



# La IMPLEMENTACIÓN del DERECHO a la CONSULTA PREVIA en PERÚ

Aportes para el análisis y la garantía de  
los derechos colectivos de los  
pueblos indígenas

Karina Vargas, Compiladora



# La IMPLEMENTACIÓN del DERECHO a la CONSULTA PREVIA en PERÚ

Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

## **LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ**

Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas  
Karina Vargas (compiladora)

© Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa  
Av. Los Incas 172, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú  
Teléfono: 421-1333  
[www.consulta-previa.org.pe](http://www.consulta-previa.org.pe)

### **Responsable de la contribución por GIZ:**

Hartmut Paulsen, Director del programa Reforma del Estado Orientada a la Ciudadanía.  
Karina Vargas, Asesora Principal del proyecto Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa

### **Autores:**

Patricia Balbuena / Cristina Blanco / Beatriz Caritimari / Lizardo Cauper / Ángela Chislla /  
Mónica Hidalgo / Antolín Huáscar / Marina Irigoyen / Ronny Leiva / Liliana Loayza / Rolando  
Luque / Ketty Marcelo / Carola Mick / Rosa Montalvo / Diego Ocampo / Max Silva / Gladis Vila  
/ Isabel Urrutia / Karina Vargas / Yohannaliz Vega

**Fotografías de portada:** Jackeleen Beltrán, Mabel Medina y GIZ

**Fotografías de interior:** Isabel Urrutia

**Diseño:** Mariela Soto

**Corrección de estilo:** Rocío Moscoso y Rossella di Paolo

Primera edición  
Lima, Perú, diciembre del 2016  
Tiraje: 3000 ejemplares

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento siempre que se cite la fuente.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-17740

Impreso en los talleres gráficos de Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña, Lima, Perú  
Teléfonos: 332-3229 / 424-8104 / 424-3411

Los textos presentados en este volumen reflejan las opiniones personales de cada autor y no necesariamente la visión de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ.



# La IMPLEMENTACIÓN del DERECHO a la CONSULTA PREVIA en PERÚ

Aportes para el análisis y la garantía de  
los derechos colectivos de los  
pueblos indígenas

# Índice

Presentación	8
<b>A. Contexto y ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.</b>	10
I. Balance del Perú en el contexto regional: una mirada comparativa del derecho a la consulta previa con relación a Colombia, Chile y Bolivia <i>Cristina Blanco</i>	11
II. Derechos colectivos, participación indígena y consulta previa <i>Ronny Leiva</i>	28
III. Discursos sobre los pueblos indígenas u originarios a partir de la puesta en práctica de la consulta previa en el Perú <i>Yohannaliz Vega</i>	49
IV. Encuentros cercanos: cultura y consulta en el Perú actual <i>Rolando Luque</i>	71
V. Los desafíos del diálogo intercultural en los procesos de consulta previa <i>Karina Vargas</i>	77
<b>B. Reflexiones a partir de las experiencias de consulta previa</b>	102
VI. Los límites del diseño de la consulta previa: ¿estamos cerca del techo de cristal? <i>Patricia Balbuena</i>	103
VII. La participación de los pueblos indígenas u originarios peruanos en la consulta previa sobre las propuestas que reglamentan la Ley Forestal y de Fauna Silvestre <i>Max Silva</i>	114

VIII.	Conversación a cinco voces: la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa <i>Beatriz Caritimari, Angélica Chislla, Ketty Marcelo, Gladys Vila y Rosa Montalvo</i>	131
IX.	La consulta previa sobre el proyecto Hidrovía Amazónica <i>Liliana Loayza</i>	144
X.	Lecciones de los procesos de consulta a partir de la mirada de un líder indígena <i>Lizardo Cauper, Mónica Hidalgo</i>	158
XI.	Desafíos y aprendizajes para la participación de las comunidades campesinas originarias en la implementación de la consulta previa <i>Antolín Huáscar, Diego Ocampo</i>	163
XII.	La implementación de la consulta en el sector minero: una mirada a los primeros procesos <i>Diego Ocampo, Isabel Urrutia</i>	169
XIII.	Consulta previa en minería: algunos rasgos de la mirada empresarial <i>Marina Irigoyen</i>	191
XIV.	Políticas educativas en tiempos de reconocimiento. La consulta previa del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB) en el Perú <i>Carola Mick</i>	205
	Los autores y autoras	225
	Principales abreviaciones	227

# Presentación

La consulta previa a los pueblos indígenas u originarios ha sido una de las reformas más importantes emprendidas por el Estado en años recientes. En esencia, consiste en incorporar la perspectiva de los pueblos indígenas en las medidas que sean susceptibles de afectar sus derechos y generar salvaguardas para su efectivo ejercicio a través del diálogo intercultural.

Desde el 2011, el Perú asumió el reto de hacer efectivo el derecho a la consulta a través de una ley de alcance nacional, la Ley N° 29785. En el marco de la norma, entre 2013 y 2016 se llevaron a cabo 28 procesos en los que fueron consultados la creación de áreas naturales protegidas, políticas nacionales, licitaciones de lotes de hidrocarburo y la exploración de proyectos mineros.

En su conjunto, las consultas han convocado a representantes de los más de 50 pueblos indígenas del país y han permitido arribar a más de 50 acuerdos de obligatorio cumplimiento que generan beneficios efectivos para los pueblos indígenas y la ciudadanía en general.

Como parte de su trabajo de promoción de este derecho, la Cooperación Alemana a través de la GIZ, nos acerca a una serie de trabajos y entrevistas que evalúan desde diferentes perspectivas y énfasis la experiencia de implementación de la consulta previa en el Perú. El volumen, compilado por Karina Vargas, tiene entre sus virtudes principales recoger múltiples voces, algunas provenientes de la academia o la gestión de la consulta como una política pública. Otras, desde la experiencia de dirigentes indígenas en los espacios andinos y amazónicos, o la vivencia de los procesos como una líder indígena.

Por ejemplo, Cristina Blanco realiza un análisis comparado entre los países de la región que cuentan con instrumentos normativos que regular la implementación de la consulta previa (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú) dando cuenta que en nuestro país el alcance de derecho es considerablemente amplio en relación a nuestros vecinos y ha sido acompañado de instrumentos que facilitan sus aplicación. Por su parte – en un análisis general sobre el caso peruano – la ex viceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena, hace un balance sobre lo avanzado y pone en agenda la importancia de establecer mecanismo de coordinación multisectoriales que permitan hacer efectivos los acuerdos derivados de la consulta previa. De manera similar, Karina Vargas nos muestra la importancia de los mecanismos que permiten que el diálogo sea efectivamente intercultural y brinda recomendaciones para evitar situaciones asimétricas entre líderes indígenas y funcionarios públicos.


Con énfasis en casos específicos, Ronny Leiva, Liliana Loayza, Carola Mick y Diego Ocampo e Isabel Urrutia analizan con detalle los procesos en hidrocarburos, la hidrovía amazónica, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y proyectos mineros, respectivamente. Este conjunto de capítulos nos muestran los aciertos de estos procesos, así como los aspectos en los cuales es necesario avanzar con el objetivo de mejorar la calidad del diálogo y lograr acuerdos más sustanciales. Una mención especial merece el trabajo de Ocampo y Urrutia, quienes plantean un conjunto de recomendaciones respecto a la oportunidad de la consulta previa en el subsector minero, el involucramiento de las empresas concesionarias y la importancia de establecer plazos prudentes para el desarrollo de los procesos.

En este mismo sentido, el volumen presenta entrevistas a los líderes indígenas Antolín Huáscar (Confederación Nacional Agraria) y Lizardo Cauper (Organización Aidesep Ucayali) en los que dan cuenta de los procesos de los que han sido partícipes. Tanto Huáscar como Cauper realizan un balance con saldo positivo de lo avanzado, pero son claros en señalar los importantes desafíos que a su juicio enfrenta la implementación del derecho. De particular interés es la entrevista de Rosa Montalvo a las líderes indígenas Beatriz Caritimari, Ángela Chislla, Ketty Marcelo y Gladis Vila – integrantes de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) – quienes refieren con claridad los retos que enfrentan las mujeres indígenas para asumir roles de liderazgo e incluir su perspectiva particular en los procesos de consulta.

Para ellas, los procesos de consulta han sido una oportunidad de empoderamiento y participación efectiva. Particularmente elocuentes son las palabras de Ángela Chislla: "...poco a poco, está dando apertura a nuestra participación, considerándonos como ciudadanas, porque antes [al Estado] no le importaba."

En conjunto, los capítulos del volumen nos muestran con claridad, desde ópticas distintas, los avances y desafíos de la implementación del derecho a la consulta previa. Si bien los trabajos no están exentos de crítica (muy saludable desde la pluralidad de las voces) creo que no me equivoco en afirmar que el balance del proceso es claramente positivo, sobre todo si tenemos en cuenta que una política de esta magnitud requieren de etapas de aprendizaje que involucran a todos los actores partícipes: el Estado, la sociedad civil y las organizaciones indígenas. A través del diálogo iremos avanzando.

Alfredo Luna Briceño  
Viceministro de Interculturalidad  
Ministerio de Cultura



**CONTEXTO y EJERCICIO**  
de los **DERECHO**  
**COLECTIVOS**  
de los **PUEBLOS**  
**INDÍGENAS**

# **Balance del Perú en el contexto regional: una mirada comparativa del derecho a la consulta previa con relación a Colombia, Chile y Bolivia**

*Cristina Blanco*

## **Introducción**

La intensificación de las actividades extractivas, junto con la globalización de la naturaleza, se han convertido en el nuevo eje de la protesta social en América Latina (Henríquez 2015: 101). Esta multiplicación de conflictos sociales sobre explotación de recursos naturales se ha producido asociada no solo a la globalización de la industria extractiva, sino también a la de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios (Rodríguez Garavito 2011: 12). El derecho a la consulta previa, libre e informada, es, sin duda, el que ha ocupado el lugar central en estos escenarios. Como consecuencia de compromisos internacionales asumidos, los Estados de la región se encuentran —o deberían encontrarse— en procesos de implementación interna de este derecho.

Nuestro país no es la excepción. A partir del 2011 —con mayor claridad— se viene produciendo la incorporación del derecho a la consulta en la normativa e institucionalidad estatal, en un contexto marcado por la intensificación de la conflictividad socioambiental. Para indagar sobre cómo vamos en esta tarea, es oportuno mirarnos de modo comparativo con otros países de la región. El presente artículo busca indagar, precisamente, en cómo nos posicionamos, respecto a logros y retos en su implementación, en comparación con países en situación similar.<sup>1</sup> Se ha elegido a Colombia, Chile y Bolivia, en tanto su situación se asemeja a la del Perú, pues son parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT), cuentan con avances normativos e institucionales y vienen realizando procesos de consulta previa. Para el análisis, se han seleccionado tres aspectos

---

<sup>1</sup> Las fuentes utilizadas en el presente artículo se basan principalmente en la investigación documental y de campo realizada para la siguiente publicación, cuya elaboración estuvo a cargo de la autora: Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. DPLF/OXFAM. 2015.

que pueden ayudar a medir la implementación práctica: institucionalidad pública, ámbitos de aplicación de las consultas realizadas, y adecuación cultural de los procesos.

## 1. Panorama regional: ¿extractivismo versus consulta previa?

Las actividades extractivas en el continente tienen una larga historia. Si bien la exportación de recursos naturales ha acompañado la historia latinoamericana, en bonanza y en crisis, diversas cifras dan cuenta de que la llegada del siglo XXI trajo consigo un aumento significativo de las extracciones mineras y petroleras en el continente.<sup>2</sup> Como afirma Harvey, la importancia renovada de las industrias extractivas en la economía contemporánea ha generado una competencia transnacional por los recursos naturales y, por tanto, por los territorios no explotados aún (Harvey 2003). Hoy en día, el extractivismo minero, petrolero y agrícola presenta unas características particulares que vale la pena mencionar (Gudynas 2015).

Esta ampliación en el actual escenario regional viene dada no solo en términos cuantitativos, sino en varios otros sentidos. Siguiendo a Gudynas, puede decirse que se presenta, por un lado, una importante *proliferación* de las actividades extractivas en todo el continente, así como una ampliación hacia nuevos lugares antes no explotados. Por ejemplo, en el caso del petróleo, se redobra la presión para explotar la Amazonía —en países como el Ecuador—; o países en los que no existían proyectos de gran minería a cielo abierto—como el Ecuador y el Uruguay—, ahora promueven emprendimientos de este tipo. El segundo aspecto se refiere a la *diversificación* a nuevos rubros; por ejemplo, países con tradición minera la han ampliado a nuevos tipos de minerales —como la Argentina y Bolivia en su intención de explotar litio—, o zonas dedicadas antes a la ganadería hoy se vuelcan a monocultivos para exportación. El tercer elemento viene dado por la *mayor apropiación* de recursos naturales en términos de volumen e intensidad. Se utilizan grandes excavadoras y plataformas petroleras con múltiples pozos; se incorporan nuevas tecnologías como innovaciones para la separación de minerales, nuevos tipos de explosivos, entre otros elementos que dan cuenta de una gran magnitud de los proyectos extractivos en la región (Gudynas 2015: 26-36).

Asociado a ello, un elemento común en el continente es la multiplicación y agravamiento de la conflictividad social en los espacios físicos en los que estas actividades se desarrollan. Si bien puede reconocerse que las actividades de extracción y de inversión en general contribuyen de diversas maneras a la lucha contra la pobreza y desigualdad, y favorecen procesos de desarrollo económico, es innegable que tienen también impactos negativos de carácter ambiental,

2 El volumen de minerales extraídos prácticamente se duplicó en los países sudamericanos a lo largo de la última década: llega a cerca de 600 millones de toneladas por año. Las exportaciones mineras de América Latina pasaron de 52 700 millones de dólares aproximadamente en el 2000 a 203 083 millones de dólares en el 2012 (base de datos de la Comisión Económica para América Latina citada por Gudynas 2015).



social, cultural y, en algunos casos, de ejercicio de derechos, en las poblaciones donde se realizan. Por ello, junto con la intensificación de actividades de esta naturaleza, se han multiplicado los conflictos sociales y las denuncias de impactos en los derechos de las poblaciones donde estas actividades se ejecutan (Henríquez 2015: 101). Los impactos son múltiples y difieren según el tipo de actividad, y se acentúan cuando no existen mecanismos adecuados para prevenirlos y mitigarlos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2015: 133-184).

De modo paralelo, varios países de la región latinoamericana han asumido compromisos internacionales de reconocimiento y protección de pueblos indígenas u originarios que habitan dentro de sus fronteras. Ello ha venido impulsado notoriamente por la incursión de la agenda indígena en el ámbito internacional y los esfuerzos por el reconocimiento de sus derechos, concretados en la adopción del Convenio 169 de la OIT de 1989, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (setiembre del 2007) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (junio del 2016). Las obligaciones estatales asumidas en estos instrumentos, junto con el desarrollo hecho por órganos internacionales de derechos humanos, han generado importantes procesos de implementación normativa e institucional, y han otorgado a comunidades y pueblos indígenas u originarios herramientas para exigir, jurídica y políticamente, derechos en escenarios de implementación de proyectos extractivos o similares.

El pueblo yaqui, en México, afectado por el acueducto Independencia; las comunidades maya sipakapense y mam en Guatemala, afectadas con el proyecto Mina Marlin; el pueblo lenca en Honduras, con la hidroeléctrica Agua Zarca; los pueblos que habitan el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (Tipnis) en Bolivia, afectados por un proyecto carretero, son solo algunos ejemplos de cómo en los países latinoamericanos la consulta ha servido de caballo de batalla de un sinnúmero de comunidades y pueblos indígenas u originarios. El proceso de reconocimiento de derechos indígenas —y en particular la consulta previa— parece sin embargo ubicarse en un contexto difícil o, por decir lo menos, en escenarios de fuerte tensión.

## 2. Avances y retos normativos en la región

En la mayor parte de la región, tenemos un punto de partida positivo desde el derecho internacional, pues de los 16 países latinoamericanos con población indígena u originaria, solo Panamá y El Salvador no han ratificado el Convenio 169 de la OIT, el tratado más relevante en la materia. De hecho, 14 de los 22 Estados Parte con que cuenta este tratado son latinoamericanos, con lo cual su aplicación práctica e implementación se presenta principalmente en nuestro continente. No olvidemos, además, que en América Latina, la población indígena u originaria equivale a más del 8% del total de la población, y pertenece a más de 800 pueblos indígenas u originarios distintos (Comisión Económica para América Latina 2014: 6 y 43).

Claro que ello no es suficiente para afirmar que nos encontramos en un escenario del todo favorable, pues la efectividad de estas obligaciones internacionales está estrechamente vinculada con su traducción en normas internas que favorezcan su cumplimiento por parte de las autoridades y que permitan, en última instancia, hacer operativo el ejercicio de derechos. Durante los últimos años, varios países latinoamericanos han mostrado importantes avances en este sentido, aunque se trata de un proceso aún en marcha y que ha presentado varias complejidades.

En términos generales, pueden distinguirse, al menos, tres escenarios. El primer grupo está conformado por los países donde existe un marco normativo que permite aplicar procesos de consulta previa. Se encuentran en este estado seis países de la región: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. No significa esto que los marcos normativos que presentan sean completos o del todo compatibles con los parámetros internacionales, sino que han adoptado medidas que—con mayor o menor éxito— les permiten aplicar procesos de consulta en ciertos rubros. En un segundo ámbito, se encuentran los Estados que están en proceso de implementación de este derecho, como Costa Rica y Honduras, que desde marzo del 2016 vienen elaborando normas específicas. Por último, se encuentran siete países —Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela— en los que hay un avance nulo o poco significativo al respecto. Son Estados en los que, aunque puedan existir ciertas normas relevantes, ello no ha conducido a permitir el ejercicio de este derecho. De este modo, puede decirse que en la mayoría de países latinoamericanos con presencia de pueblos indígenas (47%) no se han producido aún avances significativos en la implementación de la consulta previa.

14

Por ser de especial interés para esta nota, nos referimos brevemente a los cuatro países del primer grupo que son objeto de análisis. Encabeza la lista nuestro país, con la adopción de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley 29785, publicada el 7 de setiembre del 2011. Esta ley, además de su Reglamento —aprobado mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC del 3 de abril del 2012—, constituyen los dos cuerpos normativos más relevantes de este derecho. Con posterioridad, se han adoptado algunos otros instrumentos para hacer operativa la consulta, a los que nos referimos más adelante (véase 3.1).

Lo acompaña en este grupo Chile, cuyo Ministerio de Desarrollo Social adoptó, mediante Decreto Supremo 66, de noviembre del 2013, el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en Virtud del Artículo 6 N° 1 Letra A y N° 2 del Convenio 169 de la OIT y Deroga la Normativa que Indica. Por otro lado, el 28 de mayo del 2012, por medio del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, se aprobó un nuevo Reglamento del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), publicado el 12 de agosto del 2013 como Decreto Supremo 40 del Ministerio del Medio Ambiente. Posteriormente, el 27 de enero del 2014, el SEA emitió el Ordinario 140143 para regular el «Análisis de ingreso por susceptibilidad de afectación directa a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas», y el 24 de agosto del 2016 el SEA emitió el Ordinario 161116, «Instructivo sobre implementación del proceso de consulta a pueblos indígenas en conformidad con el Convenio 169 de la OIT en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental».

Se incluye en este grupo también a Bolivia, aunque con ciertos reparos. El Estado boliviano forma parte del Convenio 169 de la OIT y este fue incorporado en la normativa interna con la Ley 1257 de 1991. Cuenta además con la Ley 3760 del 2007, Ley que eleva a Rango de Ley de la República los 46 Artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Existen en el ordenamiento interno boliviano otras normas específicas relativas al derecho a la consulta, principalmente en los ámbitos hidrocarburífero<sup>3</sup> y electoral,<sup>4</sup> pero no así en otros rubros como el minero.<sup>5</sup> Tampoco se cuenta con una ley general de consulta previa y el proceso adelantado por el Gobierno con este fin no culminó con éxito.

En Colombia, la implementación del derecho a la consulta se ha dado a través de distintos cuerpos legales y mediante instrumentos jurídicos de rango infra legal, sin que exista en el momento una ley general. Desde 1993 se incluyeron ciertas disposiciones en el ordenamiento, como el artículo 76 de la Ley N° 99 de 1993, Ley General Ambiental, que establece que la explotación de recursos naturales deberá hacerse previa consulta con los representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes [...], la Ley 70 de 1993 [que] reconoce a las comunidades negras como grupo étnico [...], el Decreto N° 1397 de 1996 [...] [que] dispone que una de las funciones de la Mesa Permanente de Concertación será convenir el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con pueblos o comunidades indígenas específicos [...] (Due Process of Law Foundation 2015: 28).

No obstante, no se ha logrado adoptar una ley marco sobre consulta previa y las organizaciones indígenas son reticentes a impulsar un proceso de esta naturaleza por temor a que no refleje los parámetros internacionales y los avances que en la práctica se han obtenido sobre la base de la jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> y los compromisos internacionales. Prefieren, por ello, protocolos específicos por cada pueblo.

No es el objetivo del presente artículo realizar un análisis exhaustivo al respecto, sino advertir que un grupo importante —aunque aún reducido— de Estados han adoptado disposiciones para implementar este derecho. La adopción de leyes específicas sobre la materia es percibida, en general, como positiva, pero deben hacerse algunas precisiones. Por un lado, la normativa adoptada no en todos los casos es acorde con el desarrollo internacional en materia de consulta previa. Se han hecho públicas varias preocupaciones vinculadas a aspectos sustantivos de

3 Bolivia cuenta con una Ley de Hidrocarburos (Ley 3058 del 2005), el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Supremo 29033 del 2007) y el Reglamento de Monitoreo Socioambiental en Actividades Hidrocarburíferas dentro del Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo 29103 del 2007).

4 Ley del Régimen Electoral (Ley 26 del 2010), capítulo IV, «Proceso de Consulta Previa».

5 El Código Minero de 1997 contiene únicamente una disposición relevante, a saber: Artículo 15. Los preceptos del artículo 171 de la Constitución Política del Estado y las disposiciones pertinentes del Convenio 169 de la OIT ratificado por Ley 1257 del 11 de julio del 1991 son aplicables al sector minero.

6 Por ejemplo, se encuentra la sentencia del Tribunal Constitucional T 129- 2011 sobre consentimiento y momento de la consulta en minería o la sentencia T 376-2012 que sistematiza el concepto de afectación directa y el principio de proporcionalidad en la línea de participación, consulta y consentimiento.

las normas, al considerarse más restrictivas que los estándares internacionales. Por otro lado, en varios países se han presentado cuestionamientos con relación a los procesos de elaboración de dichas normas por parte de organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios y de la sociedad civil, al considerar que fueron conducidos de manera incompatible con sus derechos e intereses, pues no se encontraban suficientemente representados o carecían de la capacidad de decisión sobre aspectos centrales. Otro punto que se debe tener en cuenta es que varios de los ordenamientos de la región —si no todos— mantienen normas incompatibles con este derecho, que dificultan su realización efectiva.

### 3. Avances y retos en la implementación práctica

#### 3.1 Institucionalidad pública: ¿cómo se gestiona la consulta previa?

En materia de consulta previa, no hay una única fórmula sobre instituciones públicas. Entre los modelos vigentes en los países acerca de los cuales se está comentando, solo Colombia cuenta con una entidad específica a cargo de llevar adelante procesos de consulta previa. Se trata de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, creada mediante Decreto 2893 del 2011 con la tarea de dirigir los procesos de consulta que se requieren de conformidad con la ley. Dicho decreto establece, por su parte, que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del mismo ministerio tendrá a su cargo los procesos de consulta relativos a iniciativas legislativas y administrativas de orden nacional. Lo positivo de este esquema es que resulta —en principio— más favorable a la aplicación de un enfoque especializado y a la rendición de cuentas, en la medida en que hay claridad en cuanto al órgano que está a cargo. El principal aspecto negativo es que esta dirección actúa a petición de parte, y el proceso de consulta se inicia a solicitud del particular en el marco de la obtención del licenciamiento ambiental. En efecto, el mecanismo que permite hacer exigible la consulta previa frente a proyectos, obras o actividades extractivas o de inversión es la certificación de presencia de comunidades étnicas que el interesado debe presentar antes de obtener el licenciamiento ambiental (Decreto 2820 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, artículo 24). Aquellos proyectos que no requieran tal licencia y que, sin embargo, afecten directamente derechos colectivos, podrían ser implementados sin la realización previa de un proceso de consulta. Esto ocurre, por ejemplo, con proyectos de exploración minera, dado que no se exige licenciamiento ambiental para esta actividad (Due Process of Law Foundation 2015: 69).

Otros desafíos que pueden identificarse se vinculan a la falta de protagonismo y liderazgo en la conducción de los procesos por parte de la dirección, y al hecho de que la institución al parecer actúa en la práctica como una especie de «notario de la negociación» entre la empresa y las comunidades, que prepara el escenario para la ejecución del proyecto, en lugar de actuar como una institución garante de los derechos de estas. Asimismo, se han identificado debilidades relativas a la falta de personal suficiente, ausencia de coordinación interinstitucional, inexistencia de una base de datos común entre las entidades involucradas con

información consolidada de proyectos y procesos de consulta previa, entre otras (Due Process of Law Foundation 2015: 69-70).

El segundo grupo de países, entre los que están el Perú y Chile, han encargado la tarea de realizar la consulta previa a la misma entidad estatal que adopta la medida. En el Perú, cada entidad estatal promotora de una medida legislativa o administrativa objeto de consulta es la responsable de ejecutar la consulta, mientras que el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura es el órgano técnico especializado en materia indígena que tiene a su cargo la tarea de concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta, brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, atender las dudas que surjan en cada proceso en particular, entre otras establecidas en el artículo 19 de la Ley. Este esquema parece favorecer el cumplimiento del deber de consulta dado que son todas las entidades públicas —y no solo una dirección concreta— las llamadas a cumplirlo por ley, aunque ello supone retos vinculados al desconocimiento o falta de aplicación de la normativa en determinados sectores. Otras dificultades prácticas están relacionadas con la definición de la «entidad promotora» y el entendimiento de los roles de las distintas instituciones involucradas. Se percibe con frecuencia que el VMI brinda apoyo técnico si se le solicita, pero cada entidad promotora decide si considera o no sus criterios, a pesar de que se trata del ente rector. Se requiere, además, la articulación por parte del VMI, de manera que pueda encauzar el proceso de consulta para que, efectivamente, se constituya en un mecanismo de garantía de derechos.

Un aspecto en el que el Perú destaca es el desarrollo y aplicación, por parte del VMI, de un número significativo de instrumentos de gestión pública que favorecen la aplicación de la consulta previa. Entre ellos, se encuentran a) *la Guía metodológica para la etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios*, b) *la Guía metodológica para la facilitación de procesos de consulta previa*, c) *el Manual de orientaciones para la participación de los pueblos indígenas u originarios* y d) *varios materiales informativos y pedagógicos sobre consulta previa*.<sup>7</sup> Se reconoce, además, como un avance importante la creación del Registro de Intérpretes y Traductores, que cuenta actualmente con más de 130 intérpretes, quienes han seguido un proceso de capacitación para aportar en la comunicación entre los participantes en la consulta.<sup>8</sup> Asimismo, según información del Ministerio de Cultura, cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de los acuerdos arribados entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios (Ministerio de Cultura 2016).

En Chile, son dos las instituciones con mayor relevancia en el desarrollo de la consulta indígena: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y el SEA. Este país presenta una estructura similar que la del Perú, en tanto el

7 Disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/material-publicacion/>>.

8 Véase al respecto <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/intepretes-por-lengua/>>.

artículo 13 del Decreto Supremo 66 del 2013 indica que el organismo que debe coordinar la consulta es el que propone la medida, mientras que el Conadi oficia de asistente técnico, especialmente en cuanto a la identificación de instituciones representativas y el resguardo de las particularidades de los pueblos afectados. Un aspecto cuestionable del sistema chileno es que el artículo 4 de dicho decreto supremo excluye los órganos constitucionalmente autónomos, para los cuales la aplicación del reglamento en mención resulta facultativa. Esta norma ha sido objeto de preocupación de las organizaciones indígenas de Chile, pues parece excluir a los municipios, organismos autónomos por excelencia, y cuya injerencia en la gestión local resulta estratégica para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

A diferencia del Perú, Chile cuenta con un mecanismo específico para medidas que requieren la elaboración y aprobación de evaluaciones ambientales, entre las cuales se encuentran los proyectos extractivos. En estos supuestos, según lo establecido por el Decreto Supremo 40 del Ministerio del Medio Ambiente, la Secretaría de Evaluación Ambiental es responsable del procedimiento de consulta. En los procesos adelantados al momento, se evidencian dificultades asociadas al perfil técnico y la capacidad institucional, pues se trata en general de los mismos funcionarios a cargo de los mecanismos de participación ciudadana (Due Process of Law Foundation 2015: 75).

18

Bolivia, por su parte, ha implementado parcialmente la consulta previa, en tanto cuenta con legislación y una entidad a cargo para aplicarla en el rubro de hidrocarburos, aunque, como no se ha legislado en otros ámbitos, no hay una institución encargada en general de la consulta previa. En lo que respecta a la actividad hidrocarburífera, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE) cuenta con la Dirección General de Gestión Socio-Ambiental (DGGSA) a cargo de la realización de los procesos de consulta. Por otra parte, la Ley del Régimen Electoral otorga al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral el rol de observación y acompañamiento (Ley del Régimen Electoral, Ley 26 del 2010, artículo 40). Aunque es difícil señalar cuál de los modelos anteriormente descritos es el más adecuado, sí es posible afirmar que Bolivia se encuentra en situación más desfavorable, en tanto no cuenta con instituciones con competencias claras que permitan aplicar de modo amplio la consulta previa en distintos rubros.

### **3.2 Alcance de la consulta: ¿a quiénes y sobre qué medidas se aplica la consulta previa?**

El segundo indicador de la implementación efectiva de la consulta previa está relacionado con su alcance, entendido tanto en términos objetivos —es decir, con respecto al tipo de medidas que son materia de consulta— como en términos subjetivos, esto es, si su aplicación es amplia con relación a las colectividades que pueden ser consideradas como pueblos indígenas u originarios.

En el Perú se cuenta, a noviembre 2016, con 28 procesos de consulta que están en etapa de diálogo o decisión. Como muestra la tabla 1, son diversas las materias sobre las que se han realizado consultas previas, siendo la más

frecuente la relativa a lotes petroleros, seguida por la exploración y explotación minera. Destaca que —a diferencia de lo que ocurre en países como Bolivia, y a semejanza de Colombia— los procesos de consulta en el Perú han versado no solo sobre medidas con potencialidad de afectar negativamente a pueblos o comunidades indígenas, sino también sobre medidas que suponen un impacto positivo en sus derechos. Nos referimos a la propuesta de Reglamento de la Ley 29735, Ley de Lenguas Originarias, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y la Política Sectorial de Salud Intercultural.<sup>9</sup>

Tabla 1. Procesos de consulta previa en el Perú según rubro

Materia	Número	%
Lotes petroleros	11	39.3
Exploración o explotación minera	8	28.6
Conservación ambiental/áreas naturales protegidas	4	14.3
Proyecto Hidrovía Amazónica	1	3.6
Lenguas originarias	1	3.6
Educación intercultural bilingüe	1	3.6
Salud intercultural	1	3.6
Sector forestal y de fauna silvestre	1	3.6

Fuente: Dirección de Consulta Previa del VMI. Elaboración propia.

Sin embargo, hay algunos ámbitos que se mantienen esquivos a la aplicación de la consulta. Un aspecto preocupante es la exclusión de procesos de consulta ante la existencia de «acuerdos» entre la empresa y las comunidades afectadas por determinado proyecto (Ley 26505, artículo 7), pues se ha entendido que en estos escenarios no es aplicable el deber de realizar procesos de consulta, a pesar de las asimetrías entre titulares de concesiones y comunidades locales, y de tratarse de una negociación sobre un derecho fundamental que puede culminar en acuerdos abusivos (Ruiz Molleda 2014). Otros retos se vinculan a su aplicación en ciertos rubros como los sectores transportes o agricultura, la incorporación en el proceso de elaboración y aprobación de los estudios de impacto ambiental y la consulta de medidas legislativas por parte del Congreso de la República.

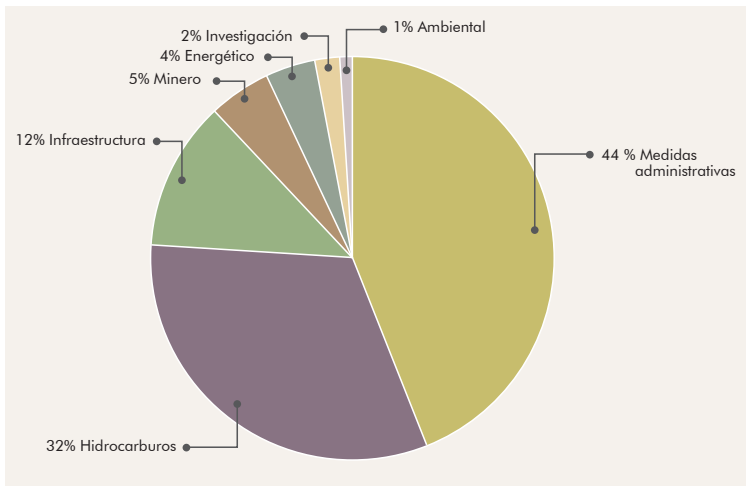
En lo que respecta a la aplicación subjetiva, en el ámbito político se presentaron dificultades prácticas y resistencias para la aplicación de este derecho a comunidades campesinas de la costa y sierra del país. Incluso, el expresidente de la República Ollanta Humala afirmó públicamente que las comunidades indígenas

<sup>9</sup> Para una reseña de estos procesos de consulta, véase <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>>.

con derecho a la consulta se encuentran en la selva, y no en la costa y sierra.<sup>10</sup> En octubre del 2013 se dio un paso adelante en este debate con la publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios con una lista de 52 pueblos —hoy ampliada a 55—, entre ellos 4 andinos, la cual contiene también una lista de *comunidades campesinas* identificadas como *indígenas*. En la práctica, es la entidad estatal promotora de la medida la responsable de la identificación de los pueblos indígenas que deben ser consultados, mientras que el VMI está facultado a emitir opinión —de oficio o a pedido de la entidad— sobre la caracterización de los pueblos indígenas (Ley de Consulta Previa, artículo 10 y artículo 19.d; y Reglamento de la Ley de Consulta Previa, artículo 8 y 28.3). Según información de la Dirección de Consulta Previa, se han realizado o están en marcha 8 procesos de consulta con comunidades campesinas, relativos a 7 proyectos de exploración minera y un proyecto de explotación en las regiones de Apurímac (2), Áncash (3), Ayacucho (2) y Cusco (1), con lo cual parece haberse dejado de lado la negativa inicial.

Los procesos de consulta en Colombia se iniciaron en 1994 con un proyecto de hidrocarburos que afectaba al pueblo indígena sikuaní, y en los años siguientes fueron cobrando mayor relevancia (Rodríguez 2014: 141-142). Según la Dirección de Consulta Previa, desde el 2003 hasta junio del 2014 se protocolizaron acuerdos con 4042 comunidades; esto es, se logró firmar un acta de acuerdos. Como muestra el gráfico 1, la protocolización de acuerdos se ha producido en ámbitos bastante diversos, que incluyen el minero, el hidrocarburífero, el energético, entre otros.

Gráfico 1. Protocolos alcanzados en procesos de consulta en Colombia, según sector



Fuente: Dirección de Consulta Previa, Ministerio del Interior, Colombia. Elaboración propia.

10 Nota «Perú: Ollanta y su particular visión del derecho a la consulta previa», 13 de junio del 2012. Disponible en <<http://servindi.org/actualidad/66223>>. Nota «Ollanta reitera que espíritu de Ley de Consulta es darle voz solo a comunidades nativas», 29 de abril del 2013. Disponible en <<http://servindi.org/actualidad/86489>>.



Entre las distintas entidades involucradas, no se cuenta con una base de datos pública y común con información consolidada sobre los proyectos y procesos de consulta previa, realizados y en marcha, que sí existe en el caso peruano. Si bien en Colombia está bastante extendida la aplicación de la consulta, puede decirse que siguen presentándose casos de medidas adoptadas sin observar este derecho. Resulta ilustrativo que entre 1993 y el 2012 se otorgaron 2331 licencias ambientales, y durante este periodo se efectuaron únicamente 156 consultas, a pesar de que la mayoría de estos licenciamientos iba a afectar tierras o territorios indígenas (Rodríguez 2014: 140-146).

En Colombia, la consulta previa se ha aplicado de manera amplia a colectivos étnicamente diferenciados, incluyendo pueblos indígenas y afrocolombianos, y comunidades rom o gitanas. Sin embargo, para su identificación se presentan dificultades prácticas vinculadas a la certificación de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia. Ello ha conllevado a que una parte importante de los casos inconsultos objeto de tutela por parte de la Corte Constitucional estén en esta situación debido a la falta de emisión de certificaciones de presencia de comunidades étnicas (Rodríguez 2014: 152-153). Estas dificultades se relacionan con que la principal forma de verificación es recurrir a fuentes de registro oficial y solo excepcionalmente realizar visitas de campo, lo que no permite constatar con certeza casos problemáticos como los de comunidades fuera de resguardo y/o sin reconocimiento formal o desplazadas, o afectaciones a sitios sagrados u otras áreas de uso tradicional.

