Sentencia C-461/08, referida al Plan Nacional de Desarrollo, donde, al declarar executable la ley, la Corte advierte que debe suspenderse la ejecución de los proyectos, programas



Minga Cauca por Cesar Martinez Archivo CRIC

o presupuestos plurianuales que de forma determinante afecten directa y específicamente los pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes<sup>1</sup>; indicando que debe realizarse la Consulta Previa tal como lo exige el bloque de constitucionalidad.

### La Mesa Permanente de Concertación Nacional y la Consulta Previa

Fue en 1996, a través de una toma pacífica al Episcopado colombiano, por parte de más de 50 integrantes de pueblos indígenas del país, que se concertaron con el gobierno nacional los decretos 1396 y 1397, referidos a derechos humanos y derechos específicos de los pueblos indígenas, especialmente a tierra y territorios, dando vida jurídica a la Mesa de Concertación Nacional.

1 En Colombia los pueblos afrodescendientes (comunidades negras, raizales y palenques), gozan de los mismos derechos que los pueblos indígenas desde la Constitución de 1991. El alcance de dichos derechos se hizo explícito con la expedición de las leyes 70 y 99 de 1993, donde se incluyó el derecho a la Consulta Previa entre otros mecanismos de protección. La Corte Constitucional, posteriormente, reconoció el derecho de las comunidades afrocolombianas a la Consulta Previa y amplió su alcance en diferentes sentencias (C-461/08, A. 005/09).

Dichos decretos, si bien tuvieron niveles de operatividad durante los gobiernos de Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010), sus progresos fueron menores si se trata de identificar avances en materia de política diferencial para grupos étnicos.

Debido a las dificultades presentadas por las definiciones de la Corte Constitucional en las sentencias que exigieron Consulta Previa, así como por los fallos que de aquellas se desprendieron, como lo fue el Auto 004, por medio del cual se le exigió al gobierno nacional establecer de forma concertada planes de salvaguarda para 37 pueblos indígenas en riesgo de desaparición forzada por causa del conflicto armado, y un Plan de Garantías para todos los pueblos indígenas de Colombia, el gobierno vio en la Mesa de Concertación Nacional una posibilidad para agilizar lo requerido por la Corte. Mientras tanto, las organizaciones indígenas del país observaron una oportunidad para planear una metodología que facilite los procesos de consulta previa. La idea fue acercar la decisión a las comunidades de base de conformidad con las particularidades de cada pueblo.

Con muchos traumatismos, y a raíz de las masacres acaecidas sobre el pueblo Awá de Nariño, en el primer trimestre de 2009 se reactivó la Mesa Permanente de Concertación Nacional, pero principalmente, se dio

inicio a procesos zonales, regionales y macro regionales, planteando la posibilidad de realizar un congreso indígena nacional, con el cual se podría culminar el proceso de consulta. Sin embargo varios son los problemas encontrados en este camino, los principales referidos a la falta de voluntad gubernamental, expresada en las trabas para desarrollar y legitimar la metodología propuesta por las organizaciones indígenas y, segundo, la tardanza gubernamental para definir los recursos desde el argumento de los elevados costos que la consulta implica.

Haciendo un recorrido rápido de la Mesa Permanente de Concertación Nacional con relación a los proyectos que deben ser consultados por el gobierno nacional con los pueblos indígenas, vino luego el hundimiento del proyecto presentado por el gobierno de Uribe y la posterior elaboración de una nueva propuesta y su presentación y radicación ante el Congreso de la república por parte del gobierno de Santos. De nuevo se hizo escuchar la voz de los pueblos indígenas ante la falta de consulta para la elaboración de la ley, por lo cual se propuso, a) retirar el proyecto y realizar el proceso de consulta con los pueblos indígenas, b) Incluir un capítulo reglamentario del tema indígena, c) presentar un proyecto distinto para el tema indígena y, d) incluir un artículo dando facultades extraordinarias al Presidente. Lo expresado en último fue lo que se concertó. Los acuerdos, que se dieron en medio de algunas divergencias referidas a fechas, restitución de tierras, verdad, justicia y reparación, incluyeron una Ruta Jurídica para la Mesa Permanente de Concertación Nacional y la preparación y elaboración de la propuesta indígena.