En cuanto a Chile, hasta octubre del 2016, el SEA registra la ejecución de 24 procesos de consulta indígena y 12 procesos en curso. Del total de 36 procesos, 23 son relativos a proyectos del sector energético, 8 del sector minero, 4 del sector infraestructura y 1 de la industria forestal (celulosa) (SEA 2016). Los proyectos del sector energético y forestal se sitúan en la zona central y sur del país, y se refieren a comunidades mapuches, mientras que los proyectos mineros se ubican en la zona norte y son llevados a cabo con comunidades aimaras, quechuas y atacameñas (Carcelén y Mir 2014: 14). Su aplicación práctica es aún reducida, pero se advierten algunos elementos normativos un tanto restrictivos.

En lo que respecta a medidas que pueden ser objeto de consulta, el reglamento que establece el procedimiento de consulta indígena exige los actos administrativos que emanan de la potestad reglada de la administración (Decreto Supremo 66, artículo 7) y excluye los procesos de evaluación de impactos ambientales de proyectos de inversión en territorios indígenas, los cuales están regulados por el Decreto Supremo 40 del 2013. Al remitirse a este decreto, se observa que la consulta indígena se reduce a una lista taxativa de supuestos: reasentamiento de comunidades humanas, alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, localización en o próxima a territorios indígenas y valor ambiental del territorio, y alteración del patrimonio cultural (artículos 85, 7, 8 y 10). Aquellos proyectos de inversión que no estén dentro de estos supuestos excepcionales y que, sin embargo, «afecten directamente pueblos indígenas», no serán objeto de consulta previa (Convenio 169 de la OIT, artículo 6).

En cuanto al ámbito subjetivo, también pueden encontrarse disposiciones que podrían tener el efecto de restringir el acceso a este derecho a colectividades humanas consideradas pueblos indígenas u originarios según el derecho internacional. El artículo 5 del Decreto Supremo 66 del 2013 los identifica como «aquellos que define el artículo primero del Convenio 169 [de la OIT] y que estén reconocidos en el artículo 1 de la Ley 19.253». El artículo 1 de esta Ley define a «los indígenas de Chile» —sin hacer referencia a la noción de pueblo— como «descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura». Menciona además las principales etnias, entre las que no se incluyen etnias como la diaguita, reconocida posteriormente con la Ley 20.117. A ello se suma que el artículo 5.2 del Decreto Supremo 66 del 2013 se remite al artículo 2 de la Ley Indígena, el cual define a las personas indígenas basándose en criterios distintos y posiblemente más estrictos que los reconocidos en el ámbito internacional.

En cuanto a Bolivia, desde el 2007 hasta diciembre del 2013, el Estado había llevado a cabo 40 procesos de consulta en el sector hidrocarburos (Flemmer y Schilling-Vacaflor 2015). Como advertimos, este es el ámbito donde se han desarrollado desde hace años procesos de consulta; sin embargo, hay dificultades serias para ampliarlo a otros rubros. Se excluyen, además, medidas específicas como la prospección y exploración minera —Ley de Minería y Metalurgia, Ley 535, artículo 207.II—, a diferencia del Perú, donde, como vimos, se vienen aplicando consultas de este tipo. Asimismo, en el proceso para la aprobación del Anteproyecto de Ley de Consulta, las organizaciones indígenas rechazaron la inclusión de un artículo que exceptuaba materias expresamente prohibidas en la Constitución, pues el artículo constitucional 298 define como «competencias privativas del nivel central», entre otras, la política general sobre tierras y territorio, y asuntos vinculados a hidrocarburos.

### **3.3 Adecuación cultural y garantías relacionadas**

Una de las garantías principales del derecho a la consulta previa es la adecuación cultural, que se vincula con diversos aspectos como brindar información accesible y entendible, otorgar los tiempos necesarios en los distintos momentos del proceso, contar con las autoridades o representantes tradicionales del pueblo o comunidad involucrado en la consulta, entre otros. Es positivo notar que países como el Perú (Ley de Consulta Previa, artículo 4.b) y Chile (Decreto Supremo 66 del 2013, artículo 10) han adoptado normas dirigidas a que la consulta sea culturalmente adecuada. Se observa, además, como una buena práctica que en países como Colombia se cuente con una etapa de «preconsulta» en la que se construye una ruta metodológica con detalles de tiempo, modo y lugar en que se va a hacer efectivo el derecho a la consulta. Sin embargo, los principales retos se encuentran en la práctica y, en este aspecto, todos los países acerca de los cuales se está comentando presentan dificultades. Se mencionan aquí algunos ejemplos.

En cuanto a la adecuación cultural de la información entregada, se cuenta con información relativa a Bolivia según la cual, sobre la base de un documento

altamente técnico que presenta la empresa, el Ministerio de Hidrocarburos elabora «cartillas» dirigidas a las comunidades, con información más sucinta y sin detalles técnicos. Tales cartillas suelen ser entregadas en español y en ocasiones omiten datos fundamentales del proyecto (Bascopé 2010: 305, Cox 2013: 77, Due Process of Law Foundation 2015: 82). De manera similar, en el Perú, en los procesos de consulta de hidrocarburos se ha advertido que se deben mejorar las posibilidades de acceso a la información, pues en algunos casos esta se difunde por internet o se entrega en físico, sin que ello garantice su comprensión (Anaya 2014: 48-54). En el ámbito minero, la Defensoría del Pueblo ha advertido que, en procesos de consulta como el relativo al proyecto de exploración minera La Merced, la información brindada es incompleta, en tanto se refiere a la descripción general del proyecto, pero no a la forma en que este afectará la vida y el territorio de la comunidad o pueblo consultado (Defensoría del Pueblo 2016b).

Otras investigaciones dan cuenta de incidentes de «juego sucio», que incluyen acuerdos previos de las empresas con sectores de la población antes de que se inicien los procesos de consulta, presión por parte de funcionarios públicos o empresas para conseguir un acuerdo rápidamente, o información incompleta o ausente en la evaluación de impacto ambiental (Stevens 2016: 28). Asimismo, persiste el reto de respetar las instituciones y formas de organización propias de los pueblos indígenas u originarios, como por ejemplo considerar la unidad territorial al momento de identificar a los sujetos de consulta. El Ministerio de Hidrocarburos de Bolivia al parecer ha consultado solo a comunidades asentadas dentro del área de influencia, «a pesar de que estas forman parte de un territorio indígena único y más amplio». (Due Process of Law Foundation 2015: 83). Esto es un problema también advertido en Colombia, donde se han presentado casos en los que, desconociendo las formas organizativas propias, la consulta previa se ha realizado por comunidades y no por pueblos, lo que ha generado divisiones (Due Process of Law Foundation 2015: 83).

La adecuación cultural del proceso se relaciona también con el otorgamiento de plazos que permitan al pueblo o comunidad informarse y conocer el alcance de la medida, deliberar internamente y dialogar sin presiones de tiempo (Due Process of Law Foundation 2015: 83). No obstante, se observa una tendencia a establecer plazos fijos y reducidos, que no respetan la temporalidad indígena. En Bolivia, por ejemplo, frente a la preocupación de determinados sectores por la demora de procesos de consulta, en el 2008 se modificó la normativa para establecer plazos más cortos —Decreto Supremo 29574, artículo 2.III—; mientras que las leyes adoptadas o propuestas más recientemente establecen también plazos máximos —Ley de Minería y Metalurgia, artículo 212; y Anteproyecto de Ley de Consulta, artículo 22—. En Colombia, según la Dirección de Consulta Previa, uno de los factores que determinan el éxito de los procesos es su duración, la cual ha disminuido significativamente en los últimos años, con lo que se ha llegado a procesos que duran uno o dos meses (Due Process of Law Foundation 2015: 83). En Chile, el reglamento que regula el procedimiento de consulta —Decreto Supremo 66 del 2013, artículo 17— dispone que el proceso dure entre 80 a 100 días hábiles, esto es, de 3 a 5 meses aproximadamente; del mismo modo, la

legislación peruana establece un plazo máximo de 120 días —Reglamento de la Ley de Consulta Previa, artículo 24—. En algunas de las consultas realizadas, el contexto geográfico y sociocultural ha evidenciado la necesidad de mayores plazos (Vargas 2014: 20).

Otro aspecto que presenta dificultades es el relativo al enfoque o ejes en torno a los que giran los acuerdos. En algunos casos —como en consultas de proyectos de exploración minera en el Perú—, se ha advertido que los acuerdos no versan sobre acciones concretas que se pueden realizar para prevenir afectaciones a derechos colectivos, sino sobre obligaciones o competencias propias de las entidades estatales por mandato de ley, como recepción de quejas o entrega de documentos (Defensoría del Pueblo 2016: 3). En Bolivia, los procesos de consulta sobre proyectos hidrocarburíferos se han enfocado en gran medida en negociar la compensación por las afectaciones, lo cual ha traído dificultades asociadas a la determinación y utilización de las indemnizaciones otorgadas, como es el caso de distintas capitanías del pueblo guaraní, como la de Kaaguasu (Cox 2013: 55-57). En Colombia, según organizaciones indígenas, la consulta se centra en determinar cómo se implementará el proyecto para que afecte lo menos posible a los pueblos indígenas u originarios mediante la determinación de medidas de mitigación y el otorgamiento de indemnizaciones y/o compensaciones. Es decir, no se consulta la determinación misma de la implementación del proyecto” (Due Process of Law Foundation 2015: 86, Rodríguez 2014: 137).

24

Si bien hay aspectos que deben ser mejorados, se presentan también experiencias con avances significativos. Puede mencionarse el caso de la consulta del proyecto Hidrovía Amazónica, primero en infraestructura en el Perú. Aunque presentó algunos aspectos deficientes, mostró también elementos novedosos que reflejan pasos hacia un diálogo intercultural. Pueden señalarse, entre otros, la realización de talleres informativos adicionales, a solicitud de los pueblos consultados; el acuerdo relativo a que el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d) recoja impactos culturales y espirituales, incluyendo la relación especial de los pueblos indígenas con el río; así como el acuerdo de que el equipo multidisciplinario a cargo del EIA-d reciba el apoyo de tres sabios indígenas (Urrutia 2015). Otro punto destacable es que se dejó abierta la posibilidad de evaluar la realización de una consulta del EIA-d en caso de que «se identifiquen nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido objeto de la presente consulta» (Urrutia 2015).

A pesar de los retos existentes, no se puede hacer una lectura del todo negativa del panorama regional, teniendo en cuenta que los indicadores que determinan la adecuación cultural de la consulta varían en los distintos procesos implementados. Ello puede depender de factores como las entidades públicas involucradas en el proceso y su apertura al diálogo intercultural, el contexto sociopolítico, las características socioculturales de las comunidades y pueblos consultados, el tipo de medida, la orientación de los acuerdos que se pretende alcanzar, entre otros. Lo que puede afirmarse, de manera general, es que debe producirse un proceso de aprendizaje a nivel estatal, con el objetivo de que las lecciones aprendidas en unos procesos se repliquen en otros y se evite la repetición de deficiencias que pueden ser superadas.

## 4. Conclusiones

El escenario regional está marcado por la expansión del extractivismo y su ubicación en un lugar central de las estrategias de desarrollo en los países de la región. No es posible abstraerse de este contexto, pues genera tensiones importantes en la implementación de la consulta previa, tanto en un plano general como en los escenarios específicos donde se producen los procesos de consulta.

Seis de los 15 países latinoamericanos con presencia de pueblos indígenas han adoptado normas que les permiten aplicar —aunque en algunos casos solo parcialmente— procesos de consulta previa. Algunos están en proceso de elaboración de iniciativas legislativas, y otros, en cambio, no han emprendido seriamente pasos para su implementación. Sin embargo, algunos han anunciado que lo harán y otros cuentan con normas relevantes, pero insuficientes para poner en marcha procesos de consulta de manera general. Entre los países que han dado pasos más grandes, se distinguen dos modelos institucionales: a) encargar a una entidad la conducción de los procesos de consulta de distintos sectores o b) encargar a la entidad promotora de la medida la realización del proceso, con acompañamiento técnico del ente especializado en materia indígena. Este segundo modelo, propio de nuestro país, fue seguido por Chile, y el Anteproyecto de Ley de Consulta en Bolivia parecía también optar por él, con lo cual hay cierta tendencia a preferirlo.

En términos temporales, Colombia es el país donde la consulta previa se empezó aplicar más tempranamente (1997). Le sigue Bolivia, en tercer lugar se ubica el Perú y, por último, está Chile, donde su implementación es bastante reciente. Desde una mirada cuantitativa, Colombia es también el país que lleva la delantera, en tanto en el corto período que va desde el 2003 hasta junio del 2014 se alcanzaron 4042 protocolos de acuerdos con comunidades étnicas. Le siguen Bolivia, con alrededor de 40 procesos; Chile, con 36 para proyectos de inversión, D. S. 40, y otros con el D. S. 66; y luego el Perú, con 28 procesos que hasta noviembre del 2016 están en etapa de diálogo o de decisión.

En cuanto al alcance de la consulta, en términos objetivos, Chile y Bolivia presentan los mayores problemas por medidas excluidas expresamente o de facto por ausencia de normativa. En el alcance subjetivo, hay información sobre problemas prácticos en Colombia. En el Perú parece superada la negación inicial a que la consulta se aplique en comunidades campesinas, pero se requiere una atenta aplicación práctica para asegurarse de que no se produzcan casos de exclusión de colectivos que presentan los elementos para ser considerados indígenas u originarios. En todos los países acerca de los que se ha comentado, sin embargo, se continúan presentando denuncias sobre casos de inaplicación de la consulta previa.

Donde se presentan retos importantes es en la aplicación de las garantías que exige la consulta previa y, en especial, en su adecuación cultural. Existen investigaciones que dan cuenta de la entrega de información inadecuada o incompleta, acuerdos previos con ciertos sectores, presiones indebidas por parte de funcionarios, problemas de representación de comunidades y la aplicación de plazos fijos y reducidos de los procesos (véase 3.3).

## Referencias bibliográficas

### Anaya, James

- 2014 *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas.* A/HRC/27/52/Add.3, 7 de mayo.

### Bascope Sanjinés, Iván

- 2010 *Lecciones aprendidas sobre consulta previa.* La Paz: Cejis.

### Carcelén, Jerónimo y Valentina Mir

- 2014 *Consulta previa: Chile. Americas Quarterly.* Disponible en <<http://www.as-coa.org/sites/default/files/ConsultaPreviaChile2014.pdf>>.

### Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

- 2014 *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos.* Santiago de Chile: Cepal y ONU.

### Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

- 2015 *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre.

### Cox, R. (Coord.)

- 2013 *Estado de la gestión socio-ambiental del sector hidrocarburos en pueblos indígenas del Chaco y Norte de La Paz, Bolivia.* Cochabamba: Ceadesc.

### Defensoría del Pueblo del Perú

- 2016a *Informe 003-2016-DP/AMASPPI-PPI sobre el proceso de consulta previa del proyecto de exploración minera La Merced.* Disponible en <<http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2016/Informe-N-003-2016-DP-AMASPPI-PPI-La-Merced.pdf>>.
- 2016b *Oficio 0504-2016/DP, dirigido al Ministerio de Energía y Minas.* Disponible en <<http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-N-504-2016-MEM-consulta-previa-La-Merced.pdf>>.

### Due Process of Law Foundation (DPLF)

- 2015 *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú.* DPLF/Oxfam.

### Flemmer, R. y A. Schilling-Vacafior

- 2015 *Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective Indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries.* Third World Quarterly.

### Gudynas, Eduardo

- 2015 *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza.* Lima: RedGE/CLAES/PDTG.

**Harvey, David**

2003 *The New Imperialism*. Nueva York: Oxford University Press.

**Henríquez, Narda**

2015 La política de las protestas sociales, movilizaciones y negociaciones en torno a los recursos naturales. En *Desigualdades en un mundo globalizado*. Lima: Cisepa/PUCP.

**Ministerio de Cultura**

2016 *Presentación ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República*. Disponible en <[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/ministerio\\_de\\_cultura.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/ministerio_de_cultura.pdf)>.

**Rodríguez, Gloria Amparo**

2014 *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: GIZ/Universidad del Rosario.

**Rodríguez Garavito, César**

2011 *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Reino de los Países Bajos/ Colección Dejusticia.

**Ruiz Molleda, Juan Carlos**

2014 *La estrategia de «invisibilización» de los derechos de los pueblos indígenas: comunidades campesinas de Puno firman «Acuerdo Marco», 27 de febrero*. Disponible en <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1291>>.

**Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)**

2016 Presentación de Jorge Troncoso, director ejecutivo, en el evento «Intercambio entre funcionarios de Perú y Chile sobre consulta previa en el sector minero», 17-20 de octubre, Santiago de Chile.

**Stevens, Jodie**

2016 *Effectiveness of Free, Prior and Informed Consultation Processes in Latin American Extractive Industries: Implications for the Indigenous Populations*. Ottawa: Universidad de Ottawa.

**Urrutia, Isabel**

2015 Los nuevos (viejos) retos de la consulta previa y estrategias para atenderlos. Una mirada al caso Hidrovía Amazónica. En *Justicia Viva*. Disponible en <<http://www.justiciaviva.org.pe/blog/los-nuevos-viejos-retos-de-la-consulta-previa-y-estrategias-para-atenderlos-una-mirada-al-caso-hidrovia-amazonica/>>.

**Vargas Hernández, Karina**

2014 *La consulta previa al área de conservación regional Maijuna Kichwa. Lecciones de la primera experiencia de consulta previa en el Perú*. Lima: GIZ.

# II ● **Derechos colectivos, participación indígena y consulta previa**

*Ronny A. Leiva Salamanca*

## **Introducción**

El presente artículo se refiere a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, en particular al derecho a la libre determinación como principio general. El planteamiento principal aquí esbozado es que, como resultado del reconocimiento de garantías específicas en los instrumentos internacionales —tales como el respeto por la integridad cultural, la propiedad territorial, el consentimiento y la consulta previa, entre otras—, la autodeterminación indígena se despliega como un derecho y obligación de estos pueblos y sus miembros.

En su desarrollo, se abordarán cuestiones como el devenir del reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios como sujeto de derechos colectivos, algunos alcances teóricos sobre el reconocimiento de la libre determinación y la autodeterminación indígena, así como acerca de sus instituciones representativas en el contexto de la implementación de estos derechos, entre otros.

Finalmente, se abordan de manera general las condiciones en que se ha expresado el derecho de consulta previa en los procesos llevados a cabo por el Estado peruano en el sector hidrocarburos y en uno de participación indígena vinculada, en particular la consulta del lote 192. Esto nos permitirá presentar algunas reflexiones sobre el contexto en que se desarrollan la implementación y el ejercicio de los derechos colectivos indígenas.

Desde el sentido común, algunos sectores —sociales, políticos, gubernamentales— sostienen la opinión errónea de que los pueblos indígenas u originarios tienen ahora más derechos. Tal perspectiva resulta ser científicamente falsa, injusta y carente de fundamento, debido a la condición jurídica de dichos pueblos como colectividades políticas que han sido históricamente negadas (Anaya 2010: 202).

Mientras que, en general, la ciudadanía en el ejercicio pleno de su libre determinación participa en las decisiones de los Estados mediante sus representantes electos, en particular, los pueblos indígenas u originarios han visto suprimidas sus propias instituciones y sus propios sistemas jurídicos, y se encuentran sometidos en tanto colectividades al orden político de los Estados occidentales.



El reconocimiento del derecho a la libre determinación es condición necesaria para la integridad cultural de los pueblos indígenas u originarios. Sin este reconocimiento, no resulta posible su propio desarrollo, organización y autonomía plena. Los Estados, por diversos motivos —principalmente por la propiedad del territorio y sus recursos naturales para su explotación— han sido las barreras históricas para el goce de esta clase de derechos.

Si bien, en principio, el sistema de los derechos humanos ha considerado al individuo como el sujeto de derecho, el avance en el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas se ha ido verificando paulatinamente.

Así, los pueblos indígenas u originarios son sujetos de ambos tipos de derechos, individuales y colectivos. Mientras que los derechos individuales protegen su dignidad como seres humanos, los derechos colectivos protegen la dignidad, el valor y la integridad de todas las culturas, promoviendo su respeto. El sujeto de derecho es una colectividad y el derecho consiste en que se garantice la existencia de esa colectividad, y que los individuos que pertenecen a esa colectividad puedan participar de ella plenamente y en las mejores condiciones, manteniendo los derechos individuales que como ciudadanos les corresponde.

## 1. Antes del concepto pueblo y la libre determinación indígena

La abogada de origen mapuche María del Rosario Salamanca sostiene que la circunstancia que determina la condición jurídica de un pueblo como indígena es encontrarse comprendido en el marco de un Estado que él no ha establecido y al que no consiente. La cualidad de ser indígena deviene de un concepto de relación con los Estados y es resultado de una situación política e histórica en la que se ha impedido a estos pueblos constituir su propia identidad colectiva, en tanto unidades socioculturales diferenciadas en el Estado en el cual se encuentran insertos (Salamanca 2002).

La política de la negación de las colectividades indígenas u originarias encuentra su primer antecedente en las discusiones desarrolladas en el siglo XVI en torno a la «hominidad» de los indios, a quienes se cuestionaba su condición de persona e incluso de ser humano (Salamanca 2003).

Los Estados de América Latina, creados tras su independencia bajo el liderazgo criollo, mantuvieron —y en cierta medida mantienen hasta hoy— la visión de inferioridad e incapacidad de los indígenas, asumiendo la tutela indígena con un objetivo de sujeción y control. Atribuyéndose la potestad de decidir sobre los territorios y formas de vida de estos pueblos, adoptaron políticas integracionistas que pretendían su asimilación, por ejemplo como sujetos campesinos, y los hacían parte de la cuestión rural (Yrigoyen 2009).

El nuevo orden mundial —instaurado tras la creación de los derechos humanos por parte de los Estados nacionales<sup>1</sup>—, preocupado por la marginación y

1 La ONU fue creada en 1945, tras la Segunda Guerra Mundial, para regular el comportamiento de los Estados. Entre sus funciones está la de establecer normas mundiales en materia de derechos humanos.

condiciones de trabajo de los indígenas, los reconoció al principio como grupos insuficientemente integrados a la colectividad nacional. El Convenio 107 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales en los Países Independientes (1957) consideró que los indígenas se encontraban en una etapa menos avanzada que otros sectores, y buscó promover su igualdad en derechos y oportunidades con el propósito de integrarlos.

Después, se adoptó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), una de cuyas finalidades, como se indica en su preámbulo, es eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores. Se reconoce a los indígenas su condición de pueblos, pero se excluye específicamente su derecho a la libre determinación al señalar que «este término no deberá interpretarse en el sentido de los derechos que pueda conferírsele en el Derecho Internacional» (artículo 1).

Si bien este nuevo convenio internacional llegó a reconocer diversos derechos de carácter individual y colectivo, en términos jurídicos, debido a la ausencia del reconocimiento del derecho a la libre determinación indígena, continúa subordinando a los pueblos indígenas u originarios a un Estado occidental en el que han sido sujetos de negación de sus derechos desde épocas anteriores a la creación de este. Por ende, no resuelve la situación de colonialidad (Quijano 2000) y la condición política no cambia.

30

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>2</sup> es resultado de un proceso de discusión de más de 20 años, que contó con la efectiva participación de representantes de diversos pueblos indígenas u originarios. Su principal aporte es el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas u originarios (artículo 3).

Reconoce asimismo importantes derechos de carácter político a la jurisdicción indígena, estableciendo el derecho a la autonomía y el autogobierno en asuntos internos y locales (artículo 4). Y también a la soberanía indígena,<sup>3</sup> como aquella potestad de los pueblos indígenas u originarios para determinar las responsabilidades de los individuos con sus comunidades (artículo 35) (Leiva 2014: 133), por lo que es un reflejo de los avances existentes a la fecha en la materia.

Tras su aprobación, especialistas de los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han sido enfáticos en defender su carácter vinculante.<sup>4</sup> Los Estados tienen la obligación de adaptar sus políticas y prácticas a los principios y derechos reconocidos en la declaración (artículo 42), en especial, mediante

2 Aprobada el 13 de setiembre del 2007 por la Asamblea General de la ONU, con 144 votos a favor y 4 en contra (Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia).

3 Este aspecto, entre otros, de la Declaración me fue indicado por la abogada mapuche María Salamanca Huenchullán en conversación personal. Mis agradecimientos por sus valiosos comentarios y aportes.

4 La Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas es vinculante y su implementación es obligatoria. Disponible en Servindi <<https://www.servindi.org/actualidad/4283>>.

la creación e implementación de leyes para el cumplimiento de esta finalidad (artículo 38).

Asimismo, ha elevado el estándar del Convenio 169 de la OIT dando mayor cabida a la obligación de los Estados de lograr el consentimiento libre, previo e informado, en el caso de la consulta (artículos 19 y 39), y ha prohibido el desplazamiento forzoso (artículo 10) y el almacenamiento de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (artículo 29), entre otros. Ello significa que, en estos casos, los pueblos indígenas u originarios deben manifestar su acuerdo con la actividad, decisión o medida estatal que les afecta o podría afectarles.

Tras la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el sistema que garantiza los derechos humanos indígenas deberá ser reinterpretado a la luz del principio de la libre determinación. Se establece, así, un nuevo escenario de relación entre estos pueblos y los Estados en los que se encuentran, proceso que requiere la cooperación de todos los actores sociales y en el cual el desafío es la implementación de los derechos colectivos indígenas.

## 2. La autodeterminación como derecho colectivo

La evolución de los derechos colectivos indígenas en los instrumentos internacionales ha sido verificada en diversas normas que han determinado el reconocimiento del derecho a la libre determinación como principio fundador que aglutina la constelación de derechos de los pueblos indígenas (Anaya 2010: 194).

Un estudio de los derechos indígenas en el sistema de derecho internacional (Anaya 2005) muestra que estos derechos comprendidos en la libre determinación como noción general pueden ser agrupados en cinco categorías:

**a. No discriminación:** La ausencia de políticas o prácticas oficiales en las que se discrimine a individuos o grupos. En virtud de este derecho, los Estados están obligados a no promover ni tolerar la discriminación. Los Gobiernos deben poner en práctica medidas positivas para eliminar los episodios y legados de la discriminación en contra de las personas indígenas o ciertos aspectos de su identidad colectiva.

**b. Integridad cultural:** Este derecho incluye el respeto, la protección y la posibilidad de desarrollo de aquellas instituciones económicas o políticas, de la organización productiva (patrones de uso de tierras), así como de la lengua y prácticas religiosas de los pueblos indígenas u originarios. La cultura es producto de una colectividad y, a la inversa, el ser humano individual es considerado un importante beneficiario de la norma de integridad cultural.

**c. Tierra y recursos naturales:** En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a la propiedad tanto individual como colectiva, y no podrán ser privados arbitrariamente de la propiedad de sus territorios ni del uso de los recursos existentes en sus tierras.

**d. Desarrollo y bienestar social:** Todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

**e. Autogobierno:** Se basa esencialmente en el desarrollo consensuado de un orden político que permite matices y que acomoda distintos patrones de asociación tanto hacia adentro como hacia afuera. El autogobierno como conjunto de derechos abarca la autonomía gubernamental y administrativa, por la cual los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de los y las gobernadas; la participación indígena, que implica la oportunidad de influir como colectividad política de manera efectiva en las decisiones que afectan sus intereses; y la consulta previa, obligación de los Estados de consultar a los pueblos mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas.

Aun cuando los derechos que han sido reconocidos a los pueblos indígenas u originarios son de diversa naturaleza, estos pueden ser clasificados en derechos de participación en el Estado, relativos a la igualdad para ejercer cargos electivos o, por medio de sus instituciones representativas, ser consultados e integrar instancias estatales responsables de políticas públicas; y derechos resultantes de su libre determinación, que incluyen el derecho a la autonomía, a contar con sus propias instituciones y al consentimiento (Aylwin 2014). Estos últimos pueden ser conceptualizados como ejercicio del derecho a la autodeterminación.

32

Esta distinción entre derechos de participación en el Estado y derechos resultantes de su libre determinación debe ser considerada de manera especial. Se trata de categorías analíticas que refieren a dos aspectos de un mismo proceso y que, en la práctica, se trasponen: mientras que los Estados tienen la obligación de garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas —y, en este sentido, implementar leyes, políticas y programas que permitan su acción y participación como sujetos colectivos—, los pueblos indígenas, en virtud del derecho a la autonomía y el autogobierno, buscarán reforzar y mantener sus propias instituciones de adopción de decisiones, así como alcanzar su pleno desarrollo económico, social y cultural.

La autonomía indígena, definida como un régimen político formal de autogobierno territorial —es decir, reconocido mediante leyes, que permite a los pueblos indígenas ejercer tanto sus derechos colectivos como individuales— implica que estos pueden ejercer su autodeterminación (González 2010).

Tanto los derechos de participación en las decisiones estatales como los derechos de autodeterminación indígena y autogobierno —es decir, aquellos derechos colectivos resultantes del reconocimiento a la libre determinación— se hallan estrechamente vinculados al fortalecimiento, la ampliación y la consolidación de sus propias instituciones representativas. En efecto, la participación de los pueblos indígenas u originarios debe ser desde sus propias instituciones y formas de organización. Tales mecanismos o métodos para la toma de decisiones deben ser resultado de sus procesos internos (Anaya 2012).

En contextos de democracia, las instituciones cumplen un papel de mediación entre los individuos, las diversas agrupaciones y los factores estructurales en torno a los cuales las sociedades organizan sus intereses, pues proveen patrones de interacción regulados por reglas formales e informales conocidas y comúnmente aceptadas por agentes sociales específicos que, además, esperan seguir interactuando según esos patrones (O'Donnell 1994).

El análisis institucional configura un modo particular de aproximación a las democracias estatales contemporáneas. Observar las instituciones en su carácter de patrones de interacción formales e informales nos permite situar el problema de la relación entre los Estados occidentales y los pueblos indígenas u originarios en el escenario político de reivindicación, ejercicio e implementación de derechos colectivos indígenas.

Dado que la falta de definición de las instituciones representativas de los pueblos indígenas u originarios favorece la persistencia de condiciones de vulnerabilidad de estos pueblos y de sus territorios ante la intervención externa por parte de organismos estatales o privados (Leiva 2014: 132), la consolidación de estas será determinante a la hora de garantizar su derecho de participar en las decisiones estatales y de que se implementen procesos de consulta en conformidad con el estándar internacional.

El concepto de instituciones propias y representativas aparece reiteradamente en el Convenio 169 de la OIT al momento de definir al sujeto colectivo al cual se aplican sus disposiciones. Señala que serán considerados pueblos indígenas u originarios los que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, sin importar su situación jurídica (artículo 1.1.b). Por su parte, la Declaración sobre los Derechos Indígenas afirma además el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (artículo 18), y a elegir la estructura y composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos (artículo 33.2).

En algunos casos, los Estados no han reconocido los derechos vinculados al autogobierno indígena, y el aspecto de la autonomía gubernamental y administrativa ha quedado relegado a un segundo plano. Lo anterior nos lleva a considerar, especialmente, la particular diferencia entre las propias instituciones representativas de los pueblos indígenas —los procesos internos de adopción de decisiones que operan según prácticas indígenas, las que deben ser reconocidas por el Estado— y la institucionalidad indígena del Estado —los mecanismos de participación de estos pueblos en los procesos estatales de adopción de decisiones, desde el inicio y en la ejecución de los procesos—. <sup>5</sup>

5 Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2011). *Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. Consejo de Derechos Humanos (cuarto período de sesiones), p. 4.

Asimismo, hoy en día es de especial importancia que los instrumentos internacionales de derechos indígenas, con el propósito de su plena implementación, promuevan el respeto de las instituciones indígenas de carácter tradicional —es decir, de los sistemas propios de gobernanza, los que deberán ser mantenidos, desarrollados y reforzados— y de las instituciones indígenas contemporáneas. Se instituye, así, un marco democrático para la solución de los conflictos de representación política indígena.

La autodeterminación cobra, de esta manera, el carácter de derecho colectivo y, sobre esta base, pone de manifiesto la obligación de que los pueblos indígenas u originarios, en la aplicación de la soberanía y jurisdicción indígena en sus comunidades, asuman por medio de sus propias instituciones representativas la responsabilidad y el propósito de garantizar los derechos de sus miembros. Como resultado de este análisis, surge el siguiente esquema:

Libre determinación	Autodeterminación
No discriminación	
Integridad cultural	
Tierra y recursos naturales	
Desarrollo y bienestar social	
Autogobierno: autonomía, y participación y consulta	

Elaboración propia.

Como resultado de un largo proceso de reclamos, tensiones y diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, la legislación peruana incorpora la obligación de consultar.<sup>6</sup> La Ley de Consulta Previa establece el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados en forma previa sobre medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida y desarrollo (artículo 2).

Ni el Convenio 169 de la OIT ni la Declaración de la ONU han hecho explícita la referencia a los derechos colectivos. El hecho de que la legislación peruana haya incorporado este concepto en su derecho positivo representa un importante avance en la materia, y la pone adelante de los demás países de la región en el reconocimiento de los derechos indígenas.

El Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa contempla entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios los derechos a la identidad cultural, a la participación, a la consulta, a elegir sus prioridades de desarrollo, a conservar sus costumbres, a tener una jurisdicción especial, y a la tierra y el

<sup>6</sup> Ley 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (2011) y su Reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC (2012). Ambos fueron promulgados durante el Gobierno de Ollanta Humala.

territorio, incluido el uso de los recursos naturales que utilizan tradicionalmente (artículo 3, letra f), así como a la integridad cultural (artículos 5.f y 23.c).

Esta formalización explícita adoptada en el reconocimiento de los derechos colectivos busca garantizar las condiciones para la integridad y el desarrollo al que pueden aspirar los pueblos indígenas u originarios. No obstante, en lo que respecta al derecho a la libre determinación, la fuente formal continúa siendo la Declaración de la ONU.

La realización de la consulta previa implica un gran desafío para el desarrollo de políticas públicas interculturales, ya que una de las manifestaciones del derecho que tienen los pueblos indígenas u originarios al autogobierno se ejercita durante la consulta previa, momento específico en el que el pueblo, mediante sus propias instituciones representativas, ejerce su derecho colectivo a la participación. En ese sentido, es obligación de los Estados la creación de una adecuada institucionalidad indígena estatal y de una legislación que incluya disposiciones que permitan el reconocimiento y aplicación plena del estándar internacional.

### 3. Consulta previa y participación indígena en el sector hidrocarburos

En esta sección se analizan los 11 procesos de consulta previa finalizados a la fecha, realizados entre octubre del 2013 y agosto del 2015 (véase el anexo, tabla de análisis comparativo), desde una perspectiva que considera la libre determinación indígena como enfoque para la promoción y garantía de los derechos colectivos indígenas. Adicionalmente, se aborda la instancia denominada Comisión Multisectorial de Desarrollo, en tanto institución estatal de participación indígena, desarrollada en forma paralela a la consulta previa del lote 192.

De acuerdo con la Ley de Consulta Previa, corresponde al sector que adopta la medida que afecta los derechos indígenas determinar qué se consulta. En el caso del sector hidrocarburos, la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM establece que se realiza la consulta previa del decreto supremo que aprobará la suscripción de contratos de exploración y explotación de los lotes petroleros y gasíferos. Estos procesos fueron implementados por Perupetro<sup>7</sup> como entidad promotora hasta julio del 2015, fecha en que pasaron a ser liderados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE),<sup>8</sup> ambos organismos del Ministerio de Energía y Minas (MEM).

En una nota anterior, nos hemos referido en forma sintética a aquellos aspectos positivos y mejorables de los procesos de consulta realizados en el sector hidrocarburos (Leiva 2015). Al respecto, se planteaba cómo, en el desarrollo de estos procesos, el estándar de derechos colectivos no estaba asegurado en los siguientes derechos: a la propiedad de los recursos naturales en sus territorios y

7 Sitio web de Perupetro <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site>>.

8 Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM, del 4 de mayo del 2015. Disponible en <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/archivos/otros/RM%20209-2015-MEM-DM.pdf>>.

a los beneficios por su uso, a la propiedad y titulación de sus tierras y territorios, a determinar sus prioridades de desarrollo y, en suma, a la participación y la autonomía local.

En particular, la consulta en el sector hidrocarburos debe considerar en perspectiva el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, que obliga a los Estados, de manera específica, a establecer o mantener procedimientos de consulta previa en aquellos casos en que se vaya a emprender o autorizar cualquier prospección o explotación de los recursos minerales u otros existentes en sus tierras. Además, establece el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos, y en los beneficios que reporten las actividades en sus territorios.

En los procesos de consulta realizados, la búsqueda de solución a ciertos pasivos originados por la inacción estatal ha formado parte de las demandas de los pueblos indígenas u originarios. En este sentido, en general, se han realizado solicitudes vinculadas a la necesidad de servicios e infraestructura en materia de salud, vivienda, educación, transporte, comunicaciones, apoyo organizacional, entre otros; además, se han requerido medidas especiales para la reforestación con especies nativas.

En forma particular, en algunos procesos de consulta los pueblos indígenas u originarios han planteado solicitudes vinculadas con la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento o de contacto inicial; la protección de lugares sagrados y sitios arqueológicos; así como el respeto por la naturaleza, la flora y la fauna silvestre. En la mayoría de estos casos, se ha contemplado que la entidad promotora remita la documentación y traslade las peticiones al respectivo gobierno regional, así como a los ministerios e instituciones responsables en la materia.

En lo que respecta a la participación en los beneficios y la propiedad indígena sobre sus recursos naturales, en general, la desatención a su garantía efectiva constituye una debilidad de los procesos. Si bien tal cuestión escaparía a los alcances de la implementación de la consulta previa, ha sido manifestada en reiteradas ocasiones por parte de los pueblos indígenas u originarios en las distintas etapas de los procesos. Se ha coincidido mayormente en que, para una efectiva implementación, se requerirá una reforma legislativa que destine los montos del canon petrolero directamente a los pueblos indígenas u originarios, o mediante la implementación de proyectos como recursos para las comunidades.

Mientras, y a diferencia de todos los otros casos de consulta, en el proceso de consulta del lote 192, entre los acuerdos vinculados a la participación en los beneficios se consigna que el Estado garantizará la creación de un fondo social en el contrato de licencia, destinado a la ejecución de proyectos de desarrollo y vigilancia ambiental en la zona. Estará conformado por aportes periódicos del contratista equivalentes al 0,75% de la producción fiscalizada. La junta de administración estará integrada por representantes de los pueblos indígenas y originarios, y del Ministerio de Cultura.

Un aspecto de fondo relativo al estándar de participación y el derecho a elegir las prioridades de desarrollo en el marco del proceso de consulta es la



posibilidad de que los pueblos indígenas u originarios consultados tengan una verdadera incidencia en el modelo de contrato de licitación para la explotación de hidrocarburos. En los primeros procesos, este documento no fue definido por la entidad promotora como parte de los insumos para construir el proceso de diálogo intercultural. Este instrumento puede impactar de modo significativo en los cambios de las condiciones de vida de los pueblos indígenas u originarios, facilitando o dificultando el ejercicio de sus derechos como, por ejemplo, el autogobierno mediante sus propias instituciones, la administración autónoma de fondos financieros, la supervisión de las actividades extractivas, así como la planificación y administración del desarrollo en sus tierras y territorios.

Desde los primeros procesos de consulta previa —lotes 169 y 195—, las comunidades y representantes indígenas han expresado la importancia de abordar los contenidos del modelo de contrato de licitación como parte de la consulta. Finalmente, en la consulta del lote 164, la cláusula decimotercera de protección ambiental y relaciones comunitarias fue modificada, al incluirse un párrafo que indica que, durante sus actividades, el contratista se ceñirá a lineamientos de desarrollo sostenible y conservación, sobre la base de las leyes, reglamentos y convenios internacionales de protección ambiental y derechos indígenas, y respetará las culturas, usos, costumbres, principios y valores de las comunidades (Perupetro 2014: 30).

Esta mejora del modelo de contrato de licitación ha sido mantenida y dio pie para que otras modificaciones pudieran ser incorporadas de forma particular en los procesos de consulta posteriores, referidas a materias como empleo, medioambiente, descontaminación, reforestación, servidumbre, compensación e indemnización, entre otras. Esto puede ser considerado como uno de los avances y buenas prácticas en la evolución de los procesos de consulta; además, a partir de este caso, se hace evidente que los pueblos indígenas u originarios pueden tener una participación efectiva en la modificación del modelo de contrato antes de su aprobación.

Los pueblos indígenas u originarios han solicitado también, desde el primer proceso de consulta previa, tener participación efectiva en el Comité de Supervisión de Contrato —casos de los lotes 169, 195 y 189—, lo que implicaría una modificación de la cláusula séptima del modelo de contrato de licencia del sector. Este espacio, relativo a la vigilancia ambiental para la adecuada ejecución de las actividades de hidrocarburos en el territorio, tiene implicancias en la garantía del estándar de participación y el derecho a decidir las prioridades de desarrollo, y cuenta con importantes funciones y atribuciones en cuanto a la fiscalización de las operaciones.

En el marco del contrato, el Comité de Supervisión es el ente con mayor peso para garantizar su fiscalización, el cumplimiento de la ley y de los acuerdos entre las partes. Por ello la importancia de que los pueblos indígenas u originarios tengan una participación efectiva en esta instancia. La entidad promotora ha eludido este petitorio explícito de las comunidades y lo ha derivado a la implementación de programas de monitoreo ambiental comunitario; dado que estos dependen

del financiamiento de la empresa contratista, representan un bajo estándar de autonomía para las comunidades indígenas.<sup>9</sup>

Sin embargo, en los acuerdos del proceso de consulta previa del lote 192 se considera, además, la creación de un Comité Participativo que monitoree las actividades y la implementación de los acuerdos, el cual será conformado por las federaciones y Perupetro —como instancia representativa del Gobierno para el sector—, y se contempla convocar al Gobierno Regional de Loreto y a la empresa contratista. Como se observa en este caso, al crear una institucionalidad estatal intercultural que incorpora como miembros a las organizaciones indígenas, se eleva el estándar de participación y autonomía.

Respecto al derecho de propiedad de tierras y territorios, si bien no fue planteado por las organizaciones y comunidades indígenas en los primeros procesos de consulta, poco a poco comienza a aparecer. Inicialmente, lo hizo en referencia a la propiedad sobre recursos naturales vinculada al derecho a participar en los beneficios mediante el canon petrolero y la servidumbre; y posteriormente, como parte de los acuerdos de la etapa de diálogo, comenzará a incluirse el tema de la titulación. Para este último aspecto, las organizaciones indígenas se han comprometido a realizar un listado detallado de las solicitudes para la titulación; y el Gobierno —particularmente el Ministerio de Cultura—, a proporcionar asistencia técnica y realizar el seguimiento de los procesos de saneamiento territorial de los pueblos indígenas u originarios participantes en el proceso de consulta.

38

Por otro lado, los estudios de impacto ambiental (EIA) de las actividades en territorios indígenas deberían ser sometidos a consulta previa (Snoeck 2014); solo en el caso del lote 195 los pueblos indígenas u originarios formularon la petición explícita al respecto. En la mayoría de estos procesos de consulta, únicamente se observa el compromiso de los pueblos indígenas u originarios de participar en talleres y audiencias públicas en el marco de mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y aprobación de los EIA, los cuales no necesariamente incluyen el estándar de derechos colectivos. En ese sentido, falta un mayor análisis técnico desde las organizaciones indígenas, que considere el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo y a participar en la redacción de los estudios de impacto socioambiental, conforme al artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

Un caso especial de participación indígena en el sector hidrocarburos es el lote 192 (antes lote 1-AB) ubicado en la región Loreto; las actividades en el lote 1-AB venían generando graves impactos socioambientales desde hace más de cuatro décadas, lo que afectaba en forma significativa a comunidades y territorios de los pueblos indígenas u originarios (Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología 2013). En este contexto, y como resultado de la presión ejercida por la movilización a nivel local, las organizaciones indígenas

---

9 Congreso de la República (2014). Exposición de motivos. Proyecto de ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, pp. 8-19. Disponible en <<https://goo.gl/eoWOuL>>.

lograron que se creara la denominada Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal Encargada de Analizar, Diseñar y Proponer Medidas que Permitan Mejorar las Condiciones Sociales y Ambientales de las Poblaciones de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).<sup>10</sup>

Habiéndose iniciado el proceso de consulta en febrero del 2013, con una primera reunión preparatoria,<sup>11</sup> los pueblos indígenas u originarios consiguieron que se suspendiera hasta que hubiera una efectiva respuesta a sus condiciones mínimas para dar inicio al proceso de consulta: remediación ambiental, diagnóstico socioambiental, saneamiento básico (agua y desagüe), titulación y ampliación de territorios de las comunidades, compensación por el uso de sus territorios e indemnización por los impactos ambientales.

En abril del 2013, la Comisión Multisectorial fue modificada y posteriormente se incorporó al Gobierno Regional de Loreto, y ahora se denomina Comisión Multisectorial del Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del Departamento de Loreto.<sup>12</sup> En esta instancia, los dirigentes indígenas sostuvieron que el cumplimiento a los compromisos es una condición necesaria para que se realice la consulta previa del lote 192.

Finalmente, en marzo del 2015, en las oficinas de la PCM en Lima, se realizó una reunión enmarcada en la Comisión de Desarrollo, y se alcanzaron los siguientes acuerdos: a) la solución de sus problemas consignados en una matriz de acciones, b) el monitoreo de los acuerdos por medio de un comité de coordinación y la expedición de normas para la ejecución de la matriz de acciones, c) la difusión de estos acuerdos en general, y d) la conformidad de las federaciones con el inicio del proceso de consulta previa en paralelo con la licitación y la participación ciudadana.<sup>13</sup>

La matriz de acciones de la Comisión de Desarrollo prevé/ estipula medidas en los siguientes ámbitos: desarrollo integral e intercultural, remediación ambiental y titulación de tierras, y, respecto a la licitación del lote 192, consulta previa y participación ciudadana. Nos interesan particularmente ciertos aspectos de la matriz de acciones de la Comisión de Desarrollo que, en la práctica, significan avances acotados o específicos en términos de derechos colectivos indígenas y que se consignan como acuerdos en el proceso de consulta del lote 192.

10 Resolución Suprema 200-2012-PCM. Disponible en <[http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/RS\\_200\\_2012\\_290612.pdf](http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/RS_200_2012_290612.pdf)>.

11 Acta de la primera reunión preparatoria para el proceso de elaboración del plan de consulta del lote 192. Febrero del 2013. Disponible en <<http://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2015/02/03.-2013.02.21-Acta-de-consulta.pdf>>.

12 PCM (2014). Conformar la Comisión Multisectorial de carácter temporal denominada Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del Departamento de Loreto. Resolución Suprema 119-2014-PCM, del 31 de marzo del 2014. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* con fecha 1 de abril del 2014, pp. 520104-520107. Disponible en <[http://www.aempresarial.com/web/solicitud\\_nl.php?id=186536](http://www.aempresarial.com/web/solicitud_nl.php?id=186536)>.

13 Acuerdos de la Comisión Multisectorial de Desarrollo (marzo del 2015). Acta de Lima, matriz de acciones y anexo a la matriz de acciones. Disponible en <<http://observatoriopetrolero.org/los-documentos-de-acuerdos-con-el-estado/>>.

El primero de estos acuerdos, derivados en forma directa desde la Comisión Multisectorial, es sobre la conformación de un comité participativo para el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de la consulta y el intercambio de información respecto de las actividades de exploración y explotación (acta de consulta del lote 192, acuerdo 4 Cuenca Tigre y acuerdo 4 Alto Pastaza).<sup>14</sup> En este espacio de participación, los pueblos indígenas u originarios tendrán la posibilidad de dialogar en forma directa tanto con el Gobierno —mediante Perupetro— como con la empresa contratista.

Otro asunto que será de especial interés para las organizaciones indígenas es en materia de empleo. Al respecto, se acuerda que en la cláusula decimosegunda del modelo de contrato de licitación del lote 192 se incorporará un párrafo que indique la obligación de la empresa contratista de promover la contratación de personal de las comunidades o empresas comunales que se encuentre disponible y cumpla con los requisitos del servicio en las actividades (acta de consulta lote 192, acuerdo 2 Alto Pastaza).

En relación con el punto anterior, es interesante ver cómo esta modificación del modelo de contrato en materia de condiciones laborales<sup>15</sup> aparece también como parte de los acuerdos en materia de empleo en otros procesos de consulta realizados en forma paralela (lotes 165 y 198). Con esta mejora del modelo de contrato de licitación se busca garantizar la empleabilidad de la comunidad indígena del área de influencia del proyecto en la realización de las actividades.

En la matriz de acciones se incorporan, además, medidas específicas sobre titulación de tierras que implican el saneamiento físico legal de un centenar de comunidades nativas en el ámbito de los lotes 192 y 8. En esta medida, tanto el Gobierno Regional de Loreto como el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se han comprometido en la formulación de un fondo de inversión pública para este efecto.<sup>16</sup> El compromiso del Gobierno para asignar fondos destinados a la titulación representaría una ventaja comparativa respecto a los otros territorios indígenas donde se realizan actividades de explotación de hidrocarburos.

Como se observa, la creación de tal instancia, que involucra la representación de varios ministerios y de las organizaciones indígenas —viabilizada mediante las federaciones como instituciones representativas— ha elevado el estándar de los derechos colectivos indígenas.

Los procesos de consulta en el sector hidrocarburos han seguido un patrón de mejoramiento acumulativo en la medida de su realización. La modificación de

14 Perupetro, documento del proceso de consulta previa del lote 192. Disponible en <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/consulta%20previa/Consulta%20Previas%20por%20Lote%20192>>.

15 Anexo acción 18 de la matriz de acciones de la Comisión Multisectorial de Desarrollo. Disponible en <<http://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2015/03/ANEXO-MATRIZ.pdf>>.

16 Acción 18 de la matriz de acciones de la Comisión Multisectorial de Desarrollo, p. 23. Disponible en <<http://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2015/03/MATRIZ-ACCIONES-2.pdf>>.

la cláusula decimotercera de protección ambiental y relaciones comunitarias para que incluya de forma expresa la obligación de la empresa contratista de respetar las leyes y convenios —así como la cultura, costumbres y valores de las comunidades indígenas— en el modelo de contrato para las consultas posteriores es un buen ejemplo de aquello. También lo es la incorporación de acuerdos respecto a la titulación en el acta de consulta de los últimos procesos realizados.

Los procesos de consulta desarrollados en el Perú pueden ser considerados, en general, ejemplos de buenas prácticas, en las cuales las entidades del Estado han ido generando aprendizajes y actualizándose en sus acciones respecto a la implementación de derechos. No obstante, se observa que falta profundizar en el otorgamiento de garantías a la participación indígena, específicamente en la planificación de las actividades, en la fase de diseño, y cuando se proyecta la exploración y explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios, así como en la evaluación de estas actividades. Todo ello incide directamente en la posibilidad de que los pueblos indígenas u originarios decidan sobre sus prioridades de desarrollo y el ejercicio de su autonomía.

Entre los retos y desafíos, presentamos algunos aspectos de los procesos de consulta que se deben afianzar o mejorar para elevar el cumplimiento del estándar del derecho a la participación indígena: que la participación en los beneficios se garantice mediante la modificación del modelo de contrato, que los pueblos indígenas u originarios tengan una participación efectiva en el Comité de Supervisión de Contrato, que los estudios ambientales se sometan al proceso de consulta previa y que las comunidades tengan una mayor participación en la planificación del desarrollo, entre otros.

#### 4. Conclusiones

Todo análisis de las garantías respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios en un proceso de consulta debe ser desarrollado con miras a eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores. Es necesario hacer una interpretación evolutiva de los derechos reconocidos, cautelando no menoscabar los derechos ya garantizados a los pueblos indígenas u originarios en virtud de otros instrumentos internacionales o acuerdos nacionales.<sup>17</sup>

La aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ha puesto fin a la larga etapa de negación de estos pueblos como sujetos políticos en el contexto de los Estados, y los Gobiernos se encuentran obligados a reformular su relación con estas colectividades sobre la base del reconocimiento de la libre determinación indígena.

Del mismo modo, el reconocimiento de la libre determinación trae consigo la obligación de los pueblos indígenas u originarios de garantizar la igualdad entre sus miembros basándose en el principio de no discriminación, de

<sup>17</sup> Preámbulo y artículo 35 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la OIT (1989).

salvaguardar la integridad de sus culturas y sociedades, de proteger sus territorios y el medioambiente de sus hábitats tradicionales, y de procurarse las mejores condiciones de bienestar y desarrollo. Todo ello mediante instituciones que cuenten con la legitimidad y representatividad suficientes para permitirles el efectivo ejercicio de la autonomía.

El caso del lote 192 es especial debido a que se trata del primer proceso de consulta previa que reconoce beneficios directos para las comunidades indígenas respecto a las actividades de explotación de hidrocarburos, en el marco del Convenio 169 de la OIT. Los montos de los beneficios podrán ser utilizados para la vigilancia ambiental y la implementación de proyectos administrados con cierto grado de autonomía por los pueblos indígenas u originarios.

Dado que la consulta indígena como derecho no se limita al simple hecho de que los pueblos indígenas u originarios respondan a medidas iniciadas desde el exterior, sino que se enmarca en el derecho a participar activamente en la construcción de su propio desarrollo (Organización Internacional del Trabajo 2013), la implementación de procesos de consulta debe ser también parte de un trabajo sistemático de los Estados para la implementación de los derechos colectivos indígenas en conformidad con el estándar internacional.

42

En este sentido, la implementación de mecanismos de participación indígena de alto nivel gubernamental, en su carácter de institucionalidad indígena del Estado, puede constituirse como garante de la implementación de los derechos colectivos de estos pueblos. En el Perú, el Gobierno ha creado, mediante decreto supremo, una Comisión Multisectorial para la aplicación de la consulta previa,<sup>18</sup> y su efectiva puesta en marcha podrá fortalecer la ejecución de los procesos de consulta, así como la acción sistemática del Estado en el cumplimiento de esta obligación específica.

Finalmente, cabe señalar que el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios como colectividades políticas y sujetos de derechos colectivos conlleva cambios que comprometen a todos los sectores sociales, en algunos de los cuales aún persisten los prejuicios y la discriminación. En este sentido, la incorporación del derecho a la libre determinación indígena debe llevar a los Gobiernos a importantes reflexiones y a cambios estructurales tanto en la relación con los pueblos indígenas u originarios como en la interpretación de sus derechos.

---

18 D. S. 052-2016-PCM (2016). Decreto Supremo que modifica los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Supremo 021-2013-PCM, que crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta. Disponible en <<http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/07/24/1408499-2.html>>.

## Referencias bibliográficas

### Anaya, James

- 2012 *Comentarios del relator sobre derechos indígenas a la propuesta del Gobierno de Chile para nueva normativa de consulta y participación indígena*. Consultado el 15 de setiembre del 2016. Disponible en <<http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>>.
- 2010 El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. En Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (Eds.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*.
- 2005 *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*. Madrid: Trotta.

### Aylwin, José

- 2014 *Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

- 2013 *Informe final del grupo de trabajo sobre la situación indígena de las cuencas de los ríos Tigre, Pastaza, Corrientes y Marañón*. Disponible en <<http://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2013/11/Informe-4-Cuencas-Comision-de-Pueblos-2013.pdf>>.

### González, Miguel

- 2010 Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, y Pablo Ortiz-T. *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Flacso, pp. 35-62.

### Leiva, Ronny A.

- 2015 La consulta previa en hidrocarburos y el desafío de garantizar los derechos colectivos. Columna de opinión. En *Agenda Ambiental. Boletín informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)*. Año 4, núm. 9, pp. 10-11. Disponible en <[http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/165\\_agenda\\_ambiental\\_num\\_9.pdf#page=10](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/165_agenda_ambiental_num_9.pdf#page=10)>.
- 2014 Instituciones mapuche en Chile: del derecho propio a la consulta indígena. *Cultura-Hombre-Sociedad (CUHSO)*, 24 (1), pp. 103-138.

### O'Donnell, Guillermo

- 1994 Democracia delegativa. *Fórum Justiça*. Consultado el 15 de setiembre del 2016. Disponible en <[http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O--Donnell\\_Democracia-Delegativa.pdf](http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O--Donnell_Democracia-Delegativa.pdf)>.

### Organización Internacional del Trabajo

- 2013 Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Ginebra: OIT.

### Perupetro

- 2014 Modelo de contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos. Disponible en <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/c15d9247-d3e8-41dd-8699-53af6dff42cf/ModeloContrato.pdf?MOD=AJPERES>>.

### **Quijano, Anibal**

2000 Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Edgardo Lander (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), pp. 246-275.

### **Salamanca, María del Rosario**

2002 Derechos constitucionales, políticos, territoriales: algunas consideraciones acerca de la importancia y consecuencias del reconocimiento constitucional para el pueblo mapuche en Chile, pp. 34-35. Citado en Arce (2005). La demanda mapuche, *Revista Política y Estrategia*, 97, pp. 27-40

2003 El derecho mapuche en el contexto de las relaciones interétnicas, una visión historiográfica. En María Salamanca, Verónica Núñez, Ramón Maureira, Javier Quidel y Ronny Leiva. *Mapu küpal azkünü zügu: Manifestaciones del derecho propio mapuche en los territorios Wenteché, Pewenche y Lafkenche*. Chile: MIDEPLAN, pp. 1081-1120.

### **Snoeck, Sebastien**

2014 La consulta previa en el sector hidrocarburos. *Agenda Ambiental. Boletín informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)*. Año 3, número 7, pp. 12-13. Disponible en <[http://issuu.com/darperu/docs/agenda\\_ambiental\\_num\\_7](http://issuu.com/darperu/docs/agenda_ambiental_num_7)>

### **Yrigoyen, Raquel**

2009 De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. *Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS)*, pp. 5-8. Disponible en <[http://www.justiciaviva.org.pe/derecho\\_consulta/02\\_ryf\\_derechos.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/derecho_consulta/02_ryf_derechos.pdf)>.



## Anexo

Análisis comparativo de los acuerdos vinculados a derechos colectivos, consulta previa sector hidrocarburos, hasta octubre del 2016:

	Tiempo	Participación de beneficios	Estándar de consulta	Estándar de participación	Titulación de tierras
Lote 169	26 de octubre al 20 de diciembre del 2013 67 días	Sin información.	Las comunidades solicitan que se modifique el modelo de contrato de licitación con la participación indígena.	Las comunidades solicitan la participación en el comité de supervisión del contrato. Los pueblos indígenas u originarios podrán asistir solo como invitados.	Sin información.
Lote 195	30 enero al 30 de abril del 2014 90 días	Solicitan participación en beneficios, el petitorio será trasladado a la PCM y al MEF.	Los pueblos indígenas u originarios sugieren que se incorpore la protección de derechos indígenas en el modelo de contrato de licitación. La entidad promotora se compromete a revisar y mejorar cláusula decimotercera, para futuras licitaciones.	Los pueblos indígenas u originarios solicitan tener un representante en el comité de supervisión del contrato. La entidad promotora invitará a los representantes de las comunidades del área de influencia del proyecto, quienes tendrán voz y apoyo logístico.	La preocupación por la titulación y ampliación será remitida a las instituciones competentes.
Lote 164	20 de junio al 9 de setiembre del 2014 82 días	Solicitud de recibir directamente los montos del canon petrolero. El Ministerio de Cultura y la Defensoría del Pueblo se comprometen a hacer el seguimiento; la petición se trasladará al MEF.	Mejora de la cláusula decimotercera del modelo de contrato de licitación: el contratista respetará la cultura, costumbres, principios y valores de las comunidades, de acuerdo con las leyes y reglamentos sobre comunidades nativas y campesinas, y con los convenios internacionales.	Seguimiento de Perupetro a acuerdos mediante el comité de supervisión.	Aunque hay una sección Tierras, no se refiere a la titulación, sino al canon petrolero.

<p><b>Lote 189</b></p>	<p>23 de junio al 22 de setiembre del 2014 92 días</p>	<p>Pedido de recibir directamente los beneficios y montos del canon. Las organizaciones elaborarán un proyecto de ley. Perupetro se compromete a trasladar la solicitud al Minem.</p>	<p>Se indica que, conforme a la ley, solo Perupetro y el contratista son partes en la elaboración y aprobación del contrato. Se acuerda que esté abierto a sugerencias. Se compromete la revisión y mejora de la cláusula decimotercera.</p>	<p>La organización indígena solicita la participación en el comité de supervisión del contrato. La entidad promotora impulsará que el comité implemente un programa de monitoreo ambiental comunitario.</p>	<p>Las funciones de Perupetro S. A. son ajenas a la demarcación y titulación; se compromete a trasladar a las instituciones respectivas.</p>
<p><b>Lote 175</b></p>	<p>4 de agosto al 1 de noviembre del 2014 89 días</p>	<p>Los pueblos indígenas u originarios solicitan modificar la Ley de Canon para recibir directamente los montos. Convocan a las entidades competentes para elaborar un proyecto de ley.</p>	<p>Se mantiene la mejora de la cláusula decimotercera, que consiste en respetar el acuerdo parcial o total entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios como resultado del proceso de consulta previa, y/o garantizar los derechos colectivos.</p>	<p>El comité impulsará la creación de programa de monitoreo ambiental comunitario con participación indígena; no se refiere al petitorio de participación de los pueblos indígenas u originarios.</p>	<p>Las organizaciones indígenas harán un listado detallado de los procesos de solicitudes de titulación y ampliación. El Ministerio de Cultura se compromete al acompañamiento técnico.</p>
<p><b>Lote 190</b></p>	<p>25 de febrero al 29 de abril del 2015 63 días</p>	<p>Sin información.</p>	<p>Se mantiene la mejora de la cláusula decimotercera, que señala que el contratista se obliga a respetar los acuerdos de la consulta para garantizar los derechos colectivos indígenas.</p>	<p>Perupetro S. A. impulsará la participación del pueblo indígena u originario en el marco del comité de supervisión del contrato, en calidad de observador.</p>	<p>Servidumbre y compensación, seguimiento mediante el comité de supervisión.</p>
<p><b>Lote 191</b></p>	<p>17 de febrero al 22 de mayo del 2015 95 días</p>	<p>La entidad promotora comunicará al MEF el pedido de los pueblos indígenas u originarios de recibir directamente los beneficios del canon. El Ministerio de Cultura hará el seguimiento.</p>	<p>Sin información.</p>	<p>Sin información.</p>	<p>Se considera la firma de convenios de servidumbre y compensación por el uso del área; además, en caso de que se requiera, se evaluará la indemnización.</p>

Lote 165	16 de marzo al 19 de junio del 2015 108 días	Los pueblos indígenas u originarios podrán suscribir convenios con el contratista para promover proyectos de desarrollo. Los pueblos indígenas u originarios proponen modificar la Ley de Canon para recibir el beneficio directo del 5% de la explotación.	Se mantiene la modificación de la cláusula decimotercera. Se incluye que el contratista suscribirá un convenio para los casos de compensación e indemnización. Modificación de la cláusula decimosegunda: el contratista se compromete a la contratación de personal o empresas de las comunidades.	Los representantes indígenas podrán asistir al comité de supervisión del contrato, tendrán voz para plantear sus problemas y facilidades logísticas.	Las organizaciones indígenas enviarán un listado, que será trasladado por la entidad promotora a la PCM y al Gobierno Regional de Loreto. El Ministerio de Cultura se compromete a realizar el seguimiento.
Lote 198	20 de abril al 8 de agosto del 2015 111 días	Sin información.	Se mantiene la modificación de la cláusula decimotercera, referente al respeto de los derechos indígenas y acuerdos de la consulta previa; se incluye la suscripción de convenios de servidumbre, compensación e indemnización; y la responsabilidad del contratista en la descontaminación, reforestación y plan de abandono. Se mantiene la modificación de la cláusula decimosegunda en materia laboral.	Solo mediante la participación en el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana.	Los pueblos indígenas u originarios enviarán un listado para la titulación y ampliación, El Ministerio de Cultura se compromete a realizar el seguimiento de los procesos de saneamiento territorial.
Lote 192 Alto Pastaza	21 de mayo al 14 de agosto del 2015 85 días	El Estado garantiza la creación del Fondo Social en el contrato de licencia para proyectos y vigilancia, conformado por aportes periódicos del contratista de 0,75% de la producción fiscalizada (la administración estará a cargo	Se incluirá en el contrato la creación del Fondo Social para la participación en beneficios en materia de empleo; el contratista es responsable de la remediación, descontaminación y reforestación, entre otros.	Contempla la conformación de un comité participativo; se analizará la propuesta normativa para la implementación de monitoreo y vigilancia ciudadana.	El Ministerio de Cultura se compromete a realizar el seguimiento para la pronta titulación. El Estado trabaja la norma de servidumbre indígena sobre actividades de hidrocarburos, políticas de

		de los pueblos indígenas u originarios y del Ministerio de Cultura).			remediación y compensación ambiental.
Lote 192 Cuenca Tigre	21 de mayo al 18 de agosto del 2015 89 días	Ídem Alto Pastaza. El Ministerio de Cultura se compromete a promover la modificación normativa del canon para beneficio de los pueblos indígenas u originarios.	En materia de participación en beneficios (Fondo Social) y empleo.	Se conformará un comité participativo junto con los pueblos indígenas u originarios, para la información y seguimiento de actividades de exploración y explotación, y el seguimiento de acuerdos de consulta.	El Gobierno Regional de Loreto se compromete a realizar las acciones de saneamiento físico legal, titulación y/o ampliación. El Estado se compromete con la propuesta normativa de servidumbre. El Estado garantizará la negociación por compensación del uso de tierras entre el contratista y las comunidades.
Lote 197	17 de abril al 23 de agosto del 2015 128 días	Los pueblos indígenas u originarios solicitan participación en el porcentaje directo como cláusula del contrato. El Ministerio de Cultura se compromete a promover la elaboración de una propuesta de modificación de la normativa de canon para beneficio de los pueblos indígenas u originarios.	Se mantiene la mejora de la cláusula decimotercera sobre respeto por los derechos indígenas y acuerdos de la consulta. Se pone el énfasis en la compensación e indemnización ante el daño a la propiedad en el desarrollo de actividades.	Los pueblos indígenas u originarios, mediante su comité de monitoreo ambiental comunitario, se comprometen a coordinar oportunamente con el OEFA, ente evaluador y fiscalizador. Perupetro impulsa los comités de supervisión, en los cuales los representantes indígenas tendrán voz y facilidades logísticas.	Los pueblos indígenas u originarios entregarán un documento sobre la problemática. Se trasladará la solicitud al Gobierno Regional de Loreto. El Ministerio de Cultura se compromete a realizar el seguimiento de la titulación.

Elaboración propia



## ● Discursos sobre los pueblos indígenas u originarios a partir de la puesta en práctica de la consulta previa en el Perú

Yohannaliz Y. Vega Auqui

### Introducción

La consulta previa es un derecho cuya puesta en práctica representa significativos desafíos no solo para los actores directamente involucrados —como los pueblos indígenas u originarios, o las y los servidores públicos—, sino también para la sociedad en su conjunto.

A partir de mi experiencia en la puesta en práctica de la consulta previa desde el Ministerio de Cultura,<sup>1</sup> empecé a investigar y a documentar interpretaciones confusas y afirmaciones nutridas de estereotipos respecto a los pueblos indígenas u originarios y la consulta previa por parte de servidoras y servidores públicos, así como de líderes y lideresas de dichos pueblos. A partir de ello, tuve un gran interés en estudiar el origen de dichas afirmaciones debido a la influencia que representaban en las decisiones tomadas en el marco de la implementación de la consulta, al restringir, por ejemplo, los criterios de identificación indígena.

Para este artículo, uso el concepto *discurso* para aludir al contenido de las referidas afirmaciones, puesto que se trata de ideas repetitivas que se escuchan en distintos espacios y entre diversos actores, lo que da cuenta de un entendimiento compartido. Según Van Dijk, el uso del lenguaje y del discurso es una de las

---

1 Cuando hablamos de nuestra experiencia, nos referimos a nuestra participación en alguna de las etapas de los procesos de consulta previa de los siguientes casos: propuesta de establecimiento del área de conservación regional (ACR) Maijuna-Kichwa (Loreto); propuesta de categorización de la zona reservada Sierra del Divisor como parque nacional (Loreto y Ucayali); lotes de hidrocarburos 175 y 195 (Ucayali), 164 (Loreto), 190 y 191 (Madre de Dios); propuesta de establecimiento del ACR Tres Cañones (Cusco); proyecto de Hidrovía Amazónica (Loreto); y propuesta de aprobación del Plan Maestro del ACR Imiria (Ucayali). Al respecto, cabe señalar que el análisis reflejado en este artículo es fruto también del trabajo, discusiones y lecciones compartidas en el equipo de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura, así como de las reflexiones, críticas, intervenciones e interrogantes de representantes, líderes y lideresas de pueblos indígenas u originarios, y de servidoras y servidores de las entidades promotoras de los procesos de consulta previa implementados en nuestro país. No obstante, vale la pena aclarar que el contenido es de mi exclusiva responsabilidad.

prácticas sociales más importantes, dado que influye en la forma de adquirir, aprender o modificar las ideologías<sup>2</sup> (Van Dijk 2003: 17).

Este artículo explora y discute tres discursos que existen sobre los pueblos indígenas u originarios, que se evidencian en el marco de la implementación de la consulta. Se trata de discursos preexistentes, que han quedado manifiestos en su puesta en práctica.<sup>3</sup> Estos discursos se refieren específicamente a la identificación de pueblos indígenas u originarios, etapa primordial del proceso de consulta previa.

## 1. Los pueblos indígenas u originarios están en la selva, no en el Ande, menos en la costa

Que se consulte solo a los pueblos que están en la selva del Perú por ser indígenas u originarios, y no a los del Ande o la costa, por no serlo, es uno de los discursos más arraigados en torno a la puesta en práctica de la consulta previa. Este discurso está difundido tanto en los servidores y servidoras de entidades estatales como en representantes, líderes y lideresas de los pueblos indígenas u originarios.

Entre las afirmaciones que ejemplifican este discurso tenemos las siguientes: «Estamos llevando solo información de la selva, porque como en la sierra no hay indígenas, no habría consulta allí», «Queremos saber si es que este derecho a la consulta corresponde solo a los amazónicos o también a los de la sierra», «Entendemos que tenemos que hacer la consulta previa [...] haríamos consulta entonces con los de la selva, porque en la sierra hay solo campesinos; en cambio en la selva sí usan su vestimenta y no están muy contactados», «Aquí en la costa también habían pueblos, pero ya no tienen sus costumbres, ¿a ellos, se les considera?».<sup>4</sup>

Este discurso se refleja también en declaraciones de líderes de opinión, como se detalla a continuación:

Pero: ¿Consulta previa a quién? ¿A qué tipo de comunidades? ¿A la gente no contactada? ¿Comunidades campesinas e indígenas? El Perú es muy diverso. *En la sierra del Perú no existen comunidades indígenas*. Lo que existen son comunidades campesinas [...] Son comunidades campesinas distintas que las comunidades asháninkas de la selva. (Roque Benavides, presidente del Directorio de Compañía de Minas Buenaventura, 2013)<sup>5</sup>

2 «Las ideologías son los sistemas básicos de la cognición social, conformados por representaciones mentales compartidas y específicas a un grupo, las cuales se inscriben dentro de las “creencias generales” (conocimiento, opiniones, valores, criterios de verdad, etc.) de sociedades enteras o culturas» (Van Dijk 1999: 92).

3 En este artículo, presento tres de los discursos desarrollados en un trabajo de investigación más amplio sobre mi experiencia en la implementación de la consulta previa, disponible en <<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6699>>.

4 Estas afirmaciones han sido recogidas durante talleres de capacitación, así como en reuniones de asistencia técnica con servidoras y servidoras de las entidades promotoras de los procesos de consulta previa antes mencionados.

5 En la sierra del Perú no existen comunidades indígenas. *La Mula*, 22 de setiembre del 2014. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en <<https://lamula.pe/2013/09/22/en-la-sie->

[N]o hay pueblos indígenas de costa y sierra desde el siglo XVI, somos un sincretismo cultural [...] Debemos reconocer que somos una mezcla. Entonces, no aplica la consulta previa en Cañaris [...] Yo estoy de acuerdo en que existen 48 grupos etnolingüísticos, y según el censo del 2007 se registró 330 000 personas. A ellos se les debe consultar. (Miguel Santillana, economista, 2013)<sup>6</sup>

Las autoridades deben dejar en claro que la consulta es *para los pueblos originarios de la selva*, pero no para las comunidades de la sierra. (José Miguel Morales, expresidente de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, 2013)<sup>7</sup>

El discurso descrito y ejemplificado en la puesta en práctica de la consulta previa refleja una concepción tripartita, instaurada durante la República,<sup>8</sup> que divide los espacios geográficos del Perú en costa, sierra y selva<sup>9</sup> (Ames 2010). El expresidente de la República Ollanta Humala, en una entrevista, habla de dicha visión tripartita:

Básicamente no hay comunidades nativas en la costa [...] en la sierra, la mayor parte son comunidades agrarias producto de la reforma agraria. Más que todo comunidades nativas se dan en la zona de selva, con estas poblaciones que antiguamente se llamaban no contactados. (Ollanta Humala, entrevista del 28 de abril del 2013)<sup>10</sup>

Hemos identificado tres temas fundamentales para analizar la identificación de los pueblos indígenas u originarios con relación al discurso descrito: la autoidentificación como perteneciente a un colectivo *indígena*, que es el criterio subjetivo que desarrolla la Organización Internacional del Trabajo (OIT); los fenómenos de homogeneización, discriminación y debilitamiento de la o las identidades indígenas; y su actual revitalización.

---

rra-del-peru-no-existen-comunidades-indigenas/jonathandiez/>.

- 6 Miguel Santillana. A Cañaris no le corresponde consulta previa. *Gestión*, 28 de enero del 2013. Consultado el 25 de noviembre del 2014. Disponible en <<http://gestion.pe/politica/miguel-santillana-canaris-no-le-corresponde-consulta-previa-2057641>>.
- 7 El discurso del Gobierno es de apoyo a la minería, pero se contradice con las leyes. *Gestión*, 26 de julio del 2013. Entrevista a José Miguel Morales, expresidente de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. Disponible en <<http://gestion.pe/economia/discurso-gobierno-apoyo-mineria-se-contradice-leyes-2072125>>.
- 8 Ames (2010), citando a Orlove (1993), menciona que esta visión se sustenta en un criterio de «altura» —en términos negativos—, a diferencia de los criterios de «temperatura y humedad» —en términos descriptivos, sin valoración aparente— como fue en la Colonia. Ello a partir del artículo de Benjamín Orlove.
- 9 Ames (2010) refiere que esta visión dominante de la geografía nacional se difunde en instituciones masivas como la escuela; y en los textos escolares, está presente en el lenguaje cotidiano y adquiere tal «naturalidad» que es difícil cuestionar su «autoridad».
- 10 Entrevista a Ollanta Humala, *La Mula*, 28 de abril del 2013. Ollanta Humala sobre consulta previa: «Las autoridades pueden decir que sí y va la inversión». Disponible en <<https://lamula.pe/2013/04/28/ollanta-humala-sobre-consulta-previa-las-autoridades-pueden-decir-que-si-y-va-la-inversion/danielavila/>>.