### Cauca, un caso particular

En el departamento del Cauca se concentran los múltiples problemas que aquejan al pueblo colombiano debido a la concentración de la tierra, los conflictos que se derivan de su diversidad étnica, la presencia de recursos mineros, hídricos, energéticos y por ser un territorio estratégico en

términos ambientales, así como para el conflicto armado. Aquí también se manifiestan importantes procesos de movilización como la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, la cual retoma elementos de las prácticas de resistencia indígena. En éste sentido, es necesario mencionar que para el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, la movilización ha sido el único instrumento efectivo para construir política pública, especialmente de carácter diferencial para pueblos indígenas y la consulta un principio exigido desde antes de la protocolización del Convenio 169 de la OIT, lo cual ha colocado al Cauca como un contradictor permanente de la política nacional.

Con el Convenio de La María de 1995 y el Decreto 982 de 1999 se identificaron requerimientos y compromisos que el Estado mantenía con los indígenas del Cauca, creando, además, espacios que incluyeron la participación de delegados indígenas y funcionarios de alto nivel del gobierno colombiano con el objetivo de formular concertadamente normas, determinar recursos y atender las reivindicaciones de los pueblos formuladas con más de 20 años de anterioridad, referidas a legalización de tierras, ampliación de resguardos, proyectos productivos, casos de impunidad como la masacre del Nilo e implementación de sistemas propios de educación, salud y medio ambiente

Finalmente, el CRIC, que es una regional de la ONIC, ha planteado como requerimiento conveniente para protocolizar la Consulta Previa, el desarrollo de los siguientes pasos: a) socialización de información y consultas regionales; b) diálogos internos de los pueblos; c) procesos macroregionales; d) conciliación con el Gobierno Nacional sobre el contenido de la Secretaría Técnica de la Mesa; e) revisión de la secretaría jurídica bajo la observación internacional; f) Protocolización de la Consulta; g) emisión norma acordada; h) adopción planes integrales; i) cumplimiento disposiciones concertadas. De igual forma, durante la concertación para la elaboración del Plan de Salvaguarda del Pueblo Nasa, ordenado por la Corte Constitucional, mediante el Auto 004

de 2009, al analizar las situaciones actuales de guerra, cooptación institucional, tratados de libre comercio y locomotora minera, las Autoridades Indígenas han reclamado del gobierno nacional: 1) detener la guerra en los territorios indígenas, 2) revisar y detener las concesiones a empresas mineras, petroleras o megaproyectos, 3) no continuar dando apoyo a organizaciones paralelas, en especial la creada por el gobierno Uribe y, 4) detener los procesos de consulta previa, como condición para poder avanzar en dicho proceso propuesto por CRIC.

### **A manera de conclusión**

Hoy, la institucionalidad ha desbordado los consensos, resultando muy limitado el tiempo para trabajar la consulta con las comunidades, por lo cual las preocupaciones centrales de los delegados indígenas se refieren a que el gobierno avanza con sus locomotoras sin atender las críticas o propuestas de los ciudadanos y por otra insiste en maniobrar los procesos de Consulta Previa. En sentido de lo anterior la práctica cotidiana muestra cómo el gobierno desatiende su obligación constitucional con los pueblos indígenas; propicia situaciones que ponen en riesgo la convivencia cultural entre pueblos y con otros sectores de la sociedad colombiana, promueve la idea de que comunidades mantienen relación con la guerrilla y el narcotráfico; compra tierras que entrega a campesinos y desplazados en zonas reclamadas por indígenas como propiedad colectiva, militariza los territorios colectivos y realiza campañas cívico militares. De forma paralela concede permisos de exploración y explotación minera a empresas privadas, todo ello de manera inconsulta y bajo una estrategia de desprestigio mediático que relaciona a los pueblos indígenas con el atraso y el terrorismo.

El mejor ejemplo lo encontramos en el decreto de víctimas y restitución de tierras, donde el gobierno aprovechó los diálogos para incluir otros proyectos a ser consultados dentro del plazo acordado sin crear condiciones para que el proceso incluyera la

participación de las comunidades. Era claro que lo concertado por las organizaciones indígenas con el gobierno Nacional se centraba en un voto de confianza al presidente de la República con el fin de emitir de forma concertada un decreto con fuerza de ley complementario de la ley de víctimas, para lo cual el Congreso de la República le puso como límite seis meses que se cumplen el 10 de diciembre de 2011. Se partía del principio de buena fe, creyendo que la institucionalidad iba a facilitar instrumentos, metodologías y recursos de forma oportuna para realizar el proceso de consulta y consentimiento previo para formular y concertar el decreto con fuerza de ley sobre víctimas indígenas del conflicto armado pero no lo hizo. A pesar de ello, las organizaciones indígenas han forzado espacios y elaborado propuestas tendientes a que la norma responda a las necesidades e intereses de los pueblos.