Sobre autoidentificación *indígena* en el Perú y según nuestra experiencia en la puesta en práctica de la consulta previa, podemos afirmar que existen comunidades nativas<sup>11</sup> que se identificarían con sus propias comunidades y, en un nivel mayor, gran parte de ellas, respecto de un pueblo, a quien no llamarían *indígena*, sino por su nombre propio, por ejemplo, *awajún*, *asháninka*, *capanhua*. Por su parte, las comunidades campesinas<sup>12</sup> establecerían su diferencia e identidad a partir de sus propias comunidades, sin que necesariamente exista un colectivo mayor al que llamen o comprendan como pueblo. Más bien, algunas comunidades campesinas rechazan el término *indígena* —por entenderlo como sinónimo de desprecio debido a la discriminación histórica asociada con dicho término— y prefieren el término *originario*.

Sobre este último punto, cabe señalar que el rechazo de identificarse como *indígena* en el Ande responde a procesos de discriminación, exclusión y generación de incentivos para convertirse en *campesinos comuneros* (Barrio y Damonte 2013). Sobre ello, Guevara presenta la posición de Paul Gelles y Frank Salomon, indicando que mientras el primero admite la existencia de un colectivo indígena a partir de las creencias y prácticas distintivamente andinas, Salomon cuestiona la utilidad de atribuir la condición de indígena a quienes la rechazan rotundamente y plantea concentrarse en los procesos propios de creación de identidad que se desarrollan en los Andes (Guevara 2009: 86).

Coincidimos con Salomon (en Guevara 2009), en cuanto a la necesidad de estudiar los procesos propios de creación de identidad, y también con Gelles (en Guevara 2009) en cuanto a la posibilidad de fundamentar la existencia de una identidad indígena, quizá no como colectivo aglutinante de identidades locales, pero sí capaz de fundamentar que son sujetos de los derechos de los pueblos indígenas u originarios, a partir del análisis de sus particulares procesos identitarios.

En segundo lugar, cabe referirnos a los fenómenos de homogeneización, discriminación y debilitamiento de la o las identidades indígenas respecto a la identificación de pueblos indígenas u originarios en nuestro país. Cabe señalar que la ausencia de identidades étnicas sólidas en la región andina responde a las estructuras políticas del imperio incaico y del virreinato. Mediante dichas estructuras, se intentaba reunir a la mayor cantidad de grupos locales para lograr que fueran más centralizadas y jerárquicas, con el fin de alcanzar la homogeneidad ideológica, cultural y lingüística (Alfaro 2008: 194).<sup>13</sup>

11 Con esta afirmación no pretendemos generalizar la realidad de todas las comunidades nativas, pero sí resaltar que, en nuestra experiencia, hemos evidenciado lo descrito.

12 De la misma manera que en el caso anterior, se trata de evidenciar aquello que hemos encontrado en nuestra experiencia, sin que esto signifique que no existan casos en los que ello no se aplique.

13 Sobre este tema, Richard Chase Smith (2001), citado por Alfaro (2008), refiere lo siguiente: «[...] aquellos pueblos indígenas que vivían cerca de los centros de desarrollo extractivo y comercial experimentaron una mayor desarticulación en términos de idioma, identidad, lealtad política y estándar de vida que aquellos que vivían en zonas periféricas a dichos desarrollos [...] en las áreas periféricas de estas antiguas organizaciones políticas complejas, tales como la Cuenca Amazónica, la parte sureña de América Central, el norte de México y la región del Cono Sur, actualmente encontramos gran diversidad lingüística, así como pueblos con gran sentido de identidad de grupo y autonomía personal».



El proceso histórico de los pueblos indígenas u originarios de la selva fue distinto, debido a la dispersión y aislamiento geográfico; los pueblos amazónicos, al ser concebidos como *salvajes*, lograron desarrollarse separados de la tutela colonial y republicana (Alfaro 2008: 199-200). Por ello, alejados de la presión *homogeneizante* de las zonas andinas, y a pesar de la intervención estatal para reconocerse como comunidades, los pueblos indígenas de la selva habrían conservado más *notoriamente* su identidad como pueblos diferenciados.

Las razones de Alfaro (2008) para explicar por qué en los Andes no existe un movimiento social articulado sobre la base de identidades étnicas nos permiten continuar el análisis de la discriminación y el debilitamiento indígena andino. Alfaro refiere, en primer lugar, la carga peyorativa que adquirió la categoría *indio* —ignorancia y servidumbre— luego de la eliminación de la elite indígena; la incitación del Estado a las poblaciones indígenas para denominarse *campesinos*; la influencia de ideologías como el indigenismo o el marxismo; la violencia interna que sufrió el Perú en los últimos 20 años, fundamentalmente en los Andes;<sup>14</sup> y la estrategia de integración a la sociedad nacional<sup>15</sup> de los *campesinos-indígenas* para salir de la exclusión histórica (Alfaro 2008: 195-196).

Al respecto, otro proceso importante para el análisis de la identidad indígena andina es la toma de tierras de mediados del siglo XX, dado que permitió, según Alfaro, la recuperación de los espacios vitales de las comunidades campesinas, la ampliación del sistema educativo, y la expansión del mercado interno y los medios de comunicación, creando nuevas formas de adaptación a dicho mercado y a la urbe (Huguet 2014). Así, se habrían desarrollado procesos *democratizadores* que propiciaron que las identidades andinas, mas no las amazónicas, se debilitaran políticamente (Alfaro 2008: 195). Según Huguet, el incremento de la migración del campo a las ciudades, pese a la conquista de una serie de derechos sociales y económicos, también significó procesos de pérdida de las características e instituciones propias de las culturas originarias (Huguet 2014).

14 Alfaro, en atención a este punto, señala que «[...] la hostilidad hacia las prácticas tradicionales indígenas desarrollada por el clasismo ideológico senderista y los enfrentamientos que esta organización tuvo con las fuerzas armadas constituyeron dos grandes impedimentos para la conformación de identidades políticas organizadas con reivindicaciones étnicas. Sendero Luminoso no solo coartó las expresiones étnicas de los pobladores andinos sino que también eliminó a un gran sector de líderes campesinos, como también lo hicieron las fuerzas armadas, obstaculizando así toda iniciativa de organización política. Según la CVR [Comisión de la Verdad y Reconciliación] aproximadamente 1503 personas, el 23% de las víctimas fatales provocadas por SL [Sendero Luminoso] fueron autoridades o dirigentes de ese tipo (alcaldes, regidores, subprefectos, gobernadores, tenientes gobernadores, dirigentes locales, etc.). El conflicto armado interno descabezó el campo, eliminó a las elites rurales capaces de movilizar a la población políticamente» (Alfaro 2008: 196).

15 Esta integración a la sociedad consistió, según Alfaro (2008), en la «toma de tierras, la demanda y extensión de la educación en las localidades rurales, el comercio informal y la migración voluntaria a las ciudades a partir de la década de 1950». Al respecto, refiere Sinesio López que «en su afán de conquistar derechos ciudadanos, no exigieron ser reconocidos como un segmento cultural diferenciado del resto de la sociedad peruana, no construyeron identidades étnicas marcadas. Más bien, dejaron de llamarse indígenas para denominarse campesinos, cholos, provincianos o mestizos, sin que ello haya implicado una asimilación ciega a la cultura dominante» (López 1997: 219-229).

No obstante lo anterior, actualmente existiría una reciente revitalización, reapropiación y reivindicación del término *indígena*. Entre los fundamentos de ello, encontramos el renacimiento étnico por la globalización contemporánea (Guevara 2009: 89), que así como acelera procesos de pérdida de conexión con territorios e incluso su desvinculación total, también afirma viejas o nuevas identidades (Huguet 2014). Otras razones para dicha revitalización son la revalorización de la diferencia étnica, la reivindicación política para obtener recursos, la afirmación de una *alteridad* exótica para captar ingresos turísticos y, finalmente, la posibilidad de sustentar sus reivindicaciones en el derecho internacional indígena y en el derecho interno (Guevara 2009: 89).

La discriminación asociada al término *indígena* y su revitalización constituyen procesos que, a pesar de ser contradictorios, vienen ocurriendo en distintas zonas del país, según nuestra experiencia. En ese sentido, consideramos que el rechazo a ser llamado o autoidentificarse como *indígena* podría ceder ante incentivos recientes vinculados al otorgamiento de derechos diferenciados. Por ejemplo, existe un creciente interés por parte de los llamados *colonos* o *foráneos* de participar de los procesos de consulta previa.<sup>16</sup> Sin duda, este tema merece especial atención y estudio.

Por lo anteriormente señalado, consideramos que en el caso peruano deben tomarse en cuenta los distintos procesos de construcción de identidades. Del mismo modo, las particularidades de cada pueblo, con el propósito de no interpretar de manera restrictiva los criterios de identificación de pueblos indígenas u originarios establecidos.

En ese sentido, consideramos fundamental que el Estado realice estudios de campo —antropológicos y jurídicos— para la identificación de los pueblos indígenas u originarios, con su debida participación. Los estudios de campo en el marco de procesos de consulta previa han permitido que se concluya si alguna población, en el ámbito de aplicación que propone la medida, presenta las características expresadas en los criterios de identificación indígena establecidos.

Por lo tanto, resulta fundamental indicar que, según las normas vigentes, la identificación indígena no está determinada por la zona geográfica en la que se encuentre una población: el Ande, la selva, la costa u otros. La ubicación geográfica de una población o colectivo no determina su condición indígena, en términos de la protección de los derechos que le corresponden.

---

16 En el proceso de consulta previa del lote 164, las autoridades de las comunidades donde se evidenció la presencia de colectivos indígenas capanahuas eran colonos. Ellos expresaron su interés por participar en la consulta previa a pesar de reconocer que su identidad no era indígena. Conforme con lo establecido, el proceso se desarrolló con los representantes de los pueblos capanahua.

## 2. Las identidades indígenas u originarias son inmutables y estáticas

En la perspectiva de este discurso, se considera que las identidades indígenas no cambian con el tiempo. Se piensa que las características de los pueblos indígenas u originarios están negadas a la variación, como si estuviera negada también la interacción o el intercambio, procesos inherentes de toda sociedad.

Al respecto, hemos encontrado las siguientes afirmaciones cuando preguntamos a servidores públicos por las características de los pueblos indígenas u originarios:<sup>17</sup> «vestimenta típica», «vivir alejados», «no ser civilizados», «hablar su lengua». Este discurso alcanza también a los propios pueblos indígenas u originarios; por ejemplo, en una comunidad del pueblo kichwa, una lideresa nos preguntó lo siguiente: «Estamos muy preocupados porque nosotros somos jóvenes kichwa que ya no hablamos nuestro idioma porque nuestros padres no han querido, pero nos han dicho que, si no hablamos el kichwa, entonces ya no tenemos nuestros derechos. ¿Nos puede explicar?».

Del mismo modo, en procesos de consulta previa, se han hecho afirmaciones como las siguientes:<sup>18</sup> «Pero los que vienen aquí no son indígenas, ¿los han visto cómo visten? ¡Hasta celulares tienen!», «He visto que usan *jeans* y polos en sus comunidades, pero cuando vienen aquí se “disfrazan”», «Deberíamos usar nuestras vestimentas bonitas, ahora que estamos usando puro *jean* y se pierde la identidad», «A ver pregúntales algo en su lengua, vas a ver que no saben hablar», «Ya están mezclados, no son indígenas puros, son hijos con gente de fuera».

El discurso descrito se evidencia de distintas formas. La primera está relacionada con el mestizaje como fundamento para justificar que los llamados *indígenas* cambiaron y se volvieron mestizos, por lo que no les corresponderían los derechos reconocidos para quienes *conservaron* su condición de *indígenas*. Al respecto, es muy común escuchar que el Perú es una mezcla, fundamento que se ha utilizado para negar la existencia de derechos específicos, como se evidencia en las siguientes citas:

[...] el Convenio N° 169 de la OIT no es aplicable puesto que la población peruana es predominantemente mestiza. Las comunidades campesinas, que en su origen fueron ancestrales —indígenas—, con el desarrollo de la civilización ahora son mestizas. Tal es el caso de las comunidades campesinas de la costa y de los valles interandinos de la sierra [...] darles la condición de pueblos indígenas a esas comunidades sería discutible, puesto que ellas indudablemente forman parte del sector mestizo prevaeciente en la sociedad peruana. Sería arbitrario así, explica, que se considere a todas

17 Estas afirmaciones han sido recogidas durante talleres de capacitación, así como en reuniones de asistencia técnica con servidoras y servidoras de las entidades promotoras de los procesos de consulta previa antes detallados.

18 Estas afirmaciones han sido recogidas durante talleres de capacitación con líderes y lideresas de pueblos indígenas u originarios, así como en talleres de capacitación y reuniones de asistencia técnica con servidoras y servidoras de las entidades promotoras de los procesos de consulta previa antes detallados.

las comunidades como pueblos indígenas. (Contestación del procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros del 19 de octubre del 2009 a la demanda recaída en el expediente 00022-2009-AI.)

Creo que el hombre del futuro, sobre todo en el Perú, será siempre *mestizo* y tendrá de todas las razas. Lo importante, por supuesto, es que haya preservación cultural, que una cultura no avasalle a la otra. Eso sí [...] Somos un país que ha hecho del *mestizaje* su concepto sustantivo [...] que aunque no se haya practicado mucho en la historia del Perú, es una esencia fundamental de la peruanidad. (Mauricio Mulder Bedoya. Segunda Legislatura Ordinaria 2009, Comisión de Constitución y Reglamento. Transcripción del debate del 13 de julio del 2010 sobre la aprobación de la Ley de Consulta.)

Ya lo decía Raúl Porras repitiendo a José de la Riva Agüero, el Perú es un país de sincretismo y de síntesis, y hasta los puros blancos, decía Riva Agüero con cierta pedantería, tienen una voluntad de *mestizaje*. (Javier Valle Riestra González Olaechea. Segunda Legislatura Ordinaria 2009, Comisión de Constitución y Reglamento. Transcripción del debate del 13 de julio del 2010 sobre la aprobación de la Ley de Consulta.)

El llamado *paradigma del mestizaje*, según Degregori, esconde un proyecto de dominación que pretende la *integración nacional* o aculturación de los pueblos indígenas u originarios, resumida en «te doy derechos si te vuelves como yo». Dicho paradigma tuvo como herramientas centrales la escolarización masiva en castellano y el servicio militar obligatorio (Degregori 2004).

Durante la década de 1930, diversos políticos peruanos, entre los que se destacan Deustua y García Calderón, encontraron en el mestizaje la salida para dejar atrás la «falencia natural» de la «raza» indígena de nuestro país. Degregori (2004) refiere una cita del filósofo y pedagogo Alejandro Deustua, quien al debatir sobre la inversión de dinero en la educación indígena señaló que «el Perú debe su desgracia a esa raza indígena que en su disolución psíquica no ha podido transmitir al mestizaje las virtudes de las razas en períodos de progreso [...] El indio no es ni puede ser sino una máquina» (Manrique 2011: 201).

La segunda forma en la que se evidencia este discurso está referida a que solo los indígenas que hayan mantenido a través del tiempo sus características *originales* serían sujetos de los derechos específicos. Como una expresión de ello, tenemos la creencia de que el cambio de vestimenta o el uso de tecnologías modernas descartarían la condición de indígena y, por tanto, su derecho a la consulta previa. El discurso en cuestión encuentra además correlato en muchas de las citas de distintos líderes de opinión, como podemos ver en las siguientes:

El varayoc que usan los alcaldes indígenas no es preínca, sino de la reforma del virrey Toledo. No podemos ser hippies californianos que llegan de paso,

ven algo exótico y piensan que *no ha sido tocado*. Debemos reconocer que somos una *mezcla*. (Miguel Santillana, *La Mula*, 28 de enero del 2013)<sup>19</sup>

Si además [de restricciones sociales y ambientales en exploración] ponemos la consulta previa, que todavía no se ha realizado en actividad minera, a comunidades que no tienen el perfil para ser consultadas, *sino que cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado*, la cosa será aún más difícil. (Carlos Gálvez,<sup>20</sup> gerente de Finanzas de Buenaventura, 2014).<sup>21</sup>

Indígena que tiene *celular* ya no es indígena. (Nadine Heredia, 2013)<sup>22</sup>

[...] más que todo comunidades nativas se da en las zonas de selva, con estas poblaciones que muchas veces o antiguamente se llamaban no contactadas, pero hoy día, con la *infraestructura* y la *modernidad* estamos tratando de articular a todas las comunidades. (Ollanta Humala. Entrevista de Nicolás Lúcar y David Rivera, *TV Perú*, 27 de abril del 2013).<sup>23</sup>

Los criterios objetivos de identificación de pueblos indígenas u originarios establecidos por la OIT y la normativa nacional incluyen la continuidad histórica, la conexión territorial y la conservación total o parcial de sus instituciones sociales, políticas, culturales y económicas, mientras que el criterio subjetivo hace referencia a la autoidentificación o autorreconocimiento como perteneciente a un colectivo que cumpla con lo antes mencionado. Por tanto, nada de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico contraviene la relación de lo indígena con la modernidad, con el intercambio y el dinamismo no solo de la identidad indígena, sino de la construcción de la identidad en general.

19 ¿Qué dicen los opositores de la consulta previa a las comunidades campesinas? *La Mula*, 16 de junio del 2014. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en <<https://redaccion.lamula.pe/2014/06/16/que-dicen-los-opositores-de-la-consulta-previa-a-las-comunidades-campesinas/jorgepauca/>>.

20 Estas declaraciones fueron duramente criticadas en las redes sociales, como se puede observar en el perfil de Facebook de *El Utero de Marita*. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en <<https://es-es.facebook.com/utero/posts/10152181603824372>>. Portal de Iberoamérica.net/peru>. Las noticias que se leen en las redes sociales. Disponible en <<http://www.iberamerica.net/peru/prensa-generalista/lamula.pe/20140527/noticia.html?id=htVeA7E>>.

21 Si los planetas se alinean, Congo debería concluirse en 3 años. *Semana Económica*, 19 de mayo del 2014. Minuto 1:45. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=RXm9VttLp-k>>. No creo que la consulta previa sea aplicable a todas las comunidades. *Gestión*, 10 de junio del 2014. Disponible en <<http://gestion.pe/economia/buenaventura-no-creo-que-consulta-previa-sea-aplicable-todas-comunidades-originarias-2099859>>. Gerente de Buenaventura habló despectivamente sobre ley de consulta previa. Canal N, 27 de mayo del 2014. Disponible en <<http://canaln.pe/actualidad/gerente-buenaventura-hablo-despectivamente-sobre-ley-consulta-previa-n137603>>. Cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado. *La Mula*, 27 de mayo del 2014. Disponible en <<https://redaccion.lamula.pe/2014/05/27/cualquiera-que-se-pone-una-pluma-ya-tiene-derecho-a-ser-consultado/jorgepauca/>>.

22 Nadine sigue mandando. *Hildebrandt en sus Trece*, 18 de agosto del 2013. Consultado el 15 de diciembre del 2014. Disponible en <<http://punoculturaydesarrollo.blogspot.com/2013/08/lecturas-interesantes-n-580-paulo-vilca.html>>.

23 Entrevista ofrecida por el presidente Ollanta Humala a los periodistas David Rivera y Nicolás Lúcar, 28 de abril del 2013. Consultado el 10 de enero del 2015. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.pe/entrevista-ofrecida-por-el-presidente-ollanta-humala-a-los-periodistas-david-rivera-de-tv-peru-y-nicolas-lucar-de-frecuencia-latina>>.

Antes, la modernidad se entendía como un factor externo que afectaba a las culturas nativas tradicionales, y la modernización indígena era sinónimo de occidentalización (Pitarch y Orobitg 2012: 9). Contra el *sentido común* de que los pueblos indígenas dejarían de serlo según su grado de aceptación de la *modernidad*, la etnografía evidencia que aspectos aparentemente *tradicionales* de las culturas indígenas no solo coexisten con la *modernidad*, aprovechando los mayores beneficios,<sup>24</sup> sino que los indígenas producen sus propias formas de *modernidad* (Pitarch y Orobitg 2012: 10).

De esta manera, consideramos fundamental alejarnos de los *sentidos comunes* y del entendimiento de la historia en términos evolucionistas, en donde la llamada *civilización* es sinónimo de usar *jeans*, celulares e Internet. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a elegir sus prioridades de desarrollo conforme lo establece el Convenio 169 de la OIT y, por tanto, son dueños de su historia y su futuro, así como de la manera en que quieren aproximarse a él. El uso de tecnologías modernas —como teléfonos celulares, internet, entre otros— no significa en absoluto la *traición* a su identidad y mucho menos la desprotección de sus derechos.<sup>25</sup>

Debemos esforzarnos —señala el columnista Javier Torres, en *Diario 16*— para que como sociedad dejemos de lado el evolucionismo, pensando que el campesino indígena se convierte en *emprendedor* perdiendo su identidad. Agrega que estos discursos cometen el gravísimo error de suponer que las identidades étnicas desaparecen por el mestizaje, la ciudadanía universal o el desarrollo del mercado.<sup>26</sup> Por ejemplo, algunos estudios refieren que aspectos de las culturas indígenas, en lugar de desaparecer a causa del desarrollo del mercado, alcanzan nuevos significados, incluyendo relaciones y productos llamados *occidentales* en los paradigmas lógicos indígenas, con lo cual se refuerza su relación con la modernidad (Pitarch y Orobitg 2012: 13).

24 Perú: ¿de qué inclusión social hablamos? Red Internacional de Estudios Interculturales, 13 de junio del 2013. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en <<http://blog.pucp.edu.pe/item/176559/per-de-qu-inclusi-n-social-hablamos>>.

25 Al respecto, Alberto Chirif, antropólogo peruano, comparte las siguientes líneas: «Negar la existencia de indígenas en el país es además una interpretación maliciosa (para nada casual) del concepto de indígena basada en la falsa idea de que todas las sociedades humanas deben transcurrir inevitablemente por los mismos estadios de evolución: salvajismo, barbarie y civilización. Como en el Perú y otros países se asocia indígena con salvajismo, se sostiene que ya no existen salvajes (“ya visten pantalones y usan celulares”) no obstante que la prensa (la chicha y la champán) reviven el término cuando lo consideran necesario para justificar sus interpretaciones [...]. El concepto de indígena se refiere no a una determinada manera de ser condicionada por un supuesto estadio evolutivo, sino a la condición de nativa, de originaria, de la población que poblaba un territorio (en este caso el del actual Perú) antes de ser invadida por los europeos. Los cambios culturales y sociales que se hayan producido en los descendientes de esa población no le quitan su condición de proceder de sociedades originarias, es decir, indígenas». Alberto Chirif, antropólogo, comenta la publicación en Servicios de Comunicación Intercultural (Servindi) titulada «¿Tienen las comunidades campesinas derecho a la consulta previa?» a través de la cual se comparte el artículo «El derecho de las comunidades campesinas a la consulta previa», de Andrés Huguet Polo, publicado el 27 de julio del 2014. Consultado el 10 de enero del 2015. Disponible en <[http://servindi.org/actualidad/109598#\\_ftnref8](http://servindi.org/actualidad/109598#_ftnref8)>.

26 Columna de Javier Torres en *Diario 16*. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en <<http://diario16.pe/columnista/6/javier-torres-seoane/2525/si-el-indaigena-no-existe-la-consulta-tampoco>>.

El discurso sobre la identidad como inmutable, identificado en nuestra experiencia, pone en evidencia una concepción detenida en el tiempo, *hasta congelada*,<sup>27</sup> sobre lo que significa ser indígena. Así, es fundamental considerar la relación entre la tradición y la modernidad, sin entenderlas como conceptos contrapuestos. Por ende, somos claros en señalar que contar con un teléfono celular, computadora, teléfono, televisor, usar *jeans* —o cualquier otra vestimenta entendida como *no tradicional*—, conforme hemos sido testigos en nuestra experiencia, no se contraponen con mantener una identidad indígena (Remy 2013) y, por tanto, ser sujetos de los derechos que correspondan.

Una tercera manera en la que se ha evidenciado el discurso según el cual la identidad indígena es estática consiste en sostener que si un pueblo no usa o conserva su lengua hasta la actualidad, no es considerado indígena. Esta idea podría sustentarse en una interpretación errónea de la Resolución Ministerial 202-2012-MC, que aprueba la directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, la que al respecto señala lo siguiente:

7.1.5. La Base de Datos incorpora como elementos objetivos para el reconocimiento de un pueblo indígena los siguientes: *lengua indígena* en cuanto constituye *una de las principales* instituciones sociales y culturales de todo pueblo; y tierras comunales de pueblos indígenas que establecen la existencia de conexión territorial. Ambos elementos, en conjunto, dan cuenta de «continuidad histórica» desde tiempos anteriores al establecimiento del Estado (resaltado nuestro).

Si leemos con detalle la mencionada norma, existen dos argumentos para desbaratar la interpretación según la cual la lengua es un elemento indispensable para ser identificado como pueblo indígena u originario. El primer argumento está relacionado con el uso del término *elemento* para referirse a la lengua, de lo cual se interpreta la existencia de *otros elementos* para la identificación. El segundo argumento es que se señala que la lengua indígena es *una* de las principales instituciones de los pueblos indígenas u originarios, no la única.

Al respecto, coincidiendo con Huguet (2014), a pesar de que la lengua es un importante factor de identidad, creación y reproducción cultural, es importante considerar que, por ejemplo, los pueblos indígenas u originarios andinos han desarrollado otras formas de resistencia y de pervivencia de su identidad cultural, además de la lengua. El autor menciona como ejemplos las formas de trabajo —reciprocidad y trabajo colectivo—; las costumbres familiares, matrimoniales y del parentesco; la política local; y las fiestas tradicionales vinculadas al ciclo productivo o al mantenimiento de las fuentes y cursos de agua.

Por ello, consideramos que para realizar una interpretación jurídica acorde con

27 ¿Sin plumas no hay consulta previa? *Noticias SER*, 28 de mayo del 2014. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en <<http://www.noticiasser.pe/28/05/2014/editorial/%C2%BF-sin-plumas-no-hay-consulta-previa>>.

la normativa vigente deben considerarse los procesos de pérdida de lenguas debido a su desvalorización; a la castellanización generalizada y forzada, vía la escuela, imperante en los Andes; a la educación bilingüe intercultural limitada promovida por el Estado (Huguet 2014), entre otros factores. En ese sentido, la conservación de una lengua indígena no puede ser el único elemento que se tome en cuenta para la identificación indígena, conforme la normativa actual. Existen otras instituciones sociales, culturales y económicas que podrían cumplir ese objetivo, para lo cual insistimos en la importancia de realizar trabajos de campo.

Frente a estas realidades, el análisis de identificación de los pueblos indígenas u originarios en los procesos de consulta resulta complejo, porque debe observar la identidad indígena u originaria considerando su capacidad de recrearse en el tiempo. Por ejemplo, en la consulta previa del lote 164, en Loreto, se ha consultado al pueblo indígena capanahua, cuya lengua está en proceso de extinción, y al kukama-kukamiria, cuya lengua se encuentra en revitalización. Del mismo modo, en la consulta previa de la propuesta de Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, se incorporó al pueblo kichwa, a pesar de haber perdido casi en su totalidad el uso de su lengua indígena.

Por ello, concluimos que ni el mestizaje ni la modernidad —expresada en la vestimenta o el uso de tecnologías modernas— ni la conservación de una lengua, así como ningún otro ejemplo que comprenda a la identidad como estática, es fundamento jurídicamente válido para restringir derechos a quienes cumplan con los criterios de identificación indígena establecidos.

60

### 3. Los pueblos indígenas se oponen al desarrollo

A lo largo de la historia, se han construido representaciones sobre los indígenas, relacionándolos con ignorancia, pobreza, sumisión, salvajismo, superstición,<sup>28</sup> entre otros adjetivos. Este discurso, evidenciado en nuestra experiencia, está relacionado con la manera en la que se ha construido la imagen de los indígenas en nuestro país.

En el marco de la puesta en práctica de la consulta previa, hemos observado

28 Según el informe Sombra, presentado por el Estado peruano en el 85 periodo de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) sobre la Discriminación racial en los medios de comunicación peruanos: el caso del programa humorístico *La Paisana Jacinta*, presentado por Chirapaq ['centellar de estrellas' Centro de Culturas Indígenas del Perú] y otros, dicho personaje evidencia imaginarios sociales que rigen en nuestro país, pues identifica a la población indígena como ignorante, sucia, poco confiable, descuidada, regida por instintos primarios, supersticiosa, con bajo nivel de control de sus emociones, entre otros. Este programa, explican, refuerza la imagen de marginalidad y subordinación de los indígenas, principalmente de las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios, imagen que se retroalimenta con la información que se brinda en los medios, con los contenidos educativos, con la publicidad, en la familia, en la comunidad y barrio cuando se privilegia y califica, por ejemplo, la música por sectores sociales, cuando se enseña los logros de tal o cual cultura y se examinan los aportes de cada una de ellas en la definición del país, o cuando la imagen de presentadores/as y modelos privilegia determinado fenotipo, forma entonces parte de todo un sistema de discriminación. Disponible en <[http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_int/doc14082014-171052.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc14082014-171052.pdf)>.



que servidoras y servidoras estatales piensan que los indígenas se oponen al desarrollo porque «les falta educación», «no han terminado sus estudios», «no han ido a la universidad» y, por ello, no conocen los «beneficios de la modernización». También se cree que los indígenas se oponen al llamado progreso por «falta de ambición» o «porque quieren quedarse así como están». Además, según este discurso, es complicado dialogar con ellos porque es difícil «explicarles» en qué consiste el «desarrollo».

Este discurso encuentra eco, asimismo, en afirmaciones que muestran a los indígenas como irracionales y atrasados, casi primitivos y violentos, como presentamos a continuación:

Cuatrocientos mil nativos no pueden decirnos a 28 millones de peruanos «tú no tienes derecho a venir por aquí» [...] Quien piensa de esa manera, quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo. (Alan García Pérez, expresidente de la República. *Dedomedio*, 5 de junio del 2009)<sup>29</sup>

[...] para que ellos salgan de ese estado casi cavernícola necesitamos utilizar nuestros recursos naturales. Lo que le faltó al Gobierno es conversar y explicar los beneficios que traerá para esta población. (Manolo, 2009. Comentario en internet al artículo ¿Por qué luchan los pueblos amazónicos?, de Jorge Agurto, del 14 de junio del 2009, 11:57. Citado por Óscar Espinosa)<sup>30</sup>

En relación con las representaciones sobre lo indígena, Espinosa describe que existiría una *comprensión ambigua* del indígena; por un lado, como salvaje y violento; y por el otro, como manso e ignorante (Espinosa 2009: 127). Se trata de representaciones ideológicas ambivalentes o contradictorias en el marco de discursos coloniales, según refiere Arrunátegui citando a Bhabha (Arrunátegui 2010: 435).

Desde la época colonial, por un lado, se ha ido construyendo la imagen de los indígenas como salvajes a través de los *indios antis*;<sup>31</sup> los colonizadores contrapusieron sus ideas de civilización —vivir en ciudades— al salvajismo —nomadismo, canibalismo— (Espinosa 2009: 129). Así, el llamado *canibalismo indígena*<sup>32</sup> se utilizó para justificar la violencia ejercida contra los pueblos

29 Cinco cosas que deberías de saber y no olvidar sobre el Baguazo. *Dedomedio.com*, 5 de junio del 2014. Consultado el 11 de noviembre del 2014. Disponible en <<http://dedomedio.com/politica/cinco-puntos-que-deberias-de-saber-y-no-olvidar-sobre-el-baguazo/>>.

30 Cita extraída de Espinosa de Rivero (2009: 138).

31 Según Espinosa (2009), los indios antis vivían en el Antisuyo, en las tierras ubicadas hacia el oriente de los Andes, de acuerdo con la geografía inca.

32 Resulta interesante cómo Espinosa (2009) relata las leyendas que se tejían sobre el canibalismo de algunos grupos indígenas, al no existir indicios que dieran cuenta de su realidad. Al respecto, cabe agregar que un líder cacataibo, según la información recogida por la CVR, señaló que el canibalismo que les atribuyen sería una leyenda: «Sí, pues, dicen que comíamos gente, pero cuando nuestros antepasados mataban a los enemigos no se los comían, sino más bien usaban sus huesos para hacer armas. Por eso los mestizos nos dicen que comíamos gente. Nunca hemos comido gente». Chino. Comunidad nativa cashibo-cacataibo de Mariscal Cáceres, distrito de Aguaytía, Padre Abad. Citado en CVR (2003: 368).

indígenas por colonizadores y caucheros (Espinosa 2009). Muchos años después, como recuerda Espinosa (2009: 131) citando a la CVR (2008: 356), la imagen de *canibal* fue utilizada también por los propios indígenas cacataibo en Ucayali como estrategia de sobrevivencia frente al embate de Sendero Luminoso.

En el contexto del conflicto en Bagua, se hizo referencia al «salvajismo», la «ferocidad» y el «extremismo», y su relación con el atraso y la oposición al *desarrollo*. Esta representación se evidenció en el *spot* difundido durante dicho conflicto, cuyo contenido citamos a continuación:

[...] los *extremistas* [mientras se proyectaba imágenes de indígenas] por consigna internacional quieren *detener* al Perú, quieren *impedir* que los peruanos se *beneficien* con el gas y el petróleo de *su subsuelo*. Unámonos contra el crimen. Que la patria no pierda lo *avanzado*. (*Spot* del Ministerio del Interior difundido los días posteriores al 5 de junio del 2009)<sup>33</sup>

Por otro lado, tenemos el discurso igualmente difundido de que los indígenas son *sumisos, ignorantes, mansos, fáciles de manipular y propensos al engaño*. Bajo este discurso se teje la idea de que los indígenas no podrían decidir por sí mismos su propio bien. De allí la necesidad de tomar decisiones «por» ellos o de afirmar que sus decisiones son producto de manipulaciones externas. Serían incapaces de construir opinión o analizar aquello que tiene que ver con su propio bienestar.

La sumisión, como característica indígena, surgiría a partir del relato de los colonizadores y los misioneros, reforzada por décadas de opresión y explotación de los indígenas.<sup>34</sup> A partir del siglo XIX, se discute la necesidad de sacar a los indígenas de la *ignorancia* mediante la *educación*,<sup>35</sup> para que puedan *vivir bien* (Espinosa 2009: 136). Un ejemplo claro de que actualmente se conserva la imagen de los indígenas como propensos al engaño y otros estereotipos es el personaje de La Paisana Jacinta, popular programa televisivo que se difundía a nivel nacional.<sup>36</sup> En relación con la supuesta manipulación sustentada en la

33 *Lamula.pe*, 8 de junio del 2009. Consultado el 19 de enero del 2015. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=hxUJdGipiJ4>>.

34 Un fenómeno más actual lo explica Karina Pacheco (2012: 41), del Centro Guamán Poma de Ayala, mediante la definición de las «empleaditas»: «menores de edad de procedencia campesina cuyas familias, generalmente por sus precarias condiciones económicas o por la aspiración a que sus hijos reciban una mejor educación en la ciudad, los envían a vivir en las principales capitales de las provincias del Cusco en las viviendas de padrinos, parientes lejanos o cercanos, y a veces incluso con desconocidos. A condición de que estos se encarguen de su manutención y los envíen a alguna escuela de la ciudad, esos niños y niñas pasan a trabajar bastantes horas al día en dichos hogares, por lo general con salarios miserables y muchas veces gratis. Por ello, en el Cusco es muy frecuente escuchar por las calles y entre conocidos comentarios sobre la búsqueda de algún “chiquito”, o “cholito”, de preferencia “chiquita” o “cholita”, para que “ayude” en las labores de la casa».

35 Espinosa (2009: 138) refiere al respecto que la abogada y periodista Rosa María Palacios, en su programa de televisión del canal 4 *Prensa Libre*, emitido por señal abierta el día 15 de mayo del 2009, mostró preocupación respecto al desconocimiento jurídico de los indígenas, que no comprenden que el «Estado es el dueño» de los recursos y que estos deben ser explotados racionalmente. Así, Palacios insiste, «hay que explicarles bien», y concluye afirmando que es lo mejor para los indígenas, ya que el Estado actúa así «por su propio bien».

36 Véase la nota 28.

*ignorancia e incapacidad* como características indígenas, tenemos las siguientes citas:

Hay mucha declaración que leen los señores nativos de Aidesep [Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana]. No sé *quién se las prepara*. No es la forma de expresarse de ellos. Pero esto creemos forma parte de todo un proyecto mayor de *desestabilizar* el sistema democrático del país. (Mercedes Cabanillas, exministra del Interior, en Radio Nederland, 2009)<sup>37</sup>

[...] la mentira cayó sobre *terreno fértil*: sobre antiguas —y muchas veces fundadas— sensaciones de injusticia vividas por los campesinos y las etnias amazónicas frente a las mineras y el Estado, respectivamente. (Editorial de *El Comercio*, 11 de junio del 2014)

De esa manera, frente a la representación que se tiene de los indígenas como *ignorantes y reticentes al cambio*, aunada a caracterizarlos como *salvajes*, surgen discursos que intentan justificar la violencia no solo física, sino también simbólica, para relacionarse con ellos (Santos-Granero 2014: 87). Se tendría la idea de que la única manera que tienen «de entender», como propone el periodista Aldo Mariátegui, es mediante la imposición (Espinosa 2009: 139-140).

Según nuestro modo de ver, los dos imaginarios descritos sobre los pueblos indígenas u originarios pueden llevarnos a construir el discurso identificado, dado que, por un lado, «no entienden bien los beneficios del desarrollo» y por eso se oponen, y, por el otro, simplemente se oponen porque son «salvajes y prefieren vivir de esa manera».

Así también, existe en el imaginario una relación intrínseca entre *indígena, pobre, excluido y marginado* (Espinosa 2009: 133). Desafortunadamente, en algunos casos, estos imaginarios habrían sido internalizados por los propios indígenas, provocando profundos cambios en su identidad. Tenemos, por ejemplo, el fenómeno al que Quijano llamó «cholicación», que consistió en la utilización del cambio cultural —en cierta medida— de la población indígena como estrategia de aproximación a la comunidad política nacional (Quijano 1967, citado en López 1997: 224-229).

En relación con lo anterior, cabe indicar que las temáticas sobre los modelos de desarrollo y bienestar son importantes para los pueblos indígenas u originarios, y parte fundamental de la agenda de sus reivindicaciones (Espinosa 2009: 133). Los pueblos indígenas u originarios buscan ser incluidos en las mismas condiciones que los demás peruanos y peruanas, y con las mismas oportunidades, en consonancia y respeto con su identidad y su cultura, finalidad expresada en los considerandos del Convenio 169 de la OIT.<sup>38</sup>

37 Cita extraída de Espinosa (2009: 139).

38 El Convenio 169 de la OIT presenta los artículos de dicho instrumento mencionando, entre otros considerandos, el siguiente: «Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión [...]».

En ese sentido, los pueblos indígenas u originarios buscan acceder y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural junto con lograr el respeto por sus culturas, conforme se encuentra establecido en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT. Por lo tanto, es erróneo señalar que los pueblos indígenas u originarios se opongan al desarrollo; por el contrario, ellos tienen derecho a controlarlo, conforme se encuentra establecido.

A continuación, reproducimos una cita que muestra el desconocimiento que se tiene sobre el derecho de los pueblos indígenas a controlar su propio desarrollo:

[...] «cada comunidad tiene derecho a decidir su modelo de desarrollo». Eso se ha dicho acá. Entonces, eso demuestra que, pese a que la ley no lo dice, así es como la están interpretando [...] El derecho a decidir es un derecho que engloba a toda la población peruana cuando es convocada a elecciones y en ese momento decide. Pero que por cada hecho cada comunidad tenga un proceso de decisión, eso sería desnaturalizar completamente el Estado republicano [...] cada comunidad tiene derecho a decidir su modelo de desarrollo [...] O sea, en estas 16 manzanas habrá un modelo de desarrollo, en otras 16 manzanas habrá otro modelo de desarrollo, aquí el capitalismo, aquí el socialismo, allá el Estado plurinacional. Eso es imposible. (Mauricio Mulder Bedoya. Segunda Legislatura Ordinaria 2009, Comisión de Constitución y Reglamento. Transcripción del debate del 13 de julio del 2010 sobre la aprobación de la Ley de Consulta)

64

Respecto a este discurso, cabe indicar también que, en muchas ocasiones, la discusión sobre el *desarrollo* se confunde con aquella sobre el *modelo de desarrollo*. El modelo de desarrollo actual del Estado, al menos en el discurso, estaría vinculado a la extracción de recursos y la inversión, lo que en el imaginario se relaciona rápidamente con *modernidad* y *progreso*<sup>39</sup> (Escobar 2007: 78) y, por tanto, como opuesto a lo indígena, conforme se desprende de las siguientes citas:

El procedimiento propuesto por la Autógrafa implica el riesgo de *retrasar* o *detener* el desarrollo del país. (Cuarta observación a la autógrafa de la Ley de Consulta. 21 de junio del 2010. Firmada por Alan García, [ex] presidente de la República, y Javier Velásquez Quesquén, [ex] presidente del Consejo de Ministros.)

¿Y qué pasa cuando no existe un acuerdo o un consentimiento? Obviamente que será el órgano competente del Poder Ejecutivo el que dará algunas

39 Sobre este punto, resulta importante referirnos al estudio de Escobar (2007), en el que explica el «discurso del desarrollo». Según Escobar, las premisas fundamentales del desarrollo fueron formuladas en las décadas de 1940 y 1950. Menciona, al respecto, que «su premisa básica era la creencia del papel de la modernización como única fuerza capaz de destruir supersticiones y relaciones arcaicas, sin importar el costo social, cultural y político. La industrialización y la urbanización eran consideradas rutas progresivas e inevitables hacia la modernización. Solo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Esta opinión determinó la creencia de que la inversión de capital era el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo» (Escobar 2007: 78).

salidas porque, naturalmente, *no puede oponerse al desarrollo y la modernidad...* (Reymundo Mercado. Segunda Legislatura Ordinaria 2009, Comisión de Constitución y Reglamento. Transcripción del debate del 13 de julio del 2010 sobre la aprobación de la Ley de Consulta.)

El procedimiento previsto por la autógrafa para identificar las medidas administrativas y legislativas a ser consultadas *puede retrasar o detener el desarrollo del país.* (Javier Bedoya de Vivanco. Segunda Legislatura Ordinaria 2009, Comisión de Constitución y Reglamento. Transcripción del debate del 13 de julio del 2010 sobre la aprobación de la Ley de Consulta.)

Respecto al modelo de desarrollo relacionado con la extracción de recursos e inversión, compartimos la siguiente cita para mostrar que los pueblos indígenas u originarios no estarían necesariamente cuestionando el referido modelo de desarrollo en sí mismo, sino buscando incorporar en dicho modelo la posibilidad de ser beneficiarios directos,<sup>40</sup> conforme también hemos evidenciado en nuestra experiencia:

No estamos en contra de lo que se llama desarrollo. Algunos dicen que porque no queremos que entre la petrolera no estamos queriendo desarrollo. Si la empresa y el Gobierno beneficiaran a las comunidades, yo creo que nadie se opondría. Pero, sin embargo, las empresas entran y ¿quién gana? La empresa y el Estado. ¿Qué ganan los pueblos? Nada. A veces un peque-peque, un bote, una escuelita [...] Y, entonces, cuando la empresa se va en 20 años, ¿quién se ha enriquecido?: la empresa y algunos funcionarios del Estado. Pero quien ha quedado más pobre y más fregado es la comunidad, le gente de ahí. (Teresita Antazu. Lideresa indígena del pueblo yanesha. Entrevista realizada en Lima el 10 de junio del 2010, Durand 2011.)

Al respecto, cabe indicar que cuatro actas de consulta de procesos relacionados con lotes de hidrocarburos hacen mención expresa a dicho interés, como se detalla a continuación:

Perupetro S. A. se compromete a comunicar al Ministerio de Energía y Minas, para que realice el trámite que corresponda ante el Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de los pueblos indígenas sobre modificar la Ley del Canon con el propósito de recibir directamente los montos del «canon petrolero y gasífero». Los pueblos indígenas solicitan que su pedido sea atendido de carácter prioritario y que las entidades competentes se comprometan a viabilizar su solicitud [...] para recibir en forma directa

40 El artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT establece que «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».

fondos provenientes del canon para atender obras de infraestructura básica (salud, educación, energía, saneamiento, entre otros). (Primer acuerdo del Acta de Consulta del proceso sobre el lote 175, 1 de noviembre del 2014.)

Sobre el pedido de asegurar que el pueblo Kakataibo pueda acceder a los beneficios que resulten de las actividades como lo reconoce el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, distinto al canon que percibe del Estado y distinto a las compensaciones que corresponden al pueblo indígena, Perupetro S. A. se compromete a trasladar el pedido a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas. (Primer punto referido a las solicitudes no relacionadas con la medida consultada del Acta de Consulta del proceso sobre el lote 195, 30 de abril del 2014.)

Perupetro S. A. se compromete a comunicar al Ministerio de Energía y Minas el pedido de los pueblos indígenas Kukama-Kukamiria y Capanahua, sobre recibir directamente los montos del Canon Petrolero que le corresponden de acuerdo a ley. (Cuarto acuerdo del Acta de Consulta del proceso sobre el lote 164, 9 de setiembre del 2014.)

Perupetro S. A. se compromete a comunicar al Ministerio de Energía y Minas el pedido de los pueblos indígenas Ashéninka y Shipibo-Conibo, sobre recibir directamente los montos del Canon Petrolero y Gasífero [...] Las organizaciones indígenas elaborarán un proyecto de ley para recibir en forma directa fondos provenientes del canon para atender obras de infraestructura básica (salud, educación, energía, saneamiento, entre otros). (Tercer acuerdo del Acta de Consulta del proceso sobre el lote 189, 22 de setiembre del 2014.)

Frente al discurso sobre los indígenas opuestos al desarrollo, en estos acuerdos es evidente que los pueblos están buscando acceder a beneficios con el propósito de atender aquellos aspectos que, según su propia decisión, constituyen sus prioridades de desarrollo, como la atención de obras de infraestructura básica.<sup>41</sup> Por ello, se puede afirmar que los pueblos indígenas u originarios no se oponen al desarrollo, e incluso al referido modelo de desarrollo, sino que buscan oportunidades para acceder y controlar su propio desarrollo, conforme está establecido en la normativa.

Así también, en las actas de las etapas de diálogo de los procesos de consulta de los lotes 169, 164, 175 y 189, y el referido a la categorización de la zona reservada Sierra del Divisor, se evidencia que los pueblos indígenas u originarios han solicitado «máquinas cultivadoras», «construcción de piscigranjas», «construcción de galpones de aves», «apoyo para armar empresas comunales», «talleres de capacitación sobre actividades productivas», «apoyo para desarrollar proyectos

41 Es importante aclarar que este argumento de ninguna manera busca eludir la responsabilidad del Estado de cumplir con sus obligaciones y responsabilidades con los pueblos indígenas u originarios con referencia a la dotación de servicios básicos. No obstante, debido al incumplimiento estatal, es de resaltar que los pueblos indígenas u originarios asuman y busquen modos de acceder efectivamente a servicios básicos, como se muestra en los citados acuerdos.

productivos», «compra de productos de empresas comunales», «proyectos de turismo» y acceso a programas sociales. En todo esto se refleja, también, que los pueblos indígenas u originarios consideran prioritario tomar acción respecto a su desarrollo.

Sobre la visión de desarrollo de los pueblos indígenas u originarios, cabe resaltar las actas de consulta de los procesos sobre el lote 164 y el establecimiento del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa. En dichas actas, se refleja la distinción que hacen entre lo que se entiende como el *discurso del desarrollo*, que se evidencia en el modelo de desarrollo estatal referido en los anteriores párrafos, y *desarrollo*, referido a la protección de sus territorios y a la participación y cogestión en las decisiones que los involucren,<sup>42</sup> como se observa a continuación:

5. Fortalecimiento de las comunidades Yarina Frontera Topal y Nueva Esperanza en relación al repoblamiento y al desarrollo económico de estas. Quinto acuerdo del Acta de Consulta del proceso sobre el lote 164, 9 de setiembre del 2014.

7. Impulsar el proceso de desarrollo con la Cogestión para apoyar a las comunidades para su desarrollo.

Séptima conclusión de la evaluación interna del pueblo indígena kichwa contenida en el Acta de Consulta del proceso sobre el establecimiento del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, 22 de octubre del 2013.

3. Buscar el desarrollo de la población Maijuna, protegiendo sus territorios titulados.

Tercera conclusión de la evaluación interna del pueblo indígena maijuna contenida en el Acta de Consulta del proceso sobre el establecimiento del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, 22 de octubre del 2013.

Por lo antes señalado, consideramos que resulta necesario contar con mejores indicadores para comprender el concepto de *desarrollo* de los pueblos indígenas u originarios. Renshaw y Wray, citados por Espinosa (2009: 153-154), proponen como ejes de análisis la carencia —ingresos, alimentos, servicios básicos, bienes de consumo—, la vulnerabilidad —dificultad para mantenerse o defenderse ante cambios naturales, sociales o económicos— y la falta de capacidad de gestión o la impotencia —capacidad de influir o modificar las decisiones que les afecten—. La carencia como eje incluye las tierras o territorios indígenas (Organización de las Naciones Unidas 2008: 51).

42 Sobre esta concepción de desarrollo, compartimos también la siguiente cita: «[...] No hemos vivido palabra desarrollo. Nosotros hemos vivido el buen vivir. El buen vivir tiene lo que dice: el bosque tenemos, agua tenemos, aire puro limpio y animales, lleno de animales, entonces recursos madereros todo completo, mujer y niños. Esto es el buen vivir. Pero ahora lo que dicen desarrollo para mí es talar [...] Nosotros no hemos vivido con la plata, sino con lo que estoy mencionando, con recursos humanos, con esto hemos vivido. Aunque aquí vivamos calato, pero gordo, sin enfermedad, sin contaminación». Antuash Chigkim Mamaik, líder awajún, entrevistado por Diego Giannoni en el 2008, citado por Óscar Espinosa (2009: 153).

Ese sentido, lo expresado por los pueblos en las mencionadas actas de consulta respecto al territorio y la cogestión se refleja en los referidos estudios sobre su comprensión del *desarrollo*. Por lo tanto, según hemos analizado, el discurso de que los pueblos indígenas u originarios se oponen al desarrollo y al diálogo no se condice con nuestra experiencia y contraviene la normativa establecida.

Este discurso podría dificultar la finalidad del derecho a la consulta previa, que consiste en llegar a acuerdos, porque refleja una comprensión sesgada y falaz respecto de los pueblos indígenas u originarios. Del mismo modo, pone en evidencia el desconocimiento que se tiene sobre sus derechos, específicamente aquel referido a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural.

Por lo tanto, los pueblos indígenas u originarios no se oponen al desarrollo porque son ellos mismos quienes tienen derecho a determinarlo. Tampoco se oponen al modelo de desarrollo, conforme nos demuestra la experiencia en los procesos de consulta previa, sino a la manera en la que dicho modelo no considera beneficios directos para ellos.

## Conclusión

Los discursos presentados en este artículo, y que se manifiestan en la puesta en práctica de la consulta previa, muestran la permanencia de representaciones que se remontan a la Conquista y colonización. De acuerdo con los discursos descritos, solo son indígenas los *salvajes*, es decir, quienes viven en la selva; los serranos y costeños, hoy *civilizados*, desaparecieron de dicha comprensión. En la misma lógica, a los indígenas que no conserven sus características—vestimenta *tradicional*, lengua, etcétera—, tampoco se les reconocería dicha condición. También, en tanto lo *moderno* es percibido como sinónimo de *desarrollo*, y los indígenas de lo *tradicional*, resulta lógico pensar que los indígenas se oponen a este.

Los llamados «discursos coloniales» se basaron en contradicciones para reproducir y justificar la relación del *dominante* con el *dominado*, del conquistador con el indígena. En ese sentido, frente al *civilizado*, se creó la imagen del *salvaje*; frente al *superior*, el *inferior*; frente al *blanco*, el *indio*; frente al *educado*, el *ignorante*. Siguiendo la lógica de aquella dualidad irreconciliable, tenemos entonces los discursos de los pueblos indígenas u originarios como opuestos al desarrollo y, por tanto, indispuestos a lograr acuerdos, finalidad de la consulta previa.

Sin embargo, a lo largo de este trabajo hemos insistido en desbaratar el contenido de los discursos presentados. Lo hemos hecho a partir de nuestra experiencia en la puesta en práctica de la consulta previa y conforme con las normas vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

Mediante este análisis, hemos buscado llamar la atención sobre la importancia de los discursos que compartimos como sociedad y la influencia de ellos en la puesta en práctica de políticas que impulsan el ejercicio de derechos, en este caso, del derecho a la consulta previa. En razón de ello, concluimos que no basta el reconocimiento de derechos en el papel si es que no vencemos las barreras que nos imponen algunos discursos compartidos por la sociedad en la que se pretenden garantizar.



## Referencias bibliográficas

### Alfaro, Santiago

2008 Diferencia para la igualdad: repensando la ciudadanía y la interculturalidad en el Perú. En Santiago Alfaro, Juan Anson, Fidel Tubino (Editores). *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

### Ames, Patricia

2010 Desigualdad y territorio en el Perú. *Argumentos*, edición 1.

### Arrunátegui, Carolina

2010 El racismo en la prensa escrita peruana. Un estudio de la representación del Otro amazónico desde el análisis crítico del discurso. *Derecho & Sociedad*, 4, pp. 428-470. Consultado el 28 de noviembre del 2016, disponible en <[http://www.dissoc.org/ediciones/v04n03/DS4\(3\)Arrunategui.html](http://www.dissoc.org/ediciones/v04n03/DS4(3)Arrunategui.html)>.

### Barrio de Mendoza, R. y G. Damonte

2013 Los dilemas del Estado peruano en la implementación y aplicación de la Ley de Consulta. *Anthropoligica*, volumen 31, número 31, pp. 127-147.

### Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú

2003 *Informe final*. Lima: CVR.

### Degregori, Carlos Iván

2004 Peru: identidad, nación y diversidad cultural. *Construyendo nuestra interculturalidad*. Disponible en <[http://interculturalidad.org/numero01/b/arti/b\\_dfo\\_030404.htm](http://interculturalidad.org/numero01/b/arti/b_dfo_030404.htm)>.

### Durand, Anahí

2014 Estado, políticas públicas y pueblos indígenas: (des)encuentros, avances y desafíos. *Argumentos*, edición 2, año 8, pp. 3-7.

2011 La conflictividad irresuelta. Movimientos sociales, percepciones de desigualdad y crisis de representación en el Perú. En Marcos Cueto y Adrián Lerner, *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales. Una perspectiva desde los países andinos*. Lima: IEP.

### Escobar, Arturo

2007 *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: El Perro y la Rana.

### Espinosa, Óscar

2009 ¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, año XXVII, número 27, pp. 123-168.

### Guevara Gil, Armando

2009 *Diversidad y complejidad legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### Huguet Polo, Andrés

2014 El derecho de las comunidades campesinas a la consulta previa. Consultado el 10 de enero del 2015. Disponible en <[http://servindi.org/actualidad/109598#\\_ftnref8](http://servindi.org/actualidad/109598#_ftnref8)>.

**López Jiménez, Sinesio**

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo, y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogos y Propuestas.

**Manrique, Nelson**

2011 Los justos títulos de la guerra de Ginés de Sepúlveda a los PPKausas. En C. Rosas Lauro, *Nosotros también somos peruanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 187-219.

**Organización de las Naciones Unidas**

2008 *Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo, Pacto del Pedregal. Informe preliminar*. Documento de trabajo. VII Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva York, Estados Unidos, 23 de abril.

**Pacheco, Karina**

2012 *Racismo, discriminación y exclusión en el Cusco. Tareas pendientes, retos urgentes*. Cusco: Centro Guamán Poma de Ayala.

**Pitarch, P. y G. Orobítz**

2012 *Modernidades indígenas*. Madrid: Iberoamericana.

**Remy, María Isabel**

2013 *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú*. Documento de trabajo 202. Lima: IEP.

**Santos-Granero, Fernando**

2014 Las fronteras son creadas para ser transgredidas: magia, historia y política de la antigua divisoria entre los Andes y la Amazonía en el Perú. *Fronteras y diálogos: Andes y Amazonía*. Serie Diversidad Cultural 2. Lima: Ministerio de Cultura.

**Van Dijk, Teun A.**

2003 La multidisciplinarietà del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad. En Ruth Wodak y Michael Meyer. *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona: Gedisa.

1999 *Ideología, una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

# IV. Encuentros cercanos: cultura y consulta en el Perú actual

*Rolando Luque Mogrovejo*

En el ejercicio de derechos es donde descubrimos cuán interculturales somos o estamos dispuestos a ser. Sobre el papel o a cierta distancia —lo sabemos— nada parece inquietar a los diversos sectores de la sociedad, pero en el fragor del mundo actual es casi imposible no rozarse, encontrarse o chocar cuando los mercados se abren, las libertades públicas se ejercen y las poderosas tecnologías de la información multiplican nuestras relaciones.

La implementación de la consulta previa es un ejemplo claro de esto. Estamos ante una responsabilidad internacional del Estado peruano (Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo, OIT), una ley aprobada y su reglamento, y una expectativa de los pueblos indígenas u originarios sobre los verdaderos alcances de este mecanismo. Hasta ahí los derechos estampados en el papel. Pero la consulta previa también requiere que las distancias entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios se acorten, y que se legisle y gobierne tomándolos en consideración. Es entonces cuando saltan las diferencias, los prejuicios o las incompetencias.

Pero antes de precisar el valor del derecho a la consulta previa y las dificultades que confronta, quiero ubicarme en un escenario de ideas más amplio, sin el cual un tema como este sería de difícil comprensión. Y lo digo porque creo que, si hay algo que interpela históricamente al país, ese algo es la diversidad cultural, y lo hace desde el más alto nivel jurídico y político, el de la Constitución. La multiculturalidad o interculturalidad —ya veremos qué es lo que mejor corresponde— remece las bases mismas de nuestro proyecto como sociedad y como Estado y, en esa medida, cuestiona aspectos de la propia Constitución.

Lo hace por lo menos de dos maneras: una, como sistema de normas que representa un modo de entender el Perú y, por ende, de organizar la vida de todos en función de ciertos principios; y otra, más específica y reivindicativa, referida a si los artículos que la Constitución les dedica a las culturas diferentes son los suficientes para garantizar por lo menos declarativamente sus derechos. En ambos casos, la interpelación a la Constitución busca examinar a fondo los alcances de la idea de «reconocimiento» y si, efectivamente, esta ha sido capaz de inspirar o exigir políticas de Gobierno que supongan la concreción de dicho reconocimiento.

Al respecto, el artículo 2, inciso 19 de nuestra Constitución reconoce la identidad étnica y cultural a nivel de la persona humana, y protege la pluralidad étnica y

cultural de la Nación. Creo que este derecho, en concordancia con otros derechos, fija el parámetro de reconocimiento de la diferencia, de la preservación del ser cultural de cada quien, y apuesta por mantener la idea de Nación como factor de unidad, proyecto cohesionador, no obstante las diferencias evidentes entre las distintas culturas.

Cabe preguntarse, entonces, ¿estas diferencias son irreducibles al punto de establecer una distancia insuperable entre las culturas en nuestro país?, ¿es el Perú de hoy un país más dividido culturalmente y acaso enfrentado por razones étnicas? Rosemary Thorp (2007: 18), en su estudio sobre las desigualdades horizontales, reconoce que «el mestizaje y la alta migración no solo han alterado la manera en que los diferentes grupos ven su identidad étnica hoy y el grado en que la expresan, sino que también han alterado el contexto en el que esta identidad étnica cambia y se interrelaciona con otras identidades». Esta constatación parece no contradecir el fundamento del mandato constitucional.

Pero el asunto —creo yo— es más complejo que un test de cumplimiento. Las constituciones, y las normas jurídicas en general, regulan realidades preexistentes con un sentido deseado por el consenso del momento, pero no crean realidades. «El mundo de la vida»,<sup>1</sup> para hablar en términos de Habermas, va más allá de esto; su dinámica es de una naturaleza distinta de la dinámica de las normas. Por algo Savater (2007) decía, con cierto sarcasmo, que las constituciones «son un poco como los folletos de las agencias de viajes, en los que todos los paisajes fotografiados aparecen bañados por el sol».

Ciertamente, contar con un horizonte no debe ser ajeno a una Constitución; transmitir una visión de largo plazo que exprese lo que somos y en lo que deseamos convertirnos no está mal. Pero una Constitución no debe ceder a la tentación de lo imposible, a ese brillo solar que puede terminar siendo más un artificio que una realidad posible. Las constituciones no describen la realidad porque —obviamente— la normativa no está hecha de oraciones declarativas, pero toda prescripción no arbitraria proviene de un fundamento en el que el principio de verificación de las ciencias empíricas, la coherencia lógica y el sustento ético no pueden dejar de estar presentes.

En este sentido, la relación con nuestra Constitución debe ser siempre crítica. Cada generación lee los textos con los ojos de su tiempo, y nadie podrá negarle el derecho a su propia lectura, a su propia acción y, en su momento, a su propia memoria. Esta afirmación resulta aún más pertinente y promisoria tratándose de sociedades complejas en las que la diversidad cultural eleva la valla de nuestra propia comprensión.

Y es aquí donde quisiera detenerme un momento y plantear algunas preguntas: ¿nos debatimos en el Perú entre asimilacionismo y segregacionismo?, ¿hay en las políticas de Estado y en la propia Constitución un plan de sojuzgamiento

1 Concepto de Jürgen Habermas desarrollado en varios de sus textos, pero especialmente en su *Teoría de la acción comunicativa y en Facticidad y validez*.

o dominación de las culturas amazónicas, quechuas o aimaras?, ¿la respuesta a ese hipotético plan es acaso la autonomía absoluta de dichos pueblos como garantía de no contaminación?

Una respuesta aproximada a estas preguntas pasa por examinar si el concepto de *multiculturalismo* es el más apropiado a la hora de describir lo que pasa en el Perú. Me parece que no, creo que el prefijo *multi-* presupone la existencia de unidades irreductibles. Creo que levanta fronteras, demarca de una manera demasiado acentuada lo que en la realidad no se presenta así. Carlos Iván Degregori (1999) tiene una frase magnífica al respecto: «No existimos si no es a través y por la existencia de los otros y mediante las miradas mutuas». Claro está que la idea no es disolver las diferencias para, enseguida, modelar un peruano prototípico; pero tampoco es creer que la identidad es el reflejo de uno mismo, y que debe ser remarcada y hasta exagerada para garantizar su sobrevivencia.

Las identidades están puestas a prueba todos los días en nuestras inevitables relaciones con los demás. Somos, en buena parte, la hechura del otro. Por eso, Charles Taylor (2009) criticaba la ceguera del liberalismo clásico, que no era capaz de ver las diferencias culturales; y Axel Honneth (1997) advertía que la causa de los conflictos sociales es el menosprecio moral, porque el reconocimiento del otro trae implícita la identidad de los sujetos, del que reconoce y del que es reconocido. Uno no se explica sin el otro. Y esta no es una idea nueva: Hegel decía que «el esclavo es la verdad del amo»; es decir, hace lo que el amo debía hacer y en esa medida lo define, su identidad sería trunca sin el otro. El reconocimiento nos da, a cada uno, una identidad, y nos acerca respetuosamente.

El medio de ese acercamiento y realización de nuestras identidades es el diálogo, y por eso lo *intercultural* resulta, en términos sustantivos e instrumentales, un concepto estratégico que no demarca para separar, sino que acorta la distancia en un mundo en el que irremisiblemente nos tenemos que acercar unos a otros. Por eso, Gadamer (1990) acertadamente dice que en escuchar lo que nos dice algo, y en dejar que se nos diga, reside la exigencia más elevada que se propone el ser humano.

La defensa de las identidades no debe tener como objetivo fundar guetos culturales con aires de superioridad. Estamos atravesados por la universalidad y allí radica nuestra ubicación estratégica en el mundo. Ni dominación absoluta ni autonomía plena, sino apertura hacia los demás; sociedades compartidas, en tránsito hacia la definición histórica que en términos reales corresponda con su tiempo. Y en ese sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas acierta al señalar, en su artículo 46, que no se autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. Y que, en el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

Es preciso reconocer, entonces, que nos hallamos inmersos en una dinámica social incontenible. Los partidarios del purismo cultural, del pueblo-museo, de la

insularidad social, resultan anacrónicos y hasta reaccionarios, en el sentido que Riva-Agüero le daba al término, es decir, de «retrotraer el ánimo hacia mejores épocas, para hallar ideales sanos y nobles»<sup>2</sup> (Peña Cabrera 2006).

A propósito de esto, creo que en las reflexiones sobre este tema hay que cuidarse de dos cosas: de las utopías arcaicas, que postulan pasados idílicos incompatibles con los tiempos actuales.<sup>3</sup> Y también de la palabra *refundación*, que recorre muchos de los textos relativos al tema de la multiculturalidad. Esas pretensiones de refundación<sup>4</sup> de la república, de la sociedad, de la humanidad, en lo único que han acabado es en el horror. Los últimos que lo intentaron en el Perú, en las décadas de 1980 y 1990, produjeron 70 000 muertos.

De modo que es una ficción creer que existen monoculturas, que las realidades son estáticas y que la voluntad general de los miembros de las culturas es el aislamiento. En el Perú hay procesos muy vigorosos de aproximación asociados a la tecnología de la información, la inversión descentralizada, la expansión del mercado, nuevas formas de asociatividad, las migraciones, la revalorización de lo andino y lo amazónico, etcétera.

Pero, a la vez, coexistimos con el anverso de esto: el abandono de las comunidades, la negación o retaceo de sus derechos, el menosprecio por lo indígena, la actitud racista de los funcionarios públicos, la ignorancia de los procesos políticos locales y regionales, o la abstención del Estado frente a obligaciones que no son del mercado.

74

Allí radica la complejidad, en esta tensión constante entre el reconocimiento y la indiferencia, cuando no la agresión. Pero el Estado no es el dueño de la cultura; la cultura está marcada por una historia inicial, pero también es una opción, uno más de los ejercicios de la libertad con los que nos hacemos a nosotros mismos con los materiales de nuestro tiempo. Así como existe el derecho de pertenecer a una cultura, existe también el derecho de cambiar de cultura, de combinar culturas, de abrir lo propio a lo ajeno, de construirse una identidad endeudada con su historia, pero que también expresa su tiempo de vida. Y nadie puede ser estigmatizado por eso.

Creo que las lógicas excluyentes, los sentidos unívocos, la idea lineal de las cosas, no sirven para entender procesos complejos. Es tiempo de moverse en

2 La frase aparece en una carta que Riva-Agüero le envía a Luis Alberto Sánchez en 1929. Citado en Peña Cabrera (2006: 22).

3 Sobre este punto, debo decir, a propósito de *La utopía arcaica*, de Mario Vargas Llosa, que José María Arguedas jamás persiguió una utopía arcaica, ni en sus ficciones narrativas ni en sus investigaciones antropológicas. Primero, porque las ficciones no pueden ser utopías; estas tienen hambre de realidad y por eso se concretan en un plan de acción generalmente trágico. Y segundo, porque Arguedas, en sus recorridos por la sierra del Perú, lo que buscó desesperadamente fue registrar en la memoria un mundo andino que sentía que se le escapaba de las manos, que cambiaba. No fue ajeno a la modernidad ni construyó una utopía política hecha de pasado andino.

4 Hay conceptos que pueden sonar muy consecuentes con el ideal de cambios profundos, pero que encierran un programa radical propio de las utopías. En la historia, coexisten la tradición y la ruptura. Sobre el peligro de las utopías y los radicalismos, se puede leer mi artículo *La tentación de la utopía en Allpanchis* 67, 2006, 173-187.

las fronteras, de admitir las infinitas conexiones que van definiendo nuestros contornos. Pero hay que hacerlo no vía la conquista, sino mediante el viejo y humano oficio de hablar y escuchar con buena voluntad.

Y por eso tenemos entre manos la oportunidad de hacer de la consulta previa una de las sanas costumbres de la sociedad peruana. Luego del voto de los analfabetos en 1980, este es el hecho histórico más importante de inclusión social y política. A partir de la consulta, puede ser posible implementar políticas públicas que contengan las particularidades históricas de nuestros pueblos, lo cual puede ser decisivo si vives en las zonas más pobres, aisladas, donde el Estado es una bandera rojiblanca o la presencia pasajera de un agente de salud.

Acortar la distancia y comprenderse, ese es el mandato de las sociedades plurales que buscan puntos de intersección sobre los que soldar acuerdos. La historia del Perú, en relación con los pueblos indígenas u originarios, no tomó este camino. Nos hemos debatido entre la retórica paternalista y la displicencia colectiva. De ahí que el derecho a la consulta —entre otros derechos— haya quedado estampado en el papel, amarillándose, durante 15 años.

¿Qué sentido tienen, en las culturas diferentes, el derecho a la identidad, al desarrollo o a la tierra? Creo que la mejor respuesta la dio hace unos años un joven líder asháninca en una ceremonia de desagravio a las víctimas de los años del terror, en Puerto Ocopa. Luego de los consabidos discursos de los funcionarios públicos, este joven tomó la palabra y encaró a los presentes con esta frase: «¿Cuáles son esos derechos que nos vamos a llevar a casa?». No hablaba de incisos, sellos y recaudos; hablaba de bienes que se disfrutaban en la familiaridad del mundo casero, allí donde los derechos deben cobrar vida. Tamaña claridad es clave para lo que nos aguarda.

La consulta previa es un hecho irreversible. Lo que cabe preguntarse ahora es si el Estado está tomando todas las previsiones para garantizar que la letra y música de este derecho suenen bien en los predios amazónicos y andinos de nuestro país. Lo que se tiene entre manos es un mecanismo para influir en la toma de decisiones. Corresponde, especialmente al Estado, hacer del diálogo intercultural un espacio seguro. El derecho de consulta es, en realidad, el derecho a ser consultado en condiciones culturalmente adecuadas. Quien toma la iniciativa es el Estado. En esa medida, la norma que propone debe haber sido concebida con criterios interculturales; es decir, incluyendo la perspectiva y los intereses de dichas culturas. ¿Contamos con un Estado intercultural? No, y en un país de más de 70 etnias, 15 familias lingüísticas y 5000 comunidades, eso es una limitación medular.

Pero ¿por qué digo que el diálogo intercultural debe ser un espacio seguro? Porque hay que garantizar la interpretación de la lengua y la cultura; porque se debe contar con información sobre los intereses, las prioridades, las creencias y los valores de cada comunidad; porque hay que conocer sus modelos intraculturales de negociación y resolución de conflictos, y evaluar posibles adaptaciones; porque los agentes del Estado que intervengan deben estar entrenados para este tipo de comunicación y porque el respeto debe respirarse a toda hora y en cada acto, gesto, palabra o ritual.

Algo más: convendría formar mediadores interculturales que ayuden a tejer relaciones de confianza mutua, tanteando la sensibilidad de los mensajes, deslizándose entre la comunidad y el Estado, y buscando la adecuación institucional del poder de unos y otros.

## Referencias bibliográficas

### Degregori, Carlos Iván

1999 *Educación y diversidad rural*. Seminario taller, julio de 1998. Lima: Ministerio de Educación.

### Gadamer, Hans-Georg

1990 La misión de la filosofía. En Hans-Georg Gadamer (Ed.). *La herencia de Europa: ensayos*. Barcelona: Península.

### Honneth, Axel

1997 *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Mondadori.

### Luque, Rolando

2006 La tentación de la utopía. *Allpanchis* 67, 173-187.

### Peña Cabrera, Antonio

2006 El pensamiento conservador de Francisco García Calderón. *Logos Latinoamericano*. Lima, segunda época, año 1, número 6, 15-24.

### Taylor, Charles

2009 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE.

### Thorp, Rosemary

2007 Desigualdades horizontales y conflicto: Bolivia, Guatemala y Perú: ¿qué pueden hacer las políticas públicas? En *América Latina, Taller de Políticas en Lima*. Lima: Centro para la Investigación sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad (Crise).

### Savater, Fernando

2007 *Diccionario del ciudadano sin miedo a saber*. Barcelona: Ariel.



# V

## ● Los desafíos del diálogo intercultural en los procesos de consulta previa

*Karina Vargas*

La diversidad cultural del país está reconocida desde nuestra Constitución Política y, recientemente, en diversas normas y políticas;<sup>1</sup> sin embargo, nos preguntamos cómo se aborda esa diversidad de culturas e identidades, y cómo vamos reconociéndonos y aportando desde nuestra diversidad.

Mientras que el multiculturalismo parte del respeto entre los diversos colectivos culturales, sin favorecer explícitamente la interrelación entre estos (De Vallescar 2000), la interculturalidad favorece, además del respeto por la diferencia, la generación de una relación recíproca entre los colectivos culturales sobre la base de la apreciación positiva de «el otro» diferente (GIZ 2013).

Asimismo, en la interculturalidad podemos diferenciar dos acepciones. Por un lado, la interculturalidad desde el punto de vista del comportamiento: como competencias para desenvolvernó y comunicarnos con los diferentes grupos culturales. Y, por otro lado, como una propuesta política que nos permite construir una sociedad intercultural (Alvarado 2002), que contrarreste las relaciones entre las culturas marcadas por la discriminación y la exclusión en los ámbitos social, económico y político.

Los lamentables hechos ocurridos en Bagua y Utcubamba (Amazonas) en junio del 2009 fueron el desenlace de uno de los conflictos más dolorosos que se haya enfrentado en el Perú durante los últimos años. El resultado fue la muerte de 33 personas, más de 200 heridos y un desaparecido en un enfrentamiento entre la Policía e indígenas amazónicos durante el desalojo de una carretera (Defensoría del Pueblo 2010).<sup>2</sup> Los hechos graficaron en forma dramática la falta de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, así como la ausencia de valoración y reconocimiento de dichos pueblos por parte del Estado.