### **Sobre el Autor**

Jorge Caballero Fula trabaja en el Programa de Comunicaciones del Consejo Regional Indígena del Cauca. El CRIC, fue creado el 24 de febrero de 1971 y en la actualidad está integrado por cabildos de 115 comunidades, más de 260 mil personas pertenecientes a nueve pueblos indígenas, siete de los cuales están en riesgo de desaparición forzada por causa del conflicto armado colombiano (Auto 004, Corte Constitucional, 2009). El Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, tiene calidad de Autoridad Tradicional, según resolución interna de los Cabildos indígenas del Cauca y fue registrada como tal por el gobierno colombiano bajo la Resolución 025 del 8 de junio de 1999, siendo la organización que sintetiza el proceso indígena de este departamento y ha sido punto de referencia para desarrollar iniciativas de organización y movilización indígena en otros departamentos del país.

# Fuentes Legales de la Consulta Previa

## Internacionales

### Convención No. 169 de 1989, expedida por la OIT

#### Artículo 16:

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

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

#### Artículo 18:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

#### Artículo 19:

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

## Nacionales

### Colombia:

Constitución de Colombia.

#### Artículo 330:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”

#### Ley 99 de 1993. Artículo 76:

“La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.”

### Bolivia:

Constitución de Bolivia.

Capítulo Cuarto: Derechos de Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. *Artículo 30. 15:*

“A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.”

### Ecuador:

Constitución del Ecuador.

Capítulo cuarto: Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. *Artículo 57.7:*

“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección,

explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.”

### Guatemala:

No hay referencia a la consulta previa en la Constitución, pero si un Decreto Reglamentario. Decreto Número 9-96.

#### Artículo 1:

“Se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Dicha aprobación se hace bajo el entendido que las disposiciones de la Constitución Política de la Republica prevalecen sobre dicho convenio, el cual no afecta derechos adquiridos, ni tiene efectos retroactivos.”

### Perú:

No hay referencia a la Consulta Previa en la Constitución, pero si en una Ley de 2011.

Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo. *Artículo 2: Del Derecho a la Consulta:*

“Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados en forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sea sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

La consulta a la que hace referencia la presente ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.”

# Análisis de la reciente legislación del Perú sobre la Consulta Previa

Javier Soto

*“Hoy estamos dando un paso importante a lo que es la conducción de una Nación, la construcción de una República (...) es un paso importante para las comunidades, para que así puedan expresar su voluntad libre y soberana.”<sup>1</sup>*

Con estas palabras el Presidente del Perú Ollanta Humala promulgo la Ley de Consulta previa el 06 de septiembre del presente año, en la provincia de Bagua. Esta ley, tiene como objeto desarrollar “el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta de los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.”

Con igual júbilo organizaciones indígenas e instituciones como la Defensoría del Pueblo del Perú recibieron en un principio la nueva Ley. Así lo expresa Gladys Vila Pihue, dirigente de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP): “En términos generales es una alegría, porque los pueblos indígenas estuvimos esperando por muchos años que el país nos reconozca como sujetos de derecho y no sólo como objetos.”<sup>2</sup> Sin embargo, se han levantado algunas voces de crítica, voces como la de la Congresista Cecilia Chacón (Fuerza 2011) “Si se hace la consulta, la decisión de los pueblos debería ser vinculante, algo que no se recoge en este proyecto.”<sup>3</sup> O, como la de Iván Lanegra funcionario de la Defensoría del Pueblo, quien señala: “La finalidad del proceso es llegar a un acuerdo, lo ideal sería alcanzarlo. Pero, ¿qué ocurre si no se alcanza? En esos casos, el Estado peruano tiene la posibilidad de tomar la medida, pero siempre respetando los derechos de los pueblos indígenas. Es decir, no existe un veto.”<sup>4</sup>

Estas críticas se basan en el artículo 15 de la Ley de Consulta Previa, de acuerdo con el cual:

“Artículo 15°.- Decisión. La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendrá respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y en los tratados ratificados por el Estado peruano.

El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u

originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.” (Subrayado fuera del texto)

La discusión que se presentó en el Perú sobre si el resultado de la consulta es vinculante o no para el Estado, se inscribe en un debate más amplio a nivel internacional. En dicho debate, se discute si se debe apoyar la figura de la Consulta Previa o la figura del consentimiento previo, libre e informado. De acuerdo con la figura de la Consulta Previa, las comunidades indígenas tienen derecho a ser escuchadas cuando una decisión o un proyecto las afecte. Sin embargo, la opinión de las mismas no es vinculante. La segunda figura, por el contrario, se apela a un recurso que profundiza el nivel de participación de las comunidades, ya que condiciona el futuro de las decisiones o de los proyectos a que los pueblos otorguen su consentimiento libre e informado.