---

1 Como la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, D. S. 003-2015-MC.

2 La protesta se inició porque las organizaciones indígenas señalaban que una serie de decretos legislativos afectaban sus derechos colectivos, y que estos no habían sido consultados.

En este contexto, se aprobaron la Ley y el Reglamento del Derecho a la Consulta Previa (2011 y 2012, respectivamente), que brindan un espacio de diálogo institucionalizado entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios. Pero, sobre todo, abren una oportunidad para generar espacios de «diálogo intercultural» entre dos partes que, a lo largo de la historia, solo han narrado episodios de desencuentros.

El presente documento busca reflexionar sobre los desafíos del «diálogo intercultural» a la luz de los procesos de consulta entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios. Para ello, se abordarán algunas de las principales definiciones de diálogo intercultural, a fin de recoger aportes para construir los componentes sobre los cuales analizaremos el tema. Seguidamente, se presentará cómo se viene abordado el diálogo intercultural en la normativa de consulta previa, para, finalmente, reflexionar en la práctica sobre cómo ha venido desarrollándose el diálogo intercultural en los diferentes procesos de consulta<sup>3</sup> y presentar, a partir de ello, algunas conclusiones.

## 1. ¿Qué entendemos por diálogo intercultural?

Bartolomé (2006) señala que para desarrollar un diálogo intercultural es necesario un esfuerzo comprensivo que oriente a una sociedad multiétnica hacia una apertura al «otro» en condiciones equitativas. Ello supone que «el diálogo no puede estar dominado por una cultura específica, otorgando a los posicionamientos de las minorías una cuota de poder, más que una argumentación ética y moral por parte de los estados» (Bartolomé 2006: 129). Es decir, el diálogo es, ante todo, un intercambio en condiciones de equidad, en el que proceso y las condiciones son definidos por todas las partes que intervienen.

Y, precisamente, el componente «intercultural» —que en la normativa de consulta previa se torna en un principio que guía los procesos— es el que brinda este componente político de ruptura con la cultura dominante, con el propósito de reforzar identidades tradicionales y espacios de autonomía para generar intercambios libres, sin condicionamientos de la cultura dominante (Walsh 2009). Desde este enfoque, el intercambio y contacto entre culturas debe realizarse en condiciones equitativas, igualitarias, rompiendo «con la historia hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas y, de esa manera, reforzar las identidades tradicionalmente excluidas para construir un con-vivir entre todos los grupos de la sociedad» (Walsh 2009: 41).

Una interculturalidad que, convertida en principio, busca desarrollar una interacción no solo entre personas, sino también entre conocimientos, prácticas, lógicas, racionalidades y principios de vida. Una interacción que reconoce y parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y culturales que limitan la posibilidad de que el «otro» pueda ser considerado un sujeto con capacidad de actuar y decidir sobre sus propias prioridades (Walsh 2009).

3 A la fecha, existen 28 procesos de consulta realizados, y en casi todos se ha llegado a acuerdos mediante el diálogo.

Asimismo, Tubino (s. f. a) nos presenta dos tipos de interculturalismo, haciendo una importante diferenciación entre ellos: a) un interculturalismo funcional, que postula la necesidad de diálogo y reconocimiento entre las diferentes culturas, sin abordar las desigualdades económicas o de poder que afrontan los miembros de estas; y b) un interculturalismo crítico, que promueve el diálogo entre las diferentes culturas buscando, a la vez, suprimir las causas de la asimetría cultural.

Así, cuando el discurso sobre la interculturalidad invisibiliza las grandes asimetrías sociales que excluyen sistemáticamente a ciertos sectores de nuestra sociedad, se estaría usando el concepto funcional de interculturalidad, pues no se cuestionan las estructuras de poder o el sistema poscolonial vigente. Se trata de un discurso que es funcional al Estado y al sistema socioeconómico.

Y, como bien cita Tubino a Raúl Fornet (2000:12):

No hay por ello que empezar por el diálogo, sino con la pregunta por las condiciones del diálogo. O, dicho todavía con mayor exactitud, hay que exigir que el diálogo de las culturas sea de entrada diálogo sobre los factores económicos, políticos, militares, etc. que condicionan actualmente el intercambio franco entre las culturas de la humanidad. Esta exigencia es hoy imprescindible para no caer en la ideología de un diálogo descontextualizado que favorecería solo los intereses creados de la civilización dominante, al no tener en cuenta la asimetría de poder que reina hoy en el mundo.

Los aportes de Tubino que establecen esta diferenciación entre el interculturalismo funcional y el interculturalismo crítico son precisos para entender y analizar más adelante la dinámica de los procesos de consulta que se han venido realizando. Por el momento, basta señalar que en todos los procesos de consulta han surgido demandas sociales y económicas que permiten ver la punta del iceberg de las asimetrías y desigualdades que afrontan estos pueblos. ¿Estas demandas deben formar parte de los procesos de consulta?, ¿se pueden simplemente ignorar señalando que no forman parte de la medida consultada? Más adelante retomaremos este punto, pero es preciso contar con este marco referencial para entender un poco mejor los desafíos que afronta el Estado en la implementación del derecho a la consulta.

Por ello, y a la luz de los aportes de los autores presentados, podemos establecer tres componentes intrínsecos al diálogo intercultural: a) que sea un intercambio en equidad de condiciones, b) que fortalezca las identidades indígenas y c) que aborde las causas de las asimetrías sociales, económicas, políticas y culturales.

## **2. El abordaje del diálogo intercultural en la normativa sobre consulta previa**

La Ley de Consulta, en su artículo 3, sobre la finalidad de la consulta, señala:

La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida

legislativa o administrativa que les afecte directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice la inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas a sus derechos colectivos.

Es decir, mediante el diálogo intercultural se materializa la consulta, y este diálogo tiene una finalidad: llegar a acuerdos o consentimiento. Asimismo, aborda en cierta manera el tema de las asimetrías de poder, al señalar que debe ser un diálogo que garantice la inclusión de los pueblos indígenas u originarios en los procesos de toma de decisión del Estado, y que los acuerdos a los que se lleguen deben ser respetuosos de los derechos de dichos pueblos.

Ello es un reconocimiento importante, ya que expresa una nueva forma de tomar decisiones desde el Estado cada vez que una medida administrativa o legislativa afecte los derechos colectivos de uno o más pueblos indígenas u originarios. Y en este sentido, tiene el potencial de romper la dicotomía «minoría-cultura dominante» y de situar a ambas culturas en igualdad de condiciones para la creación y construcción conjunta de una medida respetuosa de los derechos colectivos.

En relación con la etapa de diálogo, la Ley de Consulta señala, en su artículo 14:

El diálogo intercultural se realiza tanto sobre los fundamentos de la medida legislativa o administrativa, sus posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulan, las cuales deben ser puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades públicas responsables de llevar a cabo el proceso de consulta.

Esta descripción del diálogo, si bien contempla la variedad de temas que se pueden considerar, es más una descripción procedimental del diálogo —planteada desde la lógica del interculturalismo funcional que señala Tubino—, pues no aborda entre estos temas las desigualdades que afrontan los pueblos indígenas u originarios.

Por otro lado, el artículo 20 del Reglamento de Consulta señala que el diálogo intercultural debe guiarse por un esfuerzo constante, y de buena fe, por alcanzar acuerdos sobre la medida objeto de consulta. Señala, asimismo, algunas consideraciones sobre la etapa de diálogo —como la elección del lugar y la sede, además de las cuestiones logísticas: traslados, alimentación, alojamiento— y establece que el plazo máximo de la etapa será de 30 días calendario.

Considera también algunas reglas mínimas que deben observarse durante la etapa de diálogo, como las siguientes:

- El derecho de los pueblos indígenas u originarios a usar su lengua nativa o el idioma oficial, y el contar con traductores cuando alguna de las partes desconozca el idioma del interlocutor.
- Respecto a la forma de inicio de la etapa de diálogo, establece que la entidad promotora debe realizar una exposición sobre los desacuerdos evidenciados

durante la etapa de evaluación interna relativa a la medida consultada, y a partir de esta presentación se inicia el proceso de búsqueda de consenso.

Como se aprecia, si bien se incorpora el principio de buena fe como guía de la búsqueda de consensos, el artículo centra más el diálogo en la parte operacional, incidiendo en los desacuerdos entre las partes, cuando un diálogo no necesariamente debe restringirse a las diferencias.

Por ello, el peso procedimental que se brinda al diálogo debe balancearse con los principios que guían a la consulta previa —los principios de interculturalidad, de buena fe, de flexibilidad, de plazo razonable, entre otros (Art. 4 de la Ley de Consulta)— y con una metodología de enfoque intercultural (Art. 13 del Reglamento Ley de Consulta), a fin de dotar al diálogo de contenido significativo.

### 3. El diálogo intercultural en los procesos implementados

Los procesos de diálogo intercultural más significativos entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios que se han desarrollado a la fecha son aquellos establecidos en el marco de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, e implican «el establecimiento de formas “participativas” para la intervención en territorios de los grupos étnicos» (Vargas 2016: 16). Estos diálogos han estado principalmente vinculados a la explotación de recursos naturales localizados en territorios indígenas —11 procesos de consulta en hidrocarburos y 8 en minería—, así como a la elaboración de políticas nacionales —Política de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) y Salud Intercultural—, reglamentos —Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Reglamento de la Ley de Lenguas— y establecimiento de áreas naturales protegidas —área de conservación regional (ACR) Maijuna, ACR Tres Cañones, creación del parque Sierra del Divisor, Plan Maestro del ACR Imiría y un proyecto de infraestructura—Hidrovia Amazónica—.

Sobre la base de estos procesos, observaremos el diálogo a partir del análisis de los tres componentes identificados como intrínsecos a la definición de diálogo intercultural presentada anteriormente: a) que sea un intercambio en equidad de condiciones, b) que fortalezca las identidades indígenas y c) que aborde las causas de las asimetrías.

#### 3.1 Un intercambio en equidad de condiciones

Se analizará cómo se manejan las asimetrías entre las diversas culturas que dialogan:

##### **a) Diferentes niveles de educación que presentan los pueblos indígenas u originarios**

Una de las asimetrías más marcadas es el nivel de educación y alfabetización entre los miembros de los pueblos consultados frente al nivel de educación de los funcionarios públicos. Es obvio que esta educación facilita la comprensión y el análisis de la información —sobre todo de información técnica— sobre derechos, presentada en formatos escritos.

En el cuadro 1 se aprecia que los seis pueblos consultados en los primeros dos procesos de hidrocarburos cuentan con bajos niveles de educación y altas tasas de analfabetismo. Las cifras indican que, en general, el nivel de educación alcanzado por estos pueblos es el primario, a excepción del pueblo shipibo-konibo, el 43% de cuyos habitantes cuentan con estudios secundarios. Se aprecian también tasas de analfabetismo de más del 40% en los pueblos ashéninka y yaminahua, tasas que se incrementan en el caso de las mujeres de dichos pueblos, que llegan a ser 51,2% y 53,4%, respectivamente.

**Cuadro 1.** Indicadores educativos de los pueblos indígenas u originarios consultados en los procesos de consulta de los lotes 169 y 195

	Asháninka	Ashéninka	Amahuaca	Yaminahua	Shipibo-konibo	Kakataibo
Tasa general de analfabetismo	19,3	41,6	30,3	48,2	9,2	16,1
Tasa de analfabetismo femenino	26,0	51,2	43,0	53,4	13,4	26,7
Mayores de 15 años que han estudiado educación superior	4,6	2,5	10,9	5,9	8,4	3,8
Mayores de 15 años que han estudiado el nivel secundario	31,5	13,1	20,6	16,3	43,0	22,4
Mayores de 15 años que han estudiado el nivel primario	44,0	46,2	34,9	28,0	40,5	62,6
Mayores de 15 años sin ningún tipo de educación formal	19,6	37,6	32,0	49,8	8,1	11,2

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2007.

Esto, sin duda, expresa que no solo hay que considerar metodologías e información en atención a la diversidad cultural, sino también en relación con los niveles educativos y de alfabetización de los pueblos indígenas u originarios, a fin de brindarles contenidos expresados de una manera más clara y comprensible, así como culturalmente pertinente.

Por otro lado, no todos los miembros de un pueblo indígena u originario se encuentran en el mismo nivel de educación. Por lo general, los líderes y las lideresas, o los miembros de las directivas, cuentan con mayores niveles de educación — que incluyen estudios superiores—, o han tenido mayores oportunidades de

capacitación y formación, pero esta no es la misma situación de otros miembros de sus pueblos. Por ello, se deben considerar también los diferentes niveles de alfabetismo y educación dentro de los pueblos y comunidades, o trabajar en torno al promedio de dichos porcentajes.

Asimismo, se trata también de orientar la información para que fluya en doble vía. Es decir, no solo brindar la información acerca de la medida que se consultará desde el Estado, sino recoger información a partir de los saberes de los pueblos indígenas u originarios relativos al manejo de sus recursos y territorios, su estructura organizativa y el impacto que tendrá la medida en sus derechos, ámbitos en los que poseen amplios conocimientos y en los que no se encuentran limitados por el nivel educativo.

### **b) Contar con toda la información necesaria para tomar una decisión informada**

De acuerdo con el principio de «información oportuna»,<sup>4</sup> los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir toda la información que sea necesaria para estar en condiciones de expresar sus puntos de vista debidamente informados sobre la medida consultada. Esta información debe brindarse desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación.

Aunque no siempre es sencillo determinar cuál y cuánta información es necesaria, debería considerarse que, en caso de duda, lo mejor sería optar por entregar la mayor información si esta es requerida por los pueblos. Sobre todo, porque la información es poder cuando, a partir de esta, se toman decisiones y plantean propuestas.

Por ejemplo, en los procesos de consulta de hidrocarburos, la medida objeto de consulta es el decreto supremo que aprueba la demarcación del lote y la suscripción del contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en dicho lote.

En este sentido, mientras para el análisis de la medida consultada Perupetro brindó la propuesta de decreto supremo que suscribiría en el futuro y un mapa con la propuesta de demarcación del lote, los pueblos indígenas u originarios, desde los primeros procesos, solicitaron también la propuesta del contrato petrolero. Este fue, por ejemplo, el caso de los pueblos kakataibo y shipibo-konibo en la consulta sobre el lote 195, quienes hicieron este pedido durante la etapa de información, y lo reiteraron durante su evaluación interna, señalando que era información necesaria para evaluar la medida.

Perupetro consideraba que esta información no era relevante para tomar una decisión en el proceso, y argumentaba que no se estaba consultando el contrato. Asimismo, se argumentaba que el contenido del contrato solo involucraba al Estado y a la empresa, a pesar de que en el futuro este podría ejecutarse en territorio de dichos pueblos.

<sup>4</sup> Artículo 4, inc. g, de la Ley de Consulta Previa.

Solo recién en la etapa de diálogo, la institución promotora brindó un modelo de contrato sobre otro lote —no el que se estaba consultando— como información referencial para el proceso.

Esta información, sin duda, fue de vital importancia para los pueblos, pues contemplaba aspectos vinculados a la producción de hidrocarburos, fiscalización de la producción, empleo, comité de supervisión, etcétera. Si bien estos puntos en sí mismos no se estaban consultando, daban una idea más concreta de la actividad que se realizaría en sus territorios y de cómo se podría garantizar sus derechos.

Se ha discutido mucho acerca de si la consulta puede ir más allá del análisis del decreto supremo. De haberse ceñido solo a este aspecto, la consulta habría cumplido con el procedimiento, mas no con su finalidad, que era ahondar sobre los derechos que podrían verse afectados con la medida.

Así, en el proceso del lote 195, se han considerado acuerdos vinculados a la medida consultada que, a la vez, están relacionados con el contrato, como «revisar y mejorar la Cláusula Décimo Tercera del Contrato de Licencia, relacionada al derecho de los pueblos indígenas que será incorporada en el modelo de contrato para futuras licitaciones [...]»<sup>5</sup> e «impulsar en las reuniones del Comité de supervisión del contrato que el contratista implemente programas de monitoreo ambiental comunitario independiente con la participación de representantes designados por las comunidades del área de influencia directa y sus organizaciones, con el propósito de vigilar el desarrollo de las operaciones»,<sup>6</sup> entre otros acuerdos.

Sin mayor información, no habrá decisión informada, pero, sobre todo, las partes no estarán discutiendo en equidad de condiciones, ya que solo una de ellas posee toda la información y las implicancias de la medida. Por ello, es fundamental que ambas partes en el proceso cuenten con toda la información relevante para su evaluación y análisis. De no ser así, se debe solicitar expresamente esta información; y si el ente promotor no dispone de ella, deberá solicitarla a los responsables de manejar esta información o invitarlos al proceso para que la brinden.

Asimismo, si los pueblos consideran que la información brindada ha sido insuficiente, pueden solicitar a la entidad promotora que refuerce la etapa informativa, a fin de no continuar el proceso en desigualdad de condiciones. En este sentido, el Estado ha fortalecido asertivamente etapas informativas de algunos procesos para informar y capacitar mejor a los pueblos indígenas u originarios: en la consulta para la categorización del parque nacional Sierra del Divisor, se brindó una ronda adicional de talleres informativos a pedido de los pueblos consultados; y en la consulta de la Hidrovía Amazónica, se desarrolló una etapa complementaria de información antes del diálogo.

---

5 Acta de diálogo de la consulta acerca del lote 195.

6 Acta de diálogo de la consulta acerca del lote 195.



**c) Que los pueblos indígenas u originarios cuenten con asesores técnicos, a fin de empoderarse durante el proceso**

Si bien el Reglamento de Consulta establece que los pueblos indígenas u originarios pueden contar con asesores durante todo el proceso de consulta, no hace referencia a quién asume los costos y facilidades logísticas de dicha asesoría.

Asimismo, establece que será la guía metodológica de consulta la que brindará las pautas de actuación para los asesores, y es esta la que señala que «no corresponde a la entidad promotora asumir los pagos por concepto de los servicios de los asesores» (Viceministerio de Interculturalidad 2013: 80); de este modo, el pago de estos servicios depende de los recursos que puedan obtener los pueblos indígenas, o de la voluntad de los asesores de no cobrar por sus servicios. En los procesos de consulta en los que los pueblos han contado con asesores debido al apoyo de la entidad promotora, esta ha considerado solo pasajes y viáticos, pero no el pago de honorarios, y solo durante la etapa de evaluación interna.

Por otro lado, la guía metodológica brinda pautas de actuación generales respecto al rol de los asesores, como «Conducir su actuación en un ambiente de confianza, colaboración y respeto mutuo, brindar toda la información a su disposición para el desarrollo del proceso y cooperar con el proceso», y algunas específicas como «que las intervenciones sean puntuales, que se centren en complementar o aclarar aspectos técnicos de la medida objeto de consulta y circunscribir sus actuaciones a los espacios o tiempos que les brinden los representantes acreditados de las organizaciones» (Viceministerio de Interculturalidad 2013: 80).

Estas recomendaciones ponen más énfasis en la forma de desempeñar la asesoría que en el aporte técnico que esta brinda a los pueblos indígenas u originarios, como, por ejemplo, ayudarlos a complementar la información que brinda el Estado sobre la medida consultada, apoyarlos en la identificación de los impactos en sus derechos colectivos, orientarlos respecto a la estructura del Estado, o aportar con información independiente frente a aspectos técnicos complejos.

Las recomendaciones especifican también algunas conductas que no deben realizar los asesores, como:

[...] actuar como voceros, brindar opiniones parcializadas sobre la medida consultada, impedir o limitar el ejercicio del derecho a la consulta, realizar coacción o condicionamiento a cualquiera de las partes, realizar proselitismo político, realizar actos o palabras que atenten como la dignidad de alguno de los actores del proceso, actuar bajo estado de alcoholismo o drogadicción y realizar actos contrarios a las normas de orden público, la moral y buenas costumbres (Viceministerio de Interculturalidad 2013: 81).

Algunas de estas conductas no deberían señalarse, pues expresan en cierta manera una desconfianza del Estado hacia los asesores de las organizaciones. O si hablamos del principio de buena fe que rige el proceso de consulta y se aplica a ambas partes, deberíamos entender que estos impedimentos se aplican a ambas partes y no solo a los asesores de los pueblos indígenas u originarios.

De los procesos implementados, vemos que en las consultas sobre hidrocarburos y minería hay algunas comunidades que ya cuentan con experiencias previas de explotación de estos recursos; pero, en otros casos, es la primera vez que en sus territorios se ejecutará este tipo de proyectos, por lo que necesitarán mucha información técnica para comprender la actividad que se ejecutará.

Si bien durante los talleres informativos se les explica en qué consisten estas actividades y cuáles son sus impactos, un taller informativo no se equipara con el conocimiento técnico que poseen los funcionarios, que vienen trabajando en estas actividades desde hace años. La idea no es que los pueblos se vuelvan expertos en el tema, pero sí que conozcan lo relevante para tomar una decisión informada y que cuenten con asesoría técnica que los apoye en cuestiones complejas a lo largo del proceso.

Para los pueblos indígenas u originarios, la experiencia de contar con asesores no ha sido una constante en los procesos de consulta; solo para algunos procesos —principalmente los de hidrocarburos—, la entidad promotora les ha brindado apoyo en pasajes y viáticos, y únicamente en la etapa de evaluación interna. En otros, las organizaciones indígenas o las ONG han brindado a sus técnicos como apoyo a los pueblos consultados. Y en algunos casos, como en los procesos de minería, los pueblos indígenas u originarios no han solicitado ni contado con el aporte de asesores, cuando en otros procesos han participado varios de ellos debido a lo emblemático del caso (lote 192).

86

Así, el tema de los asesores queda a la voluntad y recursos disponibles de la entidad promotora, de las posibilidades de los pueblos de cubrir los costos de la asesoría —por sus propios medios o con la ayuda de terceros— o de lo emblemático del caso. En otros países, como Chile y Colombia, sí se garantizan los servicios de asesores para los pueblos indígenas u originarios en todos los procesos de consulta. Como lo señaló un representante indígena quechua de Chile, «si existe asesoría, es porque nosotros la exigimos, porque entendimos que es asegurar información confiable y esto nos ayuda a subir el estándar del diálogo».

La asesoría técnica es esencial en los procesos de consulta, ya que hay mucha información que es necesario comprender y evaluar, o información abundante en diferentes áreas de análisis. Explicar en qué consiste una concesión minera, la explotación de hidrocarburos, el dragado de un río o la revisión de extensos contratos o términos de referencia (TDR) implica, desde luego, la necesidad de un acompañamiento técnico. El proceso de consulta al Reglamento de Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS) implicó, por ejemplo, no solo analizar cuantiosa información forestal disgregada en políticas, leyes y directivas, sino también analizar información vinculada a titulación, sanciones, penalidades y pagos de impuestos, entre otros.

Estas complejidades a veces son tan grandes que requieren equipos técnicos especializados en diversos temas, como el equipo técnico que constituyó la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) para la consulta al RLFFS, el equipo técnico para la consulta del lote 192, o el equipo de asesores que se formó para la consulta de la Hidrovía Amazónica. Estos equipos técnicos

trabajaron y reflexionaron junto con los pueblos indígenas u originarios en muchas sesiones, y no solo durante la evaluación interna. Sin duda, esto contribuyó —en los tres procesos— a que las organizaciones y sus representantes eleven su nivel de empoderamiento y planteen propuestas más elaboradas, y aportó a lograr importantes acuerdos que resguardan no solo la garantía de sus derechos, sino también sus prioridades de vida.<sup>7</sup>

Por ello, es importante asegurar el acompañamiento de asesores técnicos para los pueblos indígenas u originarios a lo largo de todo el proceso de consulta, a fin de que brinden una adecuada asesoría que ayude a equilibrar el diálogo y la negociación.

#### **d) Contar con plazos razonables**

Uno de los principios que contempla la Ley de Consulta es contar con plazos razonables, que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas sobre la medida objeto de consulta (Art. 4, inc. e, de la Ley de Consulta).

Y si bien se requiere un plazo razonable para la adecuada información, reflexión y creación de propuestas por parte de los actores indígenas, consideramos que los plazos también son útiles para el proceso en sí mismo, ya que el tiempo aporta al desarrollo y maduración de este y al empoderamiento de todos los actores, lo que incidirá, a su vez, en un mayor equilibrio en el diálogo.

La normativa establece un plazo máximo para el desarrollo de las etapas de publicidad, información, evaluación interna y diálogo durante 120 días calendario, contados a partir de la entrega de la propuesta de la medida objeto de consulta hasta la firma del acta de consulta (Art. 24 del Reglamento de Ley de Consulta Previa).

En la práctica, en algunos procesos estos plazos se han extendido. Esto sucedió durante el primer proceso de consulta, la del ACR Maijuna-Kichwa, en la que al inicio se contemplaron plazos breves —un día para cada etapa—, excepto la etapa informativa, que duró un mes. Esto fue a pedido del propio pueblo maijuna, que quería la pronta creación de su ACR. Sin embargo, debido a que se incorporó al proceso un nuevo pueblo que no había sido identificado, se ampliaron los plazos hasta 154 días. Esto a fin de que los kichwas que ingresaron al proceso en la etapa de diálogo, pudieran tener también una etapa informativa y una etapa de evaluación interna que los ayudara a definir sus propuestas antes de entrar al diálogo. Esto era necesario para asegurar la adecuada participación de los kichwas en el proceso, teniendo en cuenta que los plazos establecidos por la Ley y el Reglamento deben contribuir al adecuado desenvolvimiento del proceso, y no a limitarlo.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la consulta del lote 192 se estableció la creación de un fondo social —que se constituirá con el 0,75% del valor de la producción fiscalizada de petróleo del lote— en beneficio directo de las comunidades nativas afectadas, y se destinará a proyectos de desarrollo y vigilancia ambiental.

Por otro lado, en los procesos de consulta que se vienen realizando en el sector minero, los plazos establecidos son bastante reducidos —entre 30 y 45 días—, menos del plazo máximo establecido por ley. Y más allá de que estos procesos hayan logrado resultados y se resalte que este sector venga cumpliendo su obligación de consultar, habría que reflexionar sobre la necesidad de mayores plazos, que permitan el empoderamiento de las partes sobre sus derechos y el adecuado análisis de los impactos de la medida, en una actividad que no ha estado exenta de expectativas, controversias y, algunas veces, conflictividad.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la forma de comprender y de utilizar los tiempos no es la misma para el Estado que para los pueblos indígenas u originarios. Como señalaba un líder achuar, «vienen y quieren solucionar nuestras demandas históricas en dos días». Además, los tiempos que se requieren cuando se trata de un proceso de «toma de decisiones» son diferentes, ya que implican una toma de decisión colectiva, que respete las estructuras organizativas de los pueblos indígenas u originarios, y aborde los diferentes intereses que les ocupan en esos momentos.

### **3.2 El fortalecimiento de las identidades indígenas**

Nos referimos al fortalecimiento a las instituciones tradicionales y formas propias de organización de los pueblos indígenas u originarios, el reconocimiento de sus saberes y aportes, así como el reconocimiento de las distintas racionalidades y cosmovisiones.

88

#### **a) Un proceso de construcción conjunta**

La intencionalidad del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es reconocer a los pueblos indígenas u originarios como sujetos activos de su propio desarrollo, al señalar en su preámbulo: «Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven». Con ello, buscan eliminar la orientación hacia la asimilación de los pueblos indígenas u originarios que caracterizaba a las normas anteriores.

Esta aspiración a reconocer a los pueblos indígenas u originarios como actores de su propio desarrollo está contenida en el derecho a la consulta —al establecerse que estos deben ser consultados cada vez que se establezcan medidas que los afecten— y debe irradiarse al proceso de consulta en sí. Es decir, la consulta debe ser un proceso en el que los actores indígenas, a partir del reconocimiento y valoración de sus identidades, aportan y participan activamente desde la fase del diseño hasta el final del proceso, lo que da como resultado una construcción conjunta de este.

Si bien esto se viene buscando en la mayoría de procesos implementados, para que la construcción conjunta se materialice, debe fortalecerse el rol de los pueblos indígenas u originarios como sujetos activos de la consulta. Para ello, debemos preguntarnos sobre el rol que se otorga a dichos pueblos en cada etapa del proceso de consulta.

Como ejemplo, analizaremos dos etapas de dicho proceso.

Durante la etapa informativa, solo el Estado brinda información sobre la medida consultada y sobre los impactos en los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios; los talleres informativos que se desarrollan en esta etapa hacen también las veces de capacitaciones sobre derechos colectivos y sobre la actividad que se consulta. El papel que se les atribuye a los pueblos indígenas u originarios generalmente ha sido un rol pasivo de recibir la información y conocer los impactos, pero ¿solo el Estado debe brindar información? En los procesos desarrollados, se evidencia la valiosa información con que cuentan los pueblos indígenas u originarios acerca de sus entornos, del manejo de sus recursos y territorios, de la identificación de las afectaciones a sus derechos, etcétera; sin embargo, toda esta información habitualmente se considera como parte del discurso, y no entra a formar parte de contenido del proceso.

Por ejemplo, durante la consulta del lote 195, la entidad promotora identificó que la medida consultada generaba tres afectaciones a los derechos de los pueblos, tanto para las actividades de sísmica como de perforación exploratoria y perforación de desarrollo: afectación a la tierra y al territorio, a conservar sus costumbres y a la identidad cultural. También identificó tres afectaciones adicionales de la actividad de perforación de desarrollo: afectación a establecer sus prioridades de desarrollo, a la salud intercultural y a la educación intercultural.<sup>8</sup> Uno de los pueblos consultados en el proceso contaba con experiencia previa de relacionamiento con la actividad de hidrocarburos, por lo que identificaba bastante bien las afectaciones que podían producirse y las expresó al ente promotor durante el taller informativo; por ejemplo, la afectación a su derecho al trabajo y a la formación profesional. Sin embargo, dicha información no se incluyó en el proceso sino hasta la etapa de evaluación interna, etapa en la que los pueblos legitiman sus afectaciones, demandas y propuestas al incluirlas en la propuesta formal que dará pie al diálogo. Pero ya desde etapas previas esta información puede servir al proceso, o podría haberse establecido un espacio formal para que los pueblos indígenas u originarios brindaran su propia información sobre las afectaciones u otros aspectos relevantes, para tomarla en cuenta también a lo largo del proceso.

Sobre la etapa de diálogo, se debe considerar que los pueblos indígenas u originarios tienen sus propias formas de diálogo, protocolos de saludo y convenciones sociales para anunciar el cierre de un acuerdo. Por ello, desde luego, estos debieran sumarse también a esta etapa en forma consensuada con el Estado; sin embargo, son pocos los casos en los que los hemos visto presentes. Por ejemplo, en la consulta del ACR Maijuna se dio inicio al taller informativo con la bienvenida de la comunidad a los funcionarios del Estado en la que se incluyeron danzas y cantos, y al cierre del taller la comunidad entregó un nombre en maijuna a cada uno de los participantes del proceso que no eran maijuna.

---

8 Plan de consulta del lote 195.

Esos nombres también expresaban cómo habían sido vistos y evaluados por la comunidad los funcionarios, aunque para algunos solo eran nombres graciosos. En el proceso de consulta de la creación del parque Sierra del Divisor, luego de llegar a acuerdos en la etapa de diálogo, los representantes de los pueblos matsés y shipibo cantaron canciones en sus idiomas, que narraban el camino que habían recorrido para llegar hasta ese momento.

Desde luego, los pueblos indígenas u originarios también pueden aportar a la metodología del diálogo; por ejemplo, a la forma en que se presentan los aportes del Estado y de los pueblos indígenas —actualmente, el Estado prepara un cuadro en el que se visualizan los acuerdos y desacuerdos de las propuestas vinculadas a la medida consultada y de las propuestas no vinculadas a la medida consultada—, así como a la forma en que se tomarán los acuerdos —generalmente, para tomar un acuerdo se presenta la propuesta y se pregunta si están o no de acuerdo—. Por ello, es importante que en esta etapa, que es la más formal de todas, estén presentes expresiones de todas las identidades y culturas que dialogan.

En este sentido, es necesaria una construcción conjunta del proceso, en la cual las metodologías, contenidos y formas propias de cada pueblo también se manifiesten, de acuerdo con el principio de interculturalidad y siguiendo la intención del Convenio 169 de la OIT. De esta manera, el proceso no será una construcción del Estado con participación de los pueblos indígenas, sino un proceso construido por las dos partes que dialogan.

### ***b) El fortalecimiento de la institucionalidad indígena y sus propias formas de organización***

Los pueblos indígenas u originarios cuentan con sus propias dinámicas de organización que determinan su vida comunitaria y su orden interno, y como entes colectivos, participan y toman decisiones mediante sus instituciones y organizaciones propias, elegidas conforme sus usos y costumbres.

Estas instituciones pueden ser instancias tradicionales u organizaciones con atribuciones específicas a las que dichos pueblos reconocen representatividad y legitimidad de acuerdo con sus procedimientos internos.

Por ejemplo, en los pueblos amazónicos y andinos encontramos las asambleas comunales, órganos de la mayor jerarquía dentro de la comunidad, las cuales están compuestas por todos los integrantes de esta. La asamblea es la que designa los cargos o autoridades comunales, y evalúa y decide sobre todos los asuntos que involucran a la comunidad.

Desconocer sus formas de organización e instituciones representativas sería asumir que son pueblos sin organización ni estructura.

Recordemos que la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del año 2007, en su artículo 33.2 señala que «los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos». Por ello,

en los procesos de consulta no solo se deben reconocer las diversas instituciones que los representan, sino también fomentar su fortalecimiento en el diálogo con el Estado.

En este sentido, el Reglamento de Consulta establece que «la consulta se realiza a los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas» (Art. 7), en el entendido de que consultar a todo un pueblo puede resultar muy complejo, no solo si se considera el número de sus integrantes, sino también su distribución espacial, pues en muchas ocasiones estas personas se encuentran en diferentes partes del país.

Por lo general, se ha considerado que la forma de organización base de los pueblos indígenas u originarios son las comunidades nativas y campesinas.<sup>9</sup> Por ello, en los procesos de consulta participan principalmente las comunidades campesinas o nativas que han sido reconocidas como pueblos indígenas u originarios, pero ha sido más complejo considerar e incluir otras formas de organización de los pueblos indígenas.

En este sentido, en los primeros procesos se discutía si debían participar también las federaciones u organizaciones indígenas, en el entendido de que sus representadas ya estaban siendo consultadas en el proceso y no era necesario incluir a más actores, o que en algunos casos no existía una estrecha relación entre las organizaciones y sus bases.

Sin embargo, más allá del análisis caso por caso que deba hacerse, hay que considerar que las organizaciones y federaciones indígenas expresan una forma de organización y estructura que debe ser respetada, salvo en los casos en los que las comunidades expresen lo contrario. Asimismo, las organizaciones son las que cuentan, generalmente, con mayores recursos técnicos que pueden aportar al proceso de consulta y ayudar a empoderar a las comunidades.

No en todos los procesos en que participan comunidades se han acreditado organizaciones. En el lote 169, por ejemplo, la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU) entró como asesora de las comunidades, pero no como organización consultada. Sin embargo, en el proceso de consulta del ACR Maijuna-Kichwa, se consultó tanto a las comunidades maijuna y kichwas afectadas por la medida como a sus federaciones, la Federación de Comunidades Nativas Maijuna (Feconamai), y la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela (Feconamncua), respectivamente. De igual modo, en el proceso de Hidrovía Amazónica fueron consultadas las comunidades afectadas por la medida junto a sus organizaciones: Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (Corpi-SL) y ORAU.

<sup>9</sup> Las comunidades nativas y campesinas son la forma en que los pueblos indígenas u originarios se organizaron para obtener la titulación colectiva de sus tierras. Se considera que son indígenas siempre y cuando cumplan con los criterios establecidos en el art. 1 del Convenio 169 de la OIT.

Por otro lado, en el trabajo de campo para identificar a los pueblos indígenas u originarios que deben ser consultados, el VMI ha identificado que estos, en el ámbito territorial, no solo se organizan como comunidades, sino también como caseríos, centros poblados, asentamientos, entre otros; estas diversas manifestaciones se engloban en el término *localidades*. Este ha sido un avance importante, y es a partir de los procesos de consulta que el Estado reconoce de forma oficial otros ámbitos geográficos donde se asientan los pueblos indígenas. Por ejemplo, en la consulta del lote 175 fueron consultados comunidades, caseríos, fundos y asentamientos con población indígena.

Asimismo, el reconocimiento e incorporación de las organizaciones de mujeres en los procesos de ámbito nacional también es un aspecto que debe ser resaltado, ya que al inicio se consideraba que ya estaban representadas por las organizaciones indígenas nacionales. Sin embargo, las mujeres indígenas lucharon para que se incluyera a sus organizaciones como actoras del proceso, porque de no estar presentes —como señaló una dirigente de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap)— no se habrían visibilizado sus propuestas: «Así es como en la consulta del RLFFS hemos podido sacar nuestras propuestas al aire, porque si íbamos en grupos con los hombres, no nos dejaban participar».

Y como bien señala Leiva (2014), solo en la medida en que los pueblos indígenas u originarios consigan que sus propias instituciones sean incorporadas y reconocidas como parte de una práctica política cotidiana alcanzarán un mayor nivel de consolidación como sujetos colectivos de derechos. Asimismo, a partir del reconocimiento que el Estado otorgue a las instituciones indígenas como interlocutoras y representantes válidas, los pueblos indígenas podrán establecer una relación y manifestación política más plena con el Estado.

### **c) Fomentar el encuentro de racionalidades**

En los procesos de consulta, no solo deben estar presentes los aportes de las partes que dialogan en el diseño, la metodología y el contenido, sino que el proceso también debe generar espacios para la expresión de las diferentes racionalidades que dialogan.

Y es que nuestras formas de pensar, entender y actuar en el mundo forman parte de nuestra cosmovisión y cultura. Y como bien lo explica Tubino (s. f. b), existe una racionalidad analítica-instrumental que surge con la modernidad, cuya forma de conocimiento consiste en analizar y descomponer lo complejo para luego recomponerlo mediante la síntesis. Esta racionalidad es propia de la ciencia y es profundamente teórica y pragmática, y conlleva un elevado grado de abstracción.

Por otro lado, los pueblos indígenas utilizan más bien una racionalidad analógica, basada en símbolos, los que se articulan de forma distinta a los conceptos de la racionalidad analítica-instrumental.

Son dos lógicas diferentes que operan con reglas y criterios distintos. Que ordenan mundos diferentes porque responden a vivencias completamente distintas de la



misma realidad. Así, mientras los científicos analizan y descomponen la naturaleza para conocerla y dominarla, los nativos la comprenden de manera holística y empática. No desconectan el saber de la imaginación y de los afectos (Tubino s. f. b: 8). Miran a la naturaleza de forma distinta porque se sienten parte de ella. Por ello la emoción y los afectos van ligados a esta racionalidad.

Así, el pensamiento mítico, por ejemplo, es una especie de pensamiento simbólico con una lógica muy parecida a la de los sueños, y estos mitos forman parte de la realidad y cotidianeidad de los pueblos indígenas.

Como ejemplo, podemos mencionar la cosmovisión del pueblo kukama —en el proceso de consulta a la Hidrovía Amazónica—, pueblo considerado «de río» respecto a otros pueblos amazónicos más vinculados al bosque. En este proceso, una de las tensiones fueron las concepciones que la entidad promotora y los kukama tenían sobre el río. Para los primeros, el río es un medio de transporte, mientras que para los segundos es la base de su cosmovisión, y mantienen con el río una fuerte relación espiritual:

En el río vive la boa, las madres de los peces, la *carahua*, que es la boa grande. También viven sus familiares que se ahogaron en el río y por ello tienen familia y seres queridos que ahora viven en el río. Señalan que los chamanes o *bancos* son los que se pueden comunicar con esos seres que habitan el río. También señalaron que a 20 minutos de la comunidad de San José de Saramuro se hundió una barcaza que generó un hoyo grande y que hasta ahora no la han podido sacar. En este lugar se han ahogado personas y los *bancos* que se han comunicado con ellos señalan que ese hoyo es la puerta a una ciudad que está bajo el río (Acta de evaluación interna de Saramuro, 5-7 de julio del 2015).

Esta relación espiritual y afectiva con el río se vería afectada por el proyecto de la Hidrovía. Por ello, durante el proceso de consulta, los kukama explicaron en detalle cómo era el mundo debajo del río. El VMI tuvo la iniciativa de elaborar un documento que recogía y sistematizaba sus argumentos con relación al río, y lo entregó como información para el proceso. Así, su cosmovisión y mitos ingresaron como información que debía considerarse en el momento de tomar los acuerdos. Ejemplo de ello es que uno de los acuerdos del proceso reconoce la cosmovisión de estos pueblos al señalar que en el estudio de impacto ambiental (EIA) se identificarán los impactos culturales y espirituales del proyecto, y para ello se incluirá, como equipo de apoyo al equipo consultor que realizará el EIA, a tres sabios indígenas designados por las organizaciones. (Acta de diálogo)

Este mundo de simbologías se encuentra presente también en sus discursos cotidianos y en la transmisión de sus conocimientos, que comparten habitualmente mediante analogías y ejemplos relacionados con la naturaleza, ya que su aprendizaje parte de su relación directa con ella.

Asimismo, cuando abordan el uso de territorio o sus límites, el territorio se convierte en portador de memorias, porque narra las relaciones que han desarrollado con sus ancestros, entre ellos y con personas y grupos externos a ellos. Fue el

caso del pueblo matsés durante el proceso de consulta a la categorización del parque nacional Sierra del Divisor, cuando explicaron a los funcionarios los usos ancestrales que daban a los territorios de la zona del Yaquerana, donde se ubicaban sus cementerios y los espíritus de sus ancestros. Es por ello, que la racionalidad y afectividad se encuentran conectadas.

Por otro lado, la oralidad es el medio de comunicación principal para este tipo de racionalidad. Recordemos que los mitos, y sus usos y costumbres, se han transmitido de generación en generación a través de la narración oral, frente a la racionalidad analítica-instrumental que para perdurar usa principalmente el medio escrito.

Por ello, se debe apostar por incluir no solo las diversas racionalidades en el diálogo, sino también equilibrar ambos tipos de lenguaje: el oral y el escrito.

En los procesos desarrollados, se observa principalmente a los integrantes de los pueblos indígenas u originarios escuchar con atención —y también cansancio— la lectura punto por punto de las actas, en algunos casos de más de 60 acuerdos. O ver presentaciones de PowerPoint sobre aspectos técnicos, sentados y en silencio. Además de revisar para la evaluación interna incontables folios sobre leyes, contratos o términos de referencia, y presentar los resultados por escrito. Y si bien el Reglamento de Consulta señala que la evaluación interna puede entregarse en forma escrita u oral, en todos los procesos de consulta desarrollados se han presentado actas escritas, tal vez porque se entiende que es un lenguaje más formal o porque sienten que registra y garantiza mejor sus propuestas.

94

Vale la pena resaltar que durante la etapa de diálogo del proceso de consulta a la categorización del parque nacional Sierra del Divisor, la entidad promotora de la medida —el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp)— fomentó que los representantes de los pueblos indígenas u originarios expusieran oralmente los resultados de sus evaluaciones internas para elaborar, a partir de ellas, la matriz de sus propuestas. Esto propició una nueva lógica en el diálogo y aportó un bello matiz al proceso, porque narraron todo el camino de reflexión y toma de decisiones que habían seguido hasta llegar a acuerdos, sus temores y expectativas frente al proceso, y también los encuentros y desencuentros internos a raíz de la medida consultada. Un representante señaló: «Yo no estoy de acuerdo con la medida, pero mi comunidad sí y yo debo respetarlo». Asimismo, expresaron oralmente otras propuestas que no estaban incluidas en el acta escrita que entregaron, pero que fueron incorporadas a la matriz de propuestas sobre la que versó el diálogo.

Por ello, debemos apostar también por el diálogo entre las diversas racionalidades, construyendo las condiciones que permitan visibilizarlas dentro del proceso.

### **3.3 Un abordaje de las causas de las asimetrías**

Este abordaje se realiza a partir del análisis de temas estructurales que subyacen al diálogo —como las diferentes visiones de desarrollo que tienen los pueblos indígenas y el Estado— y del análisis de cómo se incorporan las demandas

históricas de los pueblos indígenas u originarios en los acuerdos de los procesos de consulta.

### a) *La consideración de las diferentes visiones de desarrollo.*

Los pueblos indígenas u originarios se distinguen del resto de la sociedad nacional no solo por poseer, una cosmovisión y una estructura de organización diferente, sino por tener como referente su identidad cultural para definir el desarrollo.

Como bien señala Carlos Viteri (citado en Trapnell 2005: 190): «Eso que la cultura occidental llama “desarrollo” podríamos entenderlo como “el bienestar” y ese bienestar no es solo una cosa material, sino también espiritual. Es vivir bien en y con la naturaleza. Es vivir de acuerdo a su cosmovisión».

Mientras que el concepto de desarrollo de la economía moderna actual está asociado a términos como *pobreza* y *riqueza* —entendidos como ausencia de bienes materiales y acumulación de bienes—, esta definición de *pobreza* para los pueblos indígenas no está tan relacionada con la posesión de bienes como con el acceso a los recursos en sus territorios: «A nosotros nos dicen pobres, pero no somos pobres, tenemos nuestros recursos, podemos pescar, comer y sacar de la naturaleza lo que necesitamos» (Fermín Tiwi, citado en McCartney y otros 2010: 200).

Sin embargo, es frecuente que no se consulte a los pueblos indígenas u originarios sobre sus aspiraciones en la sociedad, esperando que ellos se ajusten a lo establecido. Términos como *inclusión social* pueden tener esta connotación, ya que darían a entender que son los pueblos indígenas los que deben integrarse a la visión del mundo del grupo mayoritario (McCartney y otros 2010).

Para la Aidesep, es claro que el desarrollo de los pueblos indígenas u originarios solo se logra cuando ejercen su derecho a la autonomía. Por ello, en sus planes y principios institucionales hacen referencia al desarrollo en conformidad con sus propias necesidades e intereses:

El «desarrollo humano» vendría a ser el grado de satisfacción de las necesidades humanas, alcanzado por un grupo humano, un pueblo o una nación. [...] Pensar que «desarrollar» una comunidad es hacerla partícipe de la modernización, en condiciones que escogen otros y no ellos, sería colocarlos en la visión desarrollista de los años 70 (Aidesep 2003: 4).

Asimismo, la concepción de desarrollo para los pueblos indígenas u originarios está fuertemente ligada a la concepción de territorio. El concepto de pertenencia, acceso y utilización de determinado territorio que tienen los pueblos indígenas difiere sustancialmente de la visión occidental, que utiliza una lógica de propiedad privada basada en criterios físico-espaciales y político-administrativos, con los cuales se diseñan las políticas y normas del Estado para los territorios de estos pueblos indígenas (Chirif y otros 1991).

Analizando los procesos de consulta, observamos que estas diferentes visiones de desarrollo no se reconocen ni se abordan durante el proceso de consulta, aunque siempre subyacen como problema de fondo.

Ejemplo de ello es cuando se señala que la medida afecta su derecho a establecer sus prioridades de desarrollo debido a que

los pueblos indígenas podrían ver limitadas sus posibilidades de desarrollo al haberse instalado en su territorio actividades extractivas que introducen elementos de economía de mercado y patrones de consumo no tradicional; por ejemplo, los jóvenes podrían dejar las actividades tradicionales en busca de trabajo en la empresa. O porque la presencia espacial de las instalaciones de producción limitaría la posibilidad del pueblo indígena de usar ese territorio para otras actividades<sup>10</sup>

Pero no se ahonda en cuáles son esas prioridades de desarrollo de los pueblos ni en cómo el Estado podría considerarlas o promoverlas. Generalmente, las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas u originarios aparecen en los procesos de consulta como contrarias a las medidas consultadas que propone el Estado, planteadas según la lógica de que solo sirven al propio beneficio de estos pueblos, e invisibilizadas bajo el supuesto de que las propuestas del Estado benefician a todos los peruanos.

En el caso del lote 195, por ejemplo, al finalizar el proceso de consulta, el representante de la Federación Nativa de Comunidades Cacataibo (Fenacoca) mencionó: «Esperamos que sean cosas buenas, hemos aceptado porque no queremos que nos vean como una traba al desarrollo». La dureza de la respuesta expresa que su propia visión de desarrollo no importa y que solo se tuvo como eje central la visión de desarrollo del Estado. Se asume un solo horizonte de desarrollo en el que todos deben incluirse, sin reflexionar sobre la equidad de este modelo en el que grandes grupos de la población no son beneficiados.

Por otro lado, la consulta en algunos casos se convierte en la aparente salida a los problemas de los pueblos indígenas u originarios, en una oportunidad en que, a condición de aceptar el proyecto en su territorio, terminan convirtiéndose en empleados de este. De este modo, se materializa la reproducción de un modelo colonial del proyecto de desarrollo. (Vargas 2016).

Por ello, si no abordamos este tema estructural que subyace al diálogo, no estaremos considerando realmente las prioridades, necesidades y aportes de los pueblos indígenas, ni tratando las causas que generan las diferentes asimetrías y desigualdades a las que están expuestos.

---

10 Cuadro de derechos colectivos y afectaciones, anexo a los planes de consulta de hidrocarburos. Solo el Plan de Consulta del lote 192 hace una diferencia con el resto de lotes de hidrocarburos consultados al señalar, en la descripción de la afectación de su derecho a establecer sus prioridades de desarrollo: «Menos posibilidades de desarrollar ciertas actividades económicas ligadas a la pesca, agricultura», entre otras.

### **b) La incorporación de las demandas históricas de los pueblos indígenas u originarios en los acuerdos de los procesos de consulta**

En todos los procesos de consulta han surgido demandas socioeconómicas que corresponden a la agenda histórica de los pueblos indígenas u originarios. Las referencias a la falta de saneamiento y titulación de sus territorios, la falta de servicios de salud y educación bilingüe intercultural y la falta de seguridad alimentaria, entre otras, son una muestra de las asimetrías y desigualdades que afrontan los pueblos indígenas u originarios frente al resto de la población.

El gran desafío que surge es cómo interpretar y abordar estas demandas en los procesos de consulta, y, desde la parte práctica, cómo relacionar estas demandas con la medida consultada, a fin de darles una respuesta efectiva.

Lo que debemos tener en cuenta es que si hablamos de un diálogo intercultural, no se trata solo de un diálogo sobre los impactos o afectaciones de una medida, sino de conversar en condiciones de equidad, no únicamente durante el proceso —con información, asesores, plazos razonables, etcétera—, sino buscando esas condiciones de equidad más allá del proceso. Es decir, se trata de contribuir a que nuestro interlocutor dialogue sin estar condicionado o enfrentado a graves problemas de salud, educación, alimentación, inseguridad territorial, abandono del Estado, entre otros.

En los procesos de consulta, las demandas históricas de los pueblos indígenas se han abordado frecuentemente como acuerdos «no vinculados a la medida consultada», y en algunas excepciones esas propuestas han entrado como «acuerdos vinculados directamente a la medida consultada». Y allí hay que hilar muy fino, porque la diferenciación entre lo que está o no vinculado a la medida no es muy clara, sino que más bien ha ido respondiendo al empoderamiento de las organizaciones y pueblos indígenas u originarios que son consultados, y cómo estos han logrado incluir estos temas en el proceso. Lo que sí es bastante claro es que estas demandas históricas no han sido ignoradas por el Estado en ninguno de los procesos de consulta, y se han incluido en estos aunque sea acotando que no están relacionadas con la medida consultada.

Por ejemplo, en el proceso de consulta del lote 189, se establecieron como «propuestas no relacionadas a la medida consultada» aspectos de servicios básicos, demarcación y titulación, apoyo a las organizaciones indígenas y ecoturismo, mientras que en el lote 192, en «acuerdos vinculados a la medida consultada» se abordan temas de titulación, educación y salud, entre otros.

Por otro lado, la respuesta del Estado a las propuestas vinculadas a las demandas históricas de los pueblos indígenas u originarios ha sido un proceso progresivo que ha ido desde conocer estas demandas para trasladarlas a la entidad competente con el seguimiento del VMI, hasta incluir la participación de los sectores vinculados a estas demandas, los que han asumido compromisos en los acuerdos.

Por ejemplo, en el acta del lote 189 —en la parte de acuerdos no relacionados con la medida administrativa— se establece lo siguiente respecto a la demarcación y titulación de comunidades:

Las funciones de PERUPETRO S. A. son ajenas a las actividades de demarcación y titulación de territorios solicitados por los pueblos indígenas. PERUPETRO S. A. se compromete a trasladar este pedido al Ministerio de Agricultura, así como al Gobierno Regional; también solicitar al Ministerio de Cultura interceda y haga seguimiento ante las autoridades correspondientes para que cumpla la solicitud, en forma coordinada con las organizaciones indígenas.<sup>11</sup>

Mientras que en el lote 192, con la participación del Gobierno Regional se estableció el siguiente acuerdo vinculado al saneamiento y titulación:

El Gobierno Regional de Loreto, mediante la Dirección Regional Agraria de Loreto y la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (Disafilpa), iniciará las acciones de saneamiento físico legal —titulación y/o ampliación— de las áreas que están en posesión de las comunidades nativas del pueblo kichwa en la cuenca del río Tigre.

Este reconocimiento gradual sin duda es importante, ya que pasa de derivar una demanda —cuya atención depende de la voluntad de la entidad competente vinculada— a que la entidad directamente competente asuma acuerdos, que pueden ser reclamados por vía judicial.

Cabe resaltar que, en el caso de la consulta al proyecto de Hidrovía Amazónica, se estableció como acuerdo conformar el Grupo de Trabajo Multisectorial Encargado de Promover el Diálogo con los Pueblos y Comunidades Indígenas del Área de Influencia del Proyecto Hidrovía Amazónica, para abordar las demandas y propuestas no relacionadas con la medida objeto de consulta. El grupo está integrado por 11 ministerios, 2 gobiernos regionales —Loreto y Ucayali— y 3 organizaciones indígenas. Este es un avance interesante porque abre un espacio de coordinación directa entre los pueblos indígenas u originarios y el Estado para responder a las propuestas y demandas no relacionadas con la medida consultada, pero que deben ser atendidas en forma coordinada por el Estado.

En este sentido, para atender las causas de las asimetrías que prevalecen entre las partes que dialogan, es necesario abordar también las condiciones del diálogo. O, como bien señala Fonet (2000), hay que exigir que el diálogo entre las culturas sea, de entrada, un diálogo sobre los factores económicos, políticos, sociales y otros que condicionan un intercambio franco entre estas.

#### 4. Conclusiones

El presente documento ha buscado reflexionar sobre aquello que da significado o contenido al diálogo intercultural a partir de los aportes de la academia. Se ha entendido el diálogo intercultural no solo como un escenario de encuentro entre culturas que dialogan, sino como un intercambio en condiciones de equidad, en el que el proceso y las condiciones del diálogo son definidos por las partes que

11 Acta de Consulta del lote 189.

intervienen en este. Un diálogo que, a la vez, refuerce las identidades tradicionales y los espacios de autonomía de los pueblos indígenas u originarios, a fin de generar intercambios sin condicionamientos de la cultura dominante; y al mismo tiempo, un diálogo que busque suprimir las causas de las asimetrías sociales, económicas, políticas y culturales que limitan la posibilidad de que el «otro» pueda ser considerado sujeto con capacidad de actuar y decidir sus propias prioridades.

Asimismo, vemos que los principios que guían el proceso de consulta ayudan a dar contenido al diálogo y permiten pasar del procedimiento administrativo a un proceso que pueda garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Por ejemplo, el principio de interculturalidad busca desarrollar una interacción no solo entre personas, sino también entre conocimientos, prácticas, lógicas, racionalidades y principios de vida.

Por otro lado, la tarea de transformar un derecho en una garantía real y efectiva para los pueblos indígenas u originarios exige el desarrollo de una política pública, que incorpore el respeto por los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y la construcción de una sociedad que integre la diversidad cultural como riqueza.

Por ello, es importante que el Estado internalice la necesidad de aplicar el enfoque intercultural en las diferentes políticas públicas vinculadas a los pueblos indígenas u originarios, y construya herramientas que permitan transversalizar dicho enfoque. Del mismo modo, se debe capacitar a los funcionarios públicos en el uso de este enfoque, así como adecuar las herramientas de gestión existentes a las racionalidades, los tiempos y las geografías diversas de los pueblos indígenas u originarios.

Gestionar adecuadamente la relación con los pueblos indígenas u originarios es, sin duda, el gran desafío para la estabilidad y el desarrollo de la democracia en el Perú, pero puede ser también la gran oportunidad para reconocer las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida.

Finalmente, es preciso señalar que los ejemplos aquí presentados pueden ser abordados desde diversas perspectivas, pero a través de ellos hemos querido reflexionar desde la mirada de cómo viene implementándose el diálogo intercultural.

## Referencias bibliográficas

### **Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana**

2003 *Consolidado marco de plan de vida de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana.*

### **Alvarado, Virgilio**

2002 Políticas públicas e interculturalidad: desafíos y posibilidades. En Norma Fuller (Ed.). *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 33-49.

### **Bartolomé, Miguel Alberto**

2006 *Procesos interculturales antropología política del pluralismo cultural en América Latina.* México: Siglo XXI.

### **Chirif, Alberto; Richard Chase y Pedro García**

1991 *El indígena y su territorio son uno solo.* Lima: Oxfam América.

### **De Vallescar, Diana**

2000 *Cultura, multiculturalismo e interculturalidad: hacia una racionalidad intercultural.* Madrid: Covarrubias.

### **Defensoría del Pueblo**

2010 *Informe sobre la actuación de la Defensoría del Pueblo en los sucesos acontecidos en las ciudades de Bagua y Utcubamba.* Lima: Defensoría del Pueblo.

### **Fornet, Raúl**

2000 *Interculturalidad y globalización.* San José de Costa Rica: DEI.

### **GIZ**

2013 *Guía metodológica de transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad.* Lima: GIZ.

### **Leiva, Ronny**

2014 Instituciones mapuche en Chile: del derecho propio a la consulta indígena. *Revista CUHSO Cultura-Hombre-Sociedad*, Vol. 24, número 1, pp. 103-138.

### **McCartney, Clem; Fernando Aramayo, Leslie Villapoloe e Ismael Vega**

2010 *Desarrollo de un concepto para el fomento de mecanismos de diálogo y consulta entre las instancias estatales y los pueblos indígenas.* Informe elaborado para la Defensoría del Pueblo. Lima: Defensoría del Pueblo.

### **Trapnell, Lucy**

2005 La educación intercultural bilingüe en Perú: debilidades y aportes al desarrollo local. En *Educación y desarrollo local: tensiones y perspectivas reflexiones sobre experiencias en la región andina.* Ignacio Hernaiz, Erick Sanjinés Chávez y Verónica Villarán (Comp.). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la



Educación (IIPE)-Unesco, pp. 263-288.

**Tubino, Fidel**

S. f. a *Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico*. Disponible en <[http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter\\_funcional.pdf](http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter_funcional.pdf)>.

S. f. b *¿Diálogo de las racionalidades?* Disponible en <<http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/090707.pdf>>

**Vargas, Sebastián**

2016 *El revés de la consulta previa: «diálogo intercultural» en emergencia*. Tesis para optar el título de antropólogo. Pontificia Universidad Javeriana.

**Viceministerio de Interculturalidad**

2013 *Guía metodológica de consulta a los pueblos indígenas*. Lima: Viceministerio de Interculturalidad.

**Walsh, Catherine**

2009 *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Abya-Yala.



**REFLEXIONES** a partir de  
las **EXPERIENCIAS**  
de **CONSULTA PREVIA**

# VI. Los límites del diseño de la consulta previa: ¿estamos cerca del techo de cristal?

Patricia Balbuena

## Introducción

La Ley de Consulta Previa<sup>1</sup> ha generado, desde su promulgación, cambios significativos en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios. A partir de su implementación,<sup>2</sup> en el 2013, funcionarios públicos, líderes y lideresas de los pueblos indígenas u originarios han dialogado de manera constante y han logrado acuerdos de mutuo beneficio, con carácter obligatorio para ambas partes. Hasta julio del 2016, se han llevado a cabo 25 procesos de consulta, referidos a lotes de hidrocarburos, proyectos mineros y políticas nacionales.

El Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura logró zanjar el debate respecto a la identificación del sujeto del derecho colectivo, vale decir, cuáles son los pueblos indígenas u originarios de nuestro país. Siguiendo los criterios establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Ministerio de Cultura elaboró la *Base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios*, en la que están registrados 55 pueblos que integran más de 5000 comunidades campesinas y nativas.

Otro aspecto clave fue la elaboración de instrumentos que facilitaran el desarrollo de las etapas establecidas en la Ley. Por ejemplo, la identificación de pueblos indígenas u originarios (segunda etapa) requería el desarrollo de una guía práctica que permitiera la verificación en campo de la información incluida en la base de datos. Este proceso de verificación es realizado por las entidades públicas que impulsan determinada medida, con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura.

Estos avances nos han dado la oportunidad de construir una nueva institucionalidad pública para los pueblos indígenas u originarios, así como de colocar en la agenda política y mediática a un sujeto de derechos con capacidad de agencia, y que,

---

1 Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

2 El proceso de reglamentación de la Ley puede considerarse un primer ejercicio de consulta, pero en términos formales asumimos que la implementación de los procesos se inicia con la creación del Área de Conservación Regional Kichua-Majijuna, a mediados del 2013.

mediante la consulta previa, puede exhortar el cumplimiento y ejercicio de sus otros derechos colectivos. Este es el logro más importante de la Ley de Consulta Previa: ser palanca para exigir institucionalidad estatal y políticas públicas con enfoque intercultural que respondan a estas demandas políticas, y que desde un sentido jurídico se nutran con el contenido de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, establecidos tanto en los instrumentos internacionales como en la jurisprudencia supranacional.

Señalemos, asimismo, que el impulso que imprimió la consulta previa en el tema intercultural ha aportado también a otros espacios. Es decir, a una gestión intercultural de los servicios públicos, así como a la incorporación del enfoque intercultural o diferencial en las políticas públicas.

Así, la implementación del derecho a la consulta previa ha servido para alimentar iniciativas de políticas desde otras áreas del VMI, como, por ejemplo, servicios bilingües con traductores e intérpretes en 37 lenguas indígenas y la incorporación de la *Base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios* en el Padrón General de Hogares y en el Sistema de Focalización de Hogares, lo que ha permitido que miles de personas indígenas amazónicas accedieran a los programas sociales. Gracias a la información generada por el VMI, los sectores del Poder Ejecutivo se abocaron a ampliar la cobertura de servicios públicos e infraestructura en beneficio de las comunidades indígenas u originarias. Por ejemplo, la *Base de datos* ha sido tomada como referencia por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en los procesos de implementación de los programas sociales en la Amazonía y en la elaboración de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, dirigida a dotar de servicios públicos de calidad a las comunidades nativas de nuestro país.

Pero así como la consulta previa es capaz de impulsar una agenda de políticas públicas con enfoque intercultural o diferenciado, existen límites para impulsar esta agenda. Nos referimos a la capacidad de garantizar el cumplimiento de acuerdos que mejoren la calidad de vida de la población y contribuyan a su bienestar, fortalecer mecanismos de participación alternos a la consulta previa y que faciliten otros canales de respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas, avanzar en ámbitos críticos como el de la infraestructura, y revisar el rol de los gobiernos regionales y locales como entidades promotoras de procesos en sus jurisdicciones.

El desbalance en la implementación de los derechos colectivos como tierra y territorio, o la demora en emparejar el piso para el ejercicio de derechos fundamentales, pueden transformarse en el ancla de la consulta previa. Si esto sucediera, se agudizaría la desconfianza de los pueblos indígenas u originarios en la respuesta estatal a sus demandas históricas.

El análisis que presento a continuación está basado en mi experiencia como viceministra de Interculturalidad entre noviembre del 2013 y agosto del 2015. Desde esta experiencia, puedo decir que hemos superado el debate político y la oposición de algunos actores con relación a si los pueblos indígenas quechuas son indígenas o no, o si era posible implementar la Ley de Consulta Previa en la minería. Nos toca ahora fortalecer la implementación y diseñar soluciones para

llenar los vacíos que puede abrir la norma, así como encontrar caminos para garantizar el derecho colectivo que sustenta esta política nacional.

El objetivo de este texto es plantear asuntos pendientes desde la experiencia de la implementación de estos 25 procesos de consulta previa. Asimismo, señalar algunas recomendaciones tendientes a fortalecer la política que, finalmente, nos servirá para ir acercando el Estado a los pueblos indígenas u originarios y viceversa, y construir una nueva relación entre ambos.

La consulta previa como habilitante de otros derechos colectivos

El Convenio 169 de la OIT —que en el Perú rige desde 1995— y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas —adoptada en el 2007— aportan a los derechos humanos una nueva categoría —los derechos colectivos de los pueblos indígenas—, y reconocen a los pueblos indígenas u originarios como sujeto de derecho, con la respectiva carga de obligaciones para los Estados de garantizarlos.

Como sostiene César Landa (2016:7-8),

los derechos no se reconocían en clave colectiva grupal, sino a partir de los individuos con las condiciones y características que los identificaban como miembros de ese colectivo. A pesar de lo dicho, un avance en la ampliación de la titularidad sobre los derechos se ha concretado con el reconocimiento de la diversidad. Es decir, de colectivos que aun formando parte de la sociedad política, son culturalmente diferentes a la mayoría. Es el caso de los pueblos indígenas. Precisamente el reconocimiento de esa diferencia, sustentada en la diversidad de formas de ver y entender el mundo, es lo que justifica su protección jurídica diferenciada.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de 1993, en sus artículos 88 y 89, reconoce algunos de estos derechos en el título «Régimen agrario de las comunidades campesinas y nativas». En este se mencionan la propiedad comunal sobre sus tierras, su existencia legal y, como personas jurídicas, la autonomía organizativa, la libre disposición e imprescriptibilidad de las tierras —salvo abandono— y el respeto de su identidad cultural.

Como nos señala Landa, a este bloque, en razón de la naturaleza del Convenio 169 de la OIT, se agregan los derechos a la identidad étnica y cultural y al uso de su propio idioma (artículo 2, inciso 19), a la salud comunal (artículo 7), a la educación bilingüe e intercultural (artículo 17), y a la jurisdicción comunal (artículo 149), entre otros.

En la implementación de los procesos de consulta previa, el criterio esencial para identificar si cabe o no un proceso de consulta es la afectación directa de uno o varios derechos colectivos. La entidad decidirá, sobre la base de ese análisis, qué medida administrativa consultará. Un tema de igual importancia es la oportunidad de la consulta, pues en algunos casos se podría estar consultando en un momento inoportuno, y ello alteraría la calidad del análisis de afectaciones y calidad de acuerdos.

El artículo 12 de la Ley 29785 establece lo siguiente: «Corresponde a las entidades estatales brindar información a los pueblos indígenas u originarios y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación, sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa.»

En su artículo 3, inciso *b*, el Reglamento establece como afectación directa lo siguiente: «Afectación directa: Se considera que una medida legislativa o administrativa afecta directamente al o los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos.»

La afectación directa de los derechos colectivos es lo que da contenido a los posibles acuerdos a los que se arribe en la etapa de diálogo, luego de que —sobre la base de información adecuada y pertinente— las organizaciones hayan podido identificar, debatir y llegar a consensos.

Una afectación directa —como el acceso a los recursos naturales— es de carácter multidimensional y presenta múltiples aristas: por ejemplo, si las tierras no están tituladas, si hay riesgo de actividades ilegales, si los recursos para la caza y la pesca ya son escasos, etcétera. Estas demandas no están vinculadas a la medida administrativa, pero no pueden desconectarse en el análisis que hacen las comunidades. Por tanto, las propuestas presentadas por las organizaciones y comunidades para que se aborden estas problemáticas presentan un fondo multidimensional y multisectorial.<sup>3</sup>

Por otro lado, el análisis de las afectaciones es el que debe guiar a las entidades promotoras en la tarea de identificar las medidas administrativas que serán consultadas y la oportunidad con la que se desarrollará el proceso. Lamentablemente, solo el sector Energía y Minas<sup>4</sup> ha identificado de manera explícita las medidas que deben ser consultadas en los subsectores.<sup>5</sup>

Una rápida revisión de los acuerdos a los que se arribó en los procesos de consulta nos muestra que las propuestas de las organizaciones indígenas y comunidades reflejan una demanda de cumplimiento de otros derechos. El siguiente cuadro —que constituye un ejemplo de esta correlación— muestra algunos acuerdos de procesos de consulta previa en hidrocarburos en exploración y el del lote 192 en explotación.

3 En la etapa preparatoria, el instrumento que resume la hoja de ruta y los términos del proceso de consulta previa es el Plan de Consulta Previa, en el que se identifican la medida que será consultada y las afectaciones. Este documento es el que «marca la cancha» a los actores, y define los contenidos de los futuros acuerdos. El VMI logró que este instrumento fuera aprobado siempre por consenso, a pesar de que la norma no lo exige.

4 Una discusión aparte es si las medidas identificadas son las más adecuadas y oportunas, y si el carecer de opinión vinculante puede limitar al VMI en su rol de ente rector.

5 El resto de entidades del Ejecutivo no ha cumplido con la identificación de las medidas. Una de las dificultades es que las entidades se niegan a reconocer que sus intervenciones pueden generar afectaciones. Una visión de que la acción del Estado es de por sí favorable al bien común impide avanzar en este proceso.



Proceso	Derechos colectivos o fundamentales sobre los que giran los acuerdos	Acuerdos
Lote 169	Trabajo	Perupetro supervisará, mediante el Comité de Supervisión, que el contratista dé preferencia a la mano de obra indígena del área del proyecto.
	Afectación de recursos naturales	Perupetro coordinará con el contratista del área para que este implemente programas de monitoreo comunitario, con participación de las comunidades del área de influencia directa del proyecto, conforme con lo establecido en la normatividad vigente.
Lote 195	Trabajo-formación técnica	Perupetro, en coordinación con las organizaciones representativas regionales y locales, hará las gestiones necesarias para promover las capacitaciones técnicas —carpintería, electricidad, metalmecánica, motores, artesanía, etcétera— que generen oportunidades de trabajo de mando técnico en las operaciones.
Lote 164	Recursos naturales	Los integrantes de los pueblos indígenas se comprometen a asistir a los talleres informativos y audiencias públicas sobre la elaboración y aprobación del estudio de impacto ambiental. Perupetro indicará al contratista que, durante el trámite de elaboración y aprobación del estudio de impacto ambiental, adopte medidas de protección de la cocha Wicungo, sin dejar de tener en cuenta las otras cuencas.
	Educación	Perupetro solicitará al Ministerio de Cultura hacer el pedido al Ministerio de Educación y al Gobierno Regional de Loreto para contar con profesores bilingües; esto contribuirá al fortalecimiento de las lenguas kukama-kukamiria y capanahua, preferentemente entre los pueblos indígenas y originarios del lote 164.
	Beneficios directos	El Ministerio de Cultura, los pueblos indígenas y originarios, y sus organizaciones representativas, convocarán a las entidades competentes y a otros para la elaboración de un proyecto de ley destinado a que reciban directamente fondos provenientes del canon para atender obras de infraestructura básica —salud, educación, energía, saneamiento, entre otros—. La Defensoría del Pueblo recibirá copias de los documentos elaborados.
Lote 175	Tierra y titulación	Los pueblos indígenas u originarios, mediante sus organizaciones representativas, se comprometen a hacerle llegar a Perupetro un listado de las solicitudes de titulación y ampliación, su número y fecha del trámite; el propósito es que este sea empleado en las comunicaciones a la Dirección Regional Agraria que corresponda. Copia de estas comunicaciones se enviará a las organizaciones indígenas y al Ministerio de Cultura, para su seguimiento.

Fuente: Dirección de Consulta Previa del VIM, Ministerio de Cultura.

El lote 192 constituye un caso particular: es el primero en etapa de explotación y tiene un antecedente de conflictos sociales que se canalizaron mediante una mesa de diálogo presidida por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM), durante cuatro años.<sup>6</sup> En este proceso de consulta previa, los acuerdos establecidos en el acta del proceso de diálogo contaron con la participación de sectores como Vivienda, Salud y Educación, que asumieron compromisos en la firma de estos, como puede verse en el siguiente cuadro:

Derecho	Acuerdo
Tierra y territorio	<p>El Gobierno Regional de Loreto, mediante la Dirección Regional Agraria de Loreto y la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (Disafilpa), a partir del plazo de 30 días iniciará las acciones de saneamiento físico legal —titulación y/o ampliación— de las áreas que están en posesión de las comunidades nativas del pueblo kichwa en la cuenca del río Tigre, el cual se computará a partir del día 3 de agosto del 2015.</p>
Salud intercultural	<p>El Ministerio de Salud (Minsa) establecerá en sus presupuestos anuales el financiamiento correspondiente a la implementación de las políticas de salud pública para la población ubicada en el lote 192. Asimismo, determinará las acciones que deben tomarse en el marco del Plan de Intervención en Salud concertado con diferentes actores, tales como los pueblos indígenas u originarios —mediante sus organizaciones representativas—, entre otros.</p> <p>La PCM, mediante la ONDS, se compromete a gestionar una reunión con el Minsa a fin de tratar el tema de salud para la zona del lote 192. Dicha reunión se organizará dentro de los 45 días de firmada el acta de consulta. Se convocará a los representantes de las comunidades nativas del lote 192 que suscriben el presente acuerdo, y, si las comunidades así lo deciden, podrán participar junto con sus asesores. Asimismo, participarán Perupetro, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Energía y Minas (Minem).</p> <p>En temas de salud, los pueblos indígenas proponen los siguientes puntos que serán tratados con el Minsa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● El estudio toxicológico y epidemiológico deberá realizarlo una entidad independiente, respetándose la interculturalidad de los pueblos indígenas u originarios referida en el Acta de Lima del 10 de marzo del 2015.</li> <li>● La implementación de las políticas en temas de salud deberá ser debidamente coordinada con las autoridades comunales acreditadas (pueblos indígenas u originarios).</li> <li>● Se implementará un hospital de nivel 2.2 en Andoas, que sirva de punto de referencia de toda la red de salud.</li> <li>● Se diseñará un plan de salud integral para enfermedades infecciosas y no infecciosas o transmisibles.</li> <li>● Se fortalecerá el sistema de atención primaria mediante promotores comunitarios.</li> <li>● Se buscará una solución integral del tema de agua potable en cada una de las comunidades.</li> </ul>

<sup>6</sup> Resolución Ministerial 082-2016-PCM, conforman grupo de trabajo denominado «Mesa de trabajo encargada de realizar acciones de coordinación para el desarrollo de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto».