En ese orden de ideas, aunque es un avance significativo regular el Convenio 169 de la OIT (ratificado por Perú el 2 de diciembre de 1993), el artículo 15 no permite el pleno disfrute del derecho de las comunidades indígenas a auto-determinarse, en la medida en que no se les faculta para tener la última palabra sobre las decisiones que afectan a su comunidad.

## JUST GOVERNANCE GROUP Contact Information

Kimberly Inksater, Director:

[kj.inksater@justgovernancegroup.org](mailto:kj.inksater@justgovernancegroup.org)

Elaine Bruer, Corporate and Office Manager:

[e.bruer@justgovernancegroup.org](mailto:e.bruer@justgovernancegroup.org)

Carmen Beatriz Ruiz:

[cb.ruiz@justgovernancegroup.org](mailto:cb.ruiz@justgovernancegroup.org)

Physical Address: 858 Bank Street, Suite 107A,  
Ottawa, Canada.

Mailing Address: 406 Sunnyside Avenue  
Ottawa ON K1S 0S7  
Canada

Skype: JustGovernanceGroup

Tel: 613-729-5612

Fax: 613-729-1085

[info@justgovernancegroup.org](mailto:info@justgovernancegroup.org)

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

1 Ver, <http://elcomercio.pe/politica/1275380/noticia-humala-estamos-dando-paso-importante-conduccion-nacion>

2 Ver, <http://servindi.org/actualidad/51050>

3 Ver, <http://elcomercio.pe/politica/1164035/noticia-lo-que-debes-saber-sobre-nueva-ley-consulta-previa>

4 Ver, <http://servindi.org/actualidad/51050>

# Just Governance Group News

## The Just Governance Group is looking for Senior Consultants

The JGG is seeking senior consultants to be placed on a roster for first consideration when selecting qualified consultants for bids or contracts. To be selected for this roster, applicants must have no less than 5 years of experience as a full-time consultant, experience in project planning, monitoring and/or evaluation, have led consulting teams of at least 3 individuals, and have extensive experience in countries in South and Central America. International applicants are welcome. Please send your CV, a cover letter (maximum 2 pages) describing your ability to contribute to the Just Governance Group's consultancy function, and the names of three references with valid contact information, to [info@justgovernancegroup.org](mailto:info@justgovernancegroup.org).

## JGG's Strategic Council – guidance for short and medium term goals



Strategic Council 2011 Photo by JGG

JGG's Strategic Council met from August 24 to August 27, 2011 near Ottawa. This meeting brought together several consultants, external advisors and staff to reflect on the first 5 years of consultancies and knowledge development initiatives in Latin America and other regions. The Council identified criteria and key strategies for future consultancy and knowledge development work by the JGG network.



Strategic Council 2011 Photo by JGG

## JGG's Annual Learning Symposium



Learning Symposium Photo by JGG

On August 30, 2011, the Group hosted its first annual Learning Symposium. The theme was "Human Rights, Conflict Prevention, and Corporate Social Responsibility in the Extractive Industry." This symposium was an opportunity to exchange views and integrate these three approaches to natural resource exploitation. We examined the right of indigenous people to be consulted and factors to consider in social dialogue between communities, government and mining companies. The symposium resulted in an exchange of information among consultants and participants from various governmental agencies.

## JGG research intern, Javier Soto

The Just Governance Group would like to recognize the work of Javier Soto on this issue of *Multiplies* and on the recent issue of *Co-Praxis*. Javier is a graduate student from the Universidad Javeriana, in Colombia. He has studied Colombia's armed and political conflict and strategies for effective conflict resolution. Javier has been volunteering with us since September, 2011, and has assisted the JGG team with research and analysis of documents.

## Co-Praxis: JGG's bulletin for international development practitioners receives positive feedback

This year JGG launched *Co-Praxis*, a bulletin that shares techniques, tools, and good practices related to international development within the Group's broader learning community. The bulletin has received positive feedback from its readers. The first issue of *Co-Praxis* shared information on measuring empowerment, an issue of concern identified by JGG consultants and local and national organizations during evaluation mandates. The second issue of *Co-Praxis* recognized good practices in the management of knowledge networks. We are currently preparing the third issue, which will deal with the definition and preparation of baseline studies. *Co-Praxis* is prepared by consulting associates and interns based on the common and important observations and lessons learned, as identified by JGG consultants through the use of an online mapping interface.