Como se puede desprender de lo dicho, la consulta previa arrastra una carga muy pesada, que desborda su propia capacidad de resolver problemas que solo intervenciones de políticas públicas, programas o proyectos podrían solucionar. En hidrocarburos, la no emisión de la medida administrativa mantiene los acuerdos «congelados» y esto no estaba previsto en la norma. Las comunidades esperan una respuesta estatal, por lo que cabe preguntarse si esta depende solo de la actividad extractiva, y desde qué institucionalidad se puede responder a demandas de otros derechos, las cuales nacen en los procesos de consulta previa.

Otro aspecto es que, en un país descentralizado, el cumplimiento de los acuerdos a los que el sector central se comprometa estará limitado por las dificultades de los gobiernos regionales para implementarlos. Un caso concreto es el lote 192, en el que los acuerdos en salud y titulación dependen de la implementación de las direcciones regionales correspondientes. La cadena que conduce al cumplimiento es compleja, y la articulación entre lo nacional y lo regional a veces no se logra ni siquiera con la transferencia de recursos.

Si bien hoy se cuenta con políticas nacionales para pueblos indígenas u originarios —como las de Salud Intercultural,<sup>7</sup> Reglamento de la Ley de Lenguas Indígenas<sup>8</sup> y la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad<sup>9</sup> entre las más importantes—, estas aún necesitan implementarse con los recursos necesarios para cerrar esas brechas, y eso tomará su propio tiempo en la gestión pública.

La consulta previa es un instrumento potente para dinamizar otros derechos que nacen de las propias demandas de las comunidades, ¿pero cómo generamos una adecuada respuesta a estas? El organigrama del VMI comprende la Dirección de Políticas Indígenas, pero su capacidad de movilizar a otros sectores en políticas dirigidas a garantizar derechos colectivos de los pueblos indígenas es todavía un espacio por ganar. El ejercicio de la rectoría es siempre un camino difícil de recorrer en una débil institucionalidad pública y más aún en un joven VMI.

La otra posibilidad es pensar en una institucionalidad de mayor nivel que tenga capacidad para movilizar a los otros sectores. En ese caso, nuestra mirada se dirigiría a la PCM, pero se estaría en la misma posición que la ONDS con los acuerdos de los procesos derivados de las mesas de desarrollo. Sin embargo, existe una diferencia esencial: los acuerdos derivados de los procesos de consulta previa son vinculantes.

El artículo 15 de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, establece en su segundo párrafo lo siguiente: «El acuerdo entre el Estado y los Pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes [...]. Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.»

7 Decreto Supremo 016-2016-AS.

8 Decreto Supremo 004-2016-Ministerio de Cultura.

9 Decreto Supremo 003-2016-Midis.

Esto se ratifica en el artículo 23 del Reglamento, que en el inciso 23.2 establece lo siguiente: «De alcanzarse un acuerdo total o parcial entre el Estado y el o los pueblos indígenas como resultado del proceso de consulta, dicho acuerdo es de carácter obligatorio para ambas partes».

A la fecha, no conocemos cuál sería el alcance de un proceso judicial que obligue al cumplimiento de los acuerdos. Y en vía administrativa tampoco queda claro cuál sería el mecanismo y el procedimiento. Pero es justamente este carácter obligatorio de los acuerdos lo que les otorga fuerza a los procesos de consulta previa y los diferencia de otros espacios de participación.

## 2. ¿Cómo asegurar el cumplimiento de los acuerdos en consulta previa?

Una de las preocupaciones de la actual gestión es el cumplimiento de los acuerdos a los que se ha arribado en los procesos de consulta previa.<sup>10</sup> Según el VMI, al 28 de julio del 2016 el nivel de cumplimiento de los acuerdos era de 340 de un total de 594 alcanzados en los 25 procesos de consulta hasta esa fecha.

Hay 226 acuerdos —principalmente los de hidrocarburos— que están condicionados a la aprobación de la medida. En hidrocarburos, no se logró adjudicar ningún lote petrolero por la crisis del mercado, y esto ha implicado que no se apruebe la medida administrativa.<sup>11</sup> Un punto es cómo atender las expectativas de las comunidades que independientemente de la medida administrativa tenían demandas vinculadas a otros derechos colectivos.

En el caso emblemático del lote 192 se aprobaron 16 acuerdos, de los cuales 7 se habían cumplido, 6 estaban en proceso y 4 son de cumplimiento permanente.

En minería, de los 4 procesos, 3 no llegaron a la etapa de diálogo porque las comunidades mostraron estar de acuerdo con la medida, y solo en el caso del proyecto minero La Merced se llegó a 5 acuerdos, los cuales están condicionados a la aprobación de la medida administrativa.

En nuestro marco normativo, el sector que emite la medida administrativa es el que implementa la consulta, pero las respuestas a las afectaciones en algunos casos no son sectoriales, sino multifactoriales. Nos referimos, por ejemplo, a la formación técnica para obtener mayores oportunidades de empleo, y a la posibilidad de afectación a la salud de las personas y el medioambiente, casos en los que deberían participar sectores como Salud y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), pero no lo hacen porque la consulta es solo sectorial. Solo en dos casos se ha logrado articular a otros sectores: el del lote 192 y el de la Hidrovía Amazónica, pero esta no es la regla del proceso, debido a que,

10 En la sustentación de las acciones por los primeros 100 días en el Congreso de la República, el ministro de Cultura anunció la creación de un equipo responsable del seguimiento a los acuerdos derivados de los procesos de consulta previa.

11 En el caso de hidrocarburos, la medida es el decreto supremo que otorga la adjudicación del lote petrolero. En este caso no se aprueba un momento de la actividad, sino toda la actividad.

como hemos señalado, las consultas son sectoriales. ¿Cómo damos respuesta a afectaciones directas que no tienen consecuencias pasibles de ser respondidas por un solo sector? En muchos casos, el acuerdo se expresa en el compromiso del sector de canalizar demandas de las comunidades nativas hacia los sectores responsables, pero este acuerdo puede cumplirse solo con enviar un oficio a la entidad mencionada, lo cual, como es evidente, no resuelve la demanda ni garantiza el cumplimiento de los derechos de las comunidades.

Es importante destacar que el sector tampoco puede comprometerse a cumplir con las demandas más allá de sus competencias y funciones, pues hacerlo implicaría responsabilidades administrativas. En el caso del lote 192, el Minem convocó a otros sectores a participar en el proceso, y sus representantes suscribieron acuerdos que los comprometieron en el marco de sus competencias. Sin embargo, como se ha señalado, este es un caso sui géneris.

¿Cómo superamos, entonces, los límites de la consulta sectorial? ¿Centralizamos la consulta previa en una sola entidad?<sup>12</sup> ¿Qué rol le corresponde al VMI en ese escenario? ¿Puede el VMI convocar a otros sectores sin ser la entidad promotora? ¿Cuáles son el marco y los incentivos para promover que otros sectores participen en un proceso de consulta previa? ¿Cómo complementamos esta tarea con la rectoría en políticas indígenas?

En algunos casos, el VMI ha asumido compromisos como parte de su función de ente técnico especializado en materia indígena, y ha asumido acuerdos que han sido derivados a otras direcciones. Sin embargo, esto termina confundiendo su papel de proporcionar asistencia técnica y facilitar los procesos.

Otra discusión es la calidad de los acuerdos, que depende de variables como la medida administrativa que debe ser consultada y la oportunidad. Es claro que, en minería, la consulta previa llega después del acuerdo previo de la comunidad con la empresa, y de que las expectativas hayan sido canalizadas en esa negociación. ¿Qué se puede llevar a estos procesos de consulta previa? Muy poco. Esto explica la respuesta de las comunidades de no concluir todas las etapas de los procesos de consulta previa y tratar de avanzar lo más rápido posible, para permitir que las empresas cumplan los acuerdos pactados con ellas. El Estado es un invitado no siempre deseado en ese escenario de acuerdos con la empresa.

La calidad de los acuerdos también está asociada a las capacidades del sector para proponer respuestas en el marco de sus competencias, y por otro lado están los márgenes de maniobra de los funcionarios que participan en los procesos. Pensar en los acuerdos desde su fin último —prevenir riesgos de afectaciones directas al ejercicio de derechos colectivos y ganar legitimidad— se diluye en medio de días de tensión en los que, muchas veces, el objetivo es cerrar el acta para calmar esa incertidumbre y evitar un potencial conflicto.

<sup>12</sup> En Colombia, la consulta previa está dirigida por una sola entidad, la Dirección de Consulta Previa, que forma parte de la estructura del Ministerio del Interior, responsable de los espacios de participación y relación con los grupos étnicos y culturales.

La calidad también está vinculada al reto de afinar la elaboración de los acuerdos mediante el análisis de las afectaciones, y definir posibles indicadores de resultados y metas de estas. Es decir, si un acuerdo establece que el sector se compromete a incorporar en las cláusulas contractuales con la empresa la contratación preferente de mano de obra local, ¿cuáles serán las variables y los indicadores para el seguimiento y monitoreo de este acuerdo? ¿Qué dimensión de esa variable medirá el indicador?, ¿y esta podrá indicar una meta y plazos de cumplimiento?

Consideramos que es posible crear una metodología para la construcción de acuerdos que arriben a un mejor seguimiento y sean capaces de responder ante las afectaciones directas al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Pasar a una dimensión como esta es una tarea compleja, porque los procesos de consulta previa no son sencillos, sino que requieren paciencia y arte. Cada acuerdo constituye un arduo proceso de deliberación en un escenario de lenguas y significados diversos. El equipo del VMI ha aprendido a facilitar diálogos muy complejos y tensos; sus competencias para manejar estas situaciones son su mejor capital. Es posible afinar la metodología, pero también hay que resolver temas de fondo en la discusión; y en el campo interno, fortalecer a la Dirección de Políticas Indígenas para que adquiera energía en el ejercicio de su rectoría y especialización. Para ello se requiere reconocer que — como lo establece el convenio 169 de la OIT— la política de consulta previa es, junto con la participación, una piedra angular que debe articular y promover el fortalecimiento de otras áreas y políticas.

### 3. Conclusión

Es mucho lo avanzado, y es innegable el esfuerzo desplegado por el Ministerio de Cultura y la Dirección de Consulta Previa. Se trata de un equipo que empezó a aprender desde la experiencia misma, y que en cada proceso se robusteció y desarrolló instrumentos valiosos. Sus especialistas son expertos en la materia en todo el país, pero como parte de su fortalecimiento tienen que revisar sus limitaciones, derivadas no de su desempeño, sino de las reglas de juego establecidas en la normatividad. Es necesario fortalecer la capacidad rectora del VMI para que exija a los sectores que identifiquen tanto sus medidas objeto de consulta como la oportunidad de la consulta, y que esto se realice desde un análisis de afectaciones directas. Finalmente, se deben reforzar las capacidades técnicas para mejorar la calidad de los acuerdos desde el desarrollo de indicadores y metas.

Una medida urgente es la activación de la Comisión Multisectorial de Seguimiento de Acuerdos de la Consulta Previa,<sup>13</sup> que fue modificada para que pase a ser liderada por el VMI. Asimismo, se le ha agregado la función de hacer el seguimiento de los acuerdos y se ha incorporado a nuevos sectores.

<sup>13</sup> Decreto Supremo 052-2016-PCM, por el cual la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta dependerá ahora del Ministerio de Cultura —antes estaba adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros—, amplía los sectores que la conforman y agrega la función de seguimiento de los acuerdos.

Otra medida urgente es realizar un análisis de los acuerdos desde la perspectiva de los derechos colectivos que fueron identificados en el Plan de Consulta Previa. Una evaluación de los resultados debe considerar si se tomaron las medidas para evitar, reducir o eliminar cualquier riesgo en el ejercicio de los derechos colectivos, pero también si los acuerdos han logrado alimentar el contenido de los derechos colectivos y acercarse a los estándares establecidos por la OIT y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

## Referencias bibliográficas

**Landa Arroyo, César**

2016 *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Cultura.

# VII. La participación de los pueblos indígenas u originarios peruanos en la consulta previa sobre las propuestas que reglamentan la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Max Erich Silva Sánchez

## Antecedentes

114

Mediante la Ley 29157, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, en 180 días calendario, la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda Ambiental. Esta norma entró en vigencia el 1 de enero del 2008, y el 28 de junio de ese mismo año el Poder Ejecutivo promulgó más de 100 decretos legislativos, entre ellos el Decreto Legislativo 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Los pueblos indígenas amazónicos,<sup>1</sup> agrupados y representados por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe)<sup>2</sup> —presidida por el señor Alberto Pizango Chota—, manifestaron su disconformidad y reclamo por la promulgación de los decretos legislativos que vulneran derechos colectivos. Así, el 9 de agosto del 2008 se dio inicio a la gran protesta amazónica, exigiendo el respeto por los derechos contemplados en el Convenio 169<sup>3</sup> de la Organización

1 Este artículo refleja las experiencias y miradas de los pueblos indígenas u originarios de la Amazonía peruana, por lo que se hablará de *pueblos indígenas amazónicos*. Sin embargo, el proceso de consulta previa para la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre involucró a todos los pueblos indígenas u originarios del país.

2 Aidesepe fue fundada en 1985 para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas u originarios de la Amazonía. Representa a 1500 comunidades nativas organizadas en 76 federaciones, agrupadas en 9 organizaciones regionales.

3 El Convenio 169 de la OIT fue aprobado por el Estado peruano el 5 de diciembre de 1993 mediante la Resolución Legislativa 26253, y fue ratificado el 17 de enero de 1994. Conforme con lo establecido en el propio Convenio, este es de cumplimiento obligatorio para nuestro país a partir del 2 de febrero de 1995. Su vigencia fue ratificada por el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias, estableciéndose que «Los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte integran el ordenamiento jurídico. Dichos tratados no solo conforman nuestro ordenamiento, sino que, además, detentan rango constitucional» (STC exp. 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC acumulados, F. J. 25).

Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>4</sup>

El 5 de junio del 2009, en Bagua, Amazonas, la protesta llegó a un desenlace histórico y trágico con la pérdida de vidas humanas en el caso conocido como el *baguazo*, con el que se inicia una nueva fase de la lucha y resistencia indígenas.

Tras los lamentables sucesos que se desencadenaron, se dispuso, mediante la Ley 29376, suspender los efectos del Decreto Legislativo 1090 y restituir la vigencia del texto anterior de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, contenido en la Ley 27308. Finalmente, la Ley 29382 derogó el Decreto Legislativo 1090.

Mediante Resolución Suprema 117-2009-PCM, del 11 de junio del 2009, se constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, encargado de la formulación de un Plan Integral de Desarrollo Sostenible para dichos pueblos en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias.

Mediante el Acta de Acuerdo del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, suscrita el 22 de junio del 2009, los representantes del Poder Ejecutivo, las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios y los gobiernos regionales acordaron la conformación de cuatro mesas de trabajo. Esto implica decir que como fruto de las acciones derivadas de la gran protesta indígena se inició un proceso de diálogo para establecer la gran propuesta conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos. A propósito de ello, es relevante reseñar lo trabajado en las mesas 2 y 3.

**Mesa 2:** Discusión y propuesta de solución respecto a los decretos cuestionados por las poblaciones indígenas amazónicas. Se trabajó propuestas concertadas de nuevas leyes a ser presentadas al Ejecutivo, dando especial importancia a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Los resultados de la Mesa 2 se constituyeron en demandas y, consecuentemente, gran parte de las demandas se transformaron en derechos, con la promulgación de la Ley 29763, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, del 22 de julio del 2011.

La ley representa el resultado del primer proceso histórico de implementación efectuado por el Estado sobre el derecho a la consulta<sup>5</sup> previa, establecido en el Convenio 169 de la OIT. Sin contar con una ley de consulta previa, este proceso

4 Según Aidesep, en la Amazonía peruana habitan 64 pueblos indígenas agrupados en 16 familias lingüísticas y cuya población aproximada es de 650 000 personas; además, aún perviven algunos pueblos autónomos o en aislamiento voluntario, que son especialmente vulnerables al contacto con la sociedad externa.

5 El 22 de junio del 2010, mediante oficio 143-2010-PR, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley 04141/2009-PE, Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre. La Comisión Agraria del Congreso de la República, en el marco del Convenio 169 de la OIT y de los lineamientos establecidos por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0022-2009-PI/TC, convocó al Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas del Proyecto de Ley 04141/2009-PE. Este proceso, que se extendió hasta el 26 de mayo del 2011, se cumplió satisfactoriamente y obtuvo el consenso de las organizaciones indígenas en la gran mayoría de los artículos del Proyecto de Ley mencionado.

fue desarrollado por la Comisión Agraria del Congreso de la República con las instituciones representativas de los pueblos indígenas u originarios del Perú, sobre el proyecto de Ley 4141-2009/PE.

La Ley 29763 reconoce principalmente la participación de los pueblos indígenas u originarios en la administración pública. A nivel nacional, les reconoce su derecho a participar en el Consejo Directivo de la autoridad nacional forestal, denominada Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor); y, a nivel regional, a participar en el establecimiento y la administración de la Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario. Reconoce el derecho de posesión ancestral y el acceso a los recursos del bosque por parte de las comunidades en proceso de formalización. Asimismo, determina que no se otorguen títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades, ni en áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial. La ley también brinda opciones para resolver conflictos de superposición de comunidades con concesiones forestales, entre otros.

**Mesa 3:** Consulta previa a los pueblos indígenas amazónicos. Definir los mecanismos de consulta para la aplicación del Convenio 169 de la OIT, que permite recoger las opiniones y los puntos de vista de los pueblos indígenas amazónicos.

116

Los resultados de esta mesa se constituyeron en demandas y, consecuentemente, gran parte de las demandas se transformaron en derechos mediante la publicación, el 7 de setiembre del 2011, de la Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas u Originarios Respecto a las Medidas Legislativas o Administrativas Susceptibles de Afectarlos Directamente. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC, publicado el 3 de abril del 2012.

### **1. La participación de Aidesep en el proceso de construcción del Reglamento de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), mediante la Resolución Ministerial 048-2012, del 21 de febrero del 2012, dio inicio al proceso de elaboración del Reglamento de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS), de manera participativa y descentralizada.

Tras la publicación de la Ley 29763 en el diario *El Peruano*, Aidesep y sus bases regionales observaron que la publicación no llegó a las comunidades nativas ni se brindó información sobre los alcances y las oportunidades que establece la norma. En ese contexto, la Veeduría Forestal Comunitaria de la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU), en coordinación con la Oficina de Manejo Forestal Comunitario de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre (DEFFS) del Gobierno Regional de Ucayali, promovió el desarrollo de talleres informativos descentralizados en las cuatro provincias de la región Ucayali. Estas actividades estuvieron dirigidas a líderes y dirigentes indígenas, con la finalidad de difundir los alcances y contenidos de la actual legislación forestal.



Cuadro 1. Talleres informativos desarrollados en la región Ucayali

Fecha	Lugar	Provincia	Participantes
21 y 22 de abril del 2012	Pucallpa	Coronel Portillo	Comuneros y comuneras, estudiantes universitarios indígenas, líderes y dirigentes de las organizaciones indígenas de la región Ucayali.
7 y 8 de junio del 2012	Pucallpa	Coronel Portillo	
6 de julio del 2012	Aguaytía	Padre Abad	
25 de julio del 2012	Comunidad nativa Bethel	Coronel Portillo	
2 y 3 de octubre del 2012	Atalaya	Atalaya	
9 y 10 de abril del 2013	Comunidad nativa Nuevo San Martín	Purús	

Los eventos han permitido, por una parte, difundir los alcances y oportunidades en la Ley 29763 para comunidades; y por otra, recabar propuestas para el reglamento. Los resultados de estos eventos fueron presentados por la DEFFS de Ucayali ante la Dirección General Forestal y Fauna Silvestre (DGFFS).

Sin embargo, en el desarrollo de los talleres los representantes de las comunidades demandaron que los alcances de la ley se difundieran en forma más sencilla y en las mismas comunidades. Hasta la fecha, esta petición no ha sido atendida debido a las limitaciones económicas y de logística, tanto de las organizaciones representativas de las comunidades y pueblos indígenas u originarios como del Estado en su conjunto.

## 2. Del proceso participativo de la propuesta del Reglamento de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

El 30 de setiembre del 2013, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) publicó la Resolución Ministerial 0374-2013-Minagri sobre el proyecto de Decreto Supremo que aprobaría la Propuesta de Reglamento de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. De esta manera, se inició el proceso de difusión y recojo de aportes en dos etapas: un proceso participativo para la ciudadanía en general y un proceso de consulta previa exclusivamente con los pueblos indígenas u originarios. La propuesta contaba con 7 secciones, con 459 artículos y con 12 disposiciones complementarias y transitorias.

Los pueblos indígenas amazónicos, mediante Aidesep y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), participaron en ambos procesos relacionados con la propuesta de reglamento forestal.

En el contexto del proceso participativo general, Aidesep convocó a los representantes y profesionales de las organizaciones regionales a un evento denominado Encuentro Nacional de Veedurías Forestales, realizado en la ciudad de Lima los días 21, 22 y 23 de febrero del 2014, con la finalidad de revisar la propuesta del RLFFS.

En el desarrollo del evento, los representantes de las organizaciones regionales manifestaron que la propuesta era demasiado extensa y difícil de entender, que la información no estaba llegando a las comunidades —que son, finalmente, las que cuentan con territorio y recursos del bosque—, y que no se estaba garantizando la participación directa de los representantes de las propias comunidades en el proceso.

Por otra parte, la difusión no se realizó en un lenguaje sencillo ni contó con materiales didácticos, por lo que se recomendó que, de ser posible, se traduzca a las lenguas originarias. Se determinó la necesidad de conformar un equipo de trabajo encargado de la revisión de la Propuesta de RLFFS y el monitoreo del proceso.

El evento permitió, por una parte, iniciar un proceso de empoderamiento de información sobre el derecho a la consulta previa, e ir preparándonos para el Proceso de Consulta Previa de las Propuestas del RLFFS. Y, por otra parte, empoderarnos también sobre la temática forestal. Con el apoyo de profesionales y de instituciones aliadas entendidas en la materia, se logró organizar cuatro ejes temáticos:

- Identificación de avances positivos.
- Problemas territoriales que ameritan aclaración y que afectan derechos colectivos.
- Marginación del manejo forestal comunitario (MFC) y su subordinación a grupos empresariales.
- Privatización, corrupción forestal e inconsistencias conceptuales.

El proceso de empoderamiento fue lento, requirió mucha explicación. Los participantes se organizaron en tres grupos de trabajo:

**Grupo 1: Avances positivos de la propuesta del RLFFS**

Resultados	Artículos del RLFFS afectados	Aportes
(Avances positivos)	49.2, 53, 54, 55, 57, 82, 84, 90, 138, 279, 165, 307, 309, 310, 312 y 437.	Los aportes de los pueblos indígenas amazónicos en materia de política forestal deben institucionalizar en el RLFFS.

**Grupo 2:** Derechos territoriales, derechos colectivos de los pueblos indígenas y manejo forestal comunitario

Resultados	Artículos del RLFFS afectados	Aportes
Problemas, amenazas (peligros) y correctivos	Amenazas a los territorios y derechos indígenas Tercera disposición complementaria BPP, 135, 137, 110, 84, 197, 435, 437, 456, (RJ 232-Inrena sexta disposición complementaria). Marginación del MFC y su subordinación a grupos empresariales 309, 22, 372, 386, 57, 83, 385 y 395.	Se deben revisar los aportes de los resultados del Plan de Desarrollo de Pueblos Amazónicos-Mesa 4 del Grupo Nacional. Revisión de los aportes para mejorar la normativa forestal, resultados de la Mesa 2 del Grupo Nacional.

**Grupo 3:** Privatización, corrupción forestal e inconsistencias conceptuales

Resultados	Artículos del RLFFS afectados	Aportes
Problemas, amenazas (peligros) y correctivos	Peligros de privatización, plantaciones, latifundismo y corrupción forestal 88, 105, 107, 100, 458, 155, título II, 162, 195, 395, 98, 107, 108, 109, 30, 94 y 349. Inconsistencias conceptuales y políticas 314, 315 y 321. Principio precautorio, REDD+, quinta disposición complementaria.	Se identificó que los términos propuestos en el RLFFS son técnicos y poco conocidos por los pueblos indígenas u originarios.

Aideseop identificó un total de 56 artículos de interés y que afectan derechos colectivos. Los resultados fueron presentados, en calidad de aportes a la propuesta de RLFFS, ante la Autoridad Forestal Nacional. El recojo de aportes en la etapa participativa culminó el 28 de febrero del 2014, con la conducción de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, hoy Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor).

Tras haber culminado el plazo para recoger aportes a las propuestas de RLFFS, Aideseop solicitó a la Autoridad Forestal Nacional reuniones de trabajo con la finalidad de absolver dudas sobre la propuesta de reglamento. Asimismo, solicitó desarrollar revisiones conjuntas sobre los aportes presentados y su viabilidad para ser considerados en una nueva versión de propuesta de reglamento.

En abril del 2014, la organización de Aidesep, con la vicepresidencia de Daysi Zapata Fasabi, conformó un equipo técnico permanente, integrado por siete personas, con la finalidad de participar en forma organizada en las sesiones de trabajo para la revisión de la propuesta de reglamento y de los aportes de Aidesep.

En mayo y julio del 2014, representantes del Estado organizados en el Grupo Intergubernamental (GI) se reunieron, en cuatro sesiones de trabajo, con los representantes y el equipo técnico de las organizaciones Aidesep y Conap. La finalidad fue revisar la propuesta de reglamento y los 83 aportes presentados.

En las sesiones de trabajo, el GI expuso el porqué de sus propuestas; asimismo, las organizaciones presentaron los argumentos que sustentaban sus aportes. Se desarrollaron cuatro sesiones, con lo cual se abrió un debate eminentemente técnico-legal de manera conjunta. El proceso de debate culminó con acuerdos o consensos sobre 5 artículos y desacuerdos respecto a 7 artículos, del total de 83 artículos materia de debate.

**Cuadro 2.** Resultados de la revisión de 83 artículos de la propuesta del Reglamento de la Ley 29763

Total de artículos	Normas complementarias	Para grupos de trabajo y/o más información de los técnicos	Opinión favorable/ se mantiene la redacción original	Con acuerdos	Evaluación/ mejorar la redacción/ incluir redacción	Sin acuerdos
83	18		30		35	
83	7	11	25	5	28	7
Números de los artículos identificados de la Propuesta del Reglamento	6, 12, 13, 458, 105, 136 y 171	7, 10, 30, 425, 426, 435, 446, 447, 351, 372 y 373	74, 78, 84, 87, 88, 89, 116, 138, 155, 156, 159, 164, 197, 310, 311, 313, 314, 315, 321, 347, 349, 373, 377, 386 y 421	14, 24, 429, 44 (Tratar C. Multisectorial) y 46	3, 8, 17, 18, 19, 20, 22, 437, 456 (437), 48, 49.2, 50, 57, 83, 94, 98, 106, 110, 117, 135, 137, 420, 169, 307, 308, 309, 385 y 395	77, 86, 100, 107, 198, 199 y 312

Estas sesiones constituyeron la primera experiencia de diálogo sobre la propuesta normativa. Se identificaron propuestas que no correspondían al reglamento, pero que, sin embargo, era pertinente considerarlas en una norma complementaria. El debate ha requerido la participación de muchos profesionales especialistas en temas específicos; asimismo, fue necesario contar con mayor información de carácter técnico para aclarar dudas, dado que la falta de información influyó en que no se arribara a consensos respecto a algunas normas materia del debate.

En paralelo al proceso de sesiones de trabajo de revisión de 83 artículos del reglamento, Aidesep desarrolló ocho talleres descentralizados, denominados Fortaleciendo Capacidades en Gestión, Legislación Forestal y Socialización de Aportes de Aidesep. Estos talleres se orientaron a líderes y dirigentes de las organizaciones regionales de la Asociación Regional de Pueblos Indígenas (ARPI), el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (Comaru), la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Aidesep Atalaya (Corpiaa), la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (Fenamad), la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN-P), la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (Corpi-SL) y la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (Codepisam).

Participaron un total de 289 representantes de organizaciones locales y comunidades nativas afiliadas a Aidesep: 83 mujeres y 206 varones. Los talleres descentralizados permitieron informar sobre avances positivos, y problemas que ameritan aclaración y afectan derechos colectivos. Fueron organizados en cuatro ejes temáticos.

Asimismo, los eventos permitieron recoger preocupaciones y demandas que han enriquecido la propuesta de aporte de Aidesep. Por otra parte, el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) participó brindando información sobre el derecho a la consulta previa, y la autoridad forestal informó sobre los avances en el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley 29763.

**Cuadro 3.** Talleres informativos desarrollados por Aidesep en sus bases regionales

N.º	Talleres descentralizados
1	Regional ARPI-Selva Central. Ciudad de Satipo, 19 y 20 de mayo del 2014
2	Regional Comaru. Quillabamba, 23 y 24 de mayo del 2014
3	Regional Corpiaa. Ciudad de Atalaya, 28 y 29 de mayo del 2014
4	Regional Fenamad. Ciudad de Puerto Maldonado, 10 y 11 de junio del 2014
5	Regional ORPIAN-P. Ciudad de Chiriaco, 18 y 19 de junio del 2014
6	Regional ORPIO. Ciudad de Iquitos, 10 y 11 de julio del 2014
7	Regional Corpi-SL. Ciudad de San Lorenzo, 14 y 15 de julio del 2014
8	Regional Codepisam. Ciudad de Lamas, 17 y 18 de junio del 2014

### 3. Reuniones preparatorias del proceso de consulta previa

Con la finalidad de consensuar el Plan de Consulta Previa de las siete propuestas que reglamentan la Ley 29763 (RLFFS), Serfor, en su calidad de entidad promotora, promovió reuniones preparatorias con representantes de organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios de nivel nacional. Estas se desarrollaron entre agosto y setiembre del 2014, en la ciudad de Lima, con el siguiente detalle:

Cuadro 4. Reuniones preparatorias

Objetivos de las reuniones preparatorias	Fechas
1.a reunión Brindar información sobre la propuesta del Plan de Consulta	29 de agosto del 2014
2.a reunión Revisión del Plan de Consulta	16 setiembre del 2014
3.a reunión Revisión del Plan de Consulta	29 setiembre del 2014
4.a reunión Revisión y aprobación del Plan de Consulta	2 de octubre del 2014

122

En el debate, Serfor observó que la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap) no son organizaciones representativas de comunidades, pero promueven transversalmente, dentro de las sociedades comunitarias y las organizaciones, la participación de la mujer indígena. Finalmente, tras un amplio debate se arribó al consenso de que las siete organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios debían participar en el proceso de consulta previa.

En las referidas sesiones, la entidad promotora ha sostenido diálogos con las siete organizaciones representativas, que son las siguientes:

Cuadro 5. Organizaciones representativas a nivel nacional

N.º	Organizaciones representativas
1	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe)
2	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap)
3	Confederación Campesina del Perú (CCP)
4	Confederación Nacional Agraria del Perú (CNA)
5	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap)
6	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap)
7	Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)

Se definieron aspectos organizativos: fechas de las reuniones, que el número de participantes en el proceso de consulta sea equitativo por cada organización, etcétera. Asimismo, las reuniones preparatorias permitieron identificar un espacio de diálogo para llegar a consensos, y tomar conciencia de que cinco organizaciones se situaban en desventaja por estar incorporando recientemente el trabajo sobre materia forestal, a diferencia de las organizaciones Aidesep y Conap, que estaban muy involucradas en la materia.

Con fecha 10 de octubre del 2014 se realizó una sesión de diálogo entre representantes de Aidesep con el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), sobre los resultados de las comunidades nativas supervisadas desde el 2010 hasta octubre del 2014. Estas reuniones dieron a conocer que el total de la deuda que tienen las comunidades por las multas que se les han impuesto asciende a más de 7 millones de soles; algunas comunidades enfrentan medidas administrativas de embargo en su contra; otras, medidas cautelares y permisos forestales caducados.

Estas condiciones han generado un problema social en el seno de las sociedades comunitarias. Primero, porque ya no pueden trabajar o comercializar los recursos de sus bosques y no cuentan con ingresos económicos y, en consecuencia, no pueden pagar las multas. Y segundo, porque a esto se suma la persecución contra dirigentes de Aidesep en el proceso judicial sobre los sucesos del 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua. Durante la sesión, se tomó conocimiento de que estos temas no se debatirán en el proceso de Consulta Previa del Reglamento de la Ley 29763.

Por otra parte, Aidesep argumentó que es lamentable que los resultados sobre las comunidades multadas no se debatan en la consulta previa, y que las autoridades forestales solo se limiten a aprobar planes de manejo. La organización señaló que no puede pasar desapercibida la responsabilidad del Estado por omitir o no implementar capacitaciones sobre organización, administración comunal y aspectos técnicos en materia forestal, conforme lo establece la norma sobre comunidades nativas.

Asimismo, Aidesep expresó su preocupación sobre las responsabilidades por malas prácticas de consultores forestales en la elaboración de los planes de manejo, y sobre el despacho de los volúmenes de productos maderables por parte de las empresas forestales que trabajan con comunidades.

Sobre los acuerdos comerciales de las comunidades con las empresas forestales, se señaló que fueron realizados en condiciones asimétricas, desventajosas y poco transparentes. Es decir, las comunidades han realizado negocios sin estar preparadas en las actividades de las sociedades comerciales, a lo que se suma que las referidas empresas no tienen responsabilidad en el pago de las multas, lo cual deriva en un perjuicio contra las comunidades, por lo cual claman justicia y solución a sus problemas.

Finalmente, Aidesep manifestó la pertinencia de establecer mecanismos de pago sobre la deuda, y señaló que las responsabilidades administrativas y penales por

las malas prácticas de consultores forestales y de extractores forestales no deben quedar impunes.

#### 4. Del proceso de consulta previa de las siete propuestas que reglamentan la Ley 29763

El Minagri, en su calidad de entidad promotora, mediante Serfor inició el proceso de consulta previa, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT y la séptima disposición complementaria final de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en tanto constituye una responsabilidad del Estado consultar a los pueblos indígenas u originarios —mediante sus organizaciones representativas— sobre medidas que podrían afectar directamente sus derechos colectivos.

##### 4.1 Etapa de publicidad

La consulta previa a los pueblos indígenas u originarios se inició con el desarrollo de la etapa de publicidad sobre las propuestas que reglamentan la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, realizada en la ciudad de Lima el 13 de octubre del 2014. En dicho acto, el Serfor entregó formalmente a las siete organizaciones representativas nacionales —Aideseop, Conap, CNA, CCP, UNCA, Onamiap y Fenmucarinap— el Plan de Consulta Previa; las siete propuestas<sup>6</sup> que reglamentan la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; y los artículos susceptibles de afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas.

##### 4.2 Etapa informativa

Posteriormente, se desarrolló la etapa informativa, y conforme al Plan de Consulta, el Serfor realizó un despliegue con las organizaciones representativas a efectos de desarrollar 11 macrotalleres informativos. Primero, sobre las afectaciones de los derechos colectivos, entre los que se detallan los siguientes: derecho a la participación, derecho al territorio, derecho al acceso a los recursos naturales, derecho a decidir sus prioridades de desarrollo, derecho a conservar sus costumbres e instituciones, derecho a la protección de los conocimientos colectivos y derecho a la educación bilingüe intercultural. Y segundo, poniendo en conocimiento 55 artículos susceptibles de afectación de derechos colectivos.

El proceso ha permitido que los participantes se empoderen de la información y que sus demandas, tanto en temas pertinentes al reglamento como en temas conexos, sean escuchadas por la entidad promotora.

6 a) Reglamento general (167 artículos), b) Reglamento de promoción para la gestión competitiva forestal y de fauna silvestre (28 artículos), c) Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales (19 artículos), d) Reglamento para el manejo de los recursos forestales mediante concesiones (28 artículos), e) Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas (34 artículos), f) Reglamento para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre (71 artículos) y g) Reglamento para el otorgamiento de permisos forestales en predios privados, autorizaciones forestales, cesión en uso y bosques locales (31 artículos).



### 4.3 Etapa de evaluación interna

Conforme al Plan de Consulta, esta etapa se realizó mediante sesiones de trabajo, a nivel de las organizaciones nacionales y a nivel de sus respectivas bases regionales, del 12 al 16 de enero del 2015, en la ciudad de Lima. En el primer momento, cada organización, con la participación de 15 delegados, se reunió por separado para analizar las propuestas de los reglamentos. En el segundo momento, cada organización, con la participación de 6 delegados, llegó a un consenso respecto a los análisis realizados los días 14 al 16.

El 15 de enero, las organizaciones representativas solicitaron al Serfor la ampliación de la etapa de evaluación interna, considerando que la cantidad de artículos y la complejidad técnica de la norma requería mayor tiempo. Por ello, se acordó ampliar la fecha de evaluación interna para una segunda reunión que se celebraría del 22 al 24 de enero.

Por su parte, Aidesep y sus nueve bases regionales realizaron un taller nacional con la finalidad de revisar las propuestas o aportes, y establecer una metodología para el desarrollo de la etapa de evaluación interna. Posteriormente, se sostuvieron sesiones de trabajo interorganizacionales entre Aidesep y Conap, en calidad de bloque amazónico. Por último, se realizaron reuniones de trabajo entre representantes de las siete organizaciones nacionales, con el fin de revisar los contenidos de las siete propuestas que reglamentan la Ley 29763.

Como resultado de esta etapa, Aidesep y sus nueve organizaciones regionales identificaron que también se afectan los siguientes derechos colectivos: a) derecho a la capacitación, b) derecho a la formación profesional, c) derecho al trabajo digno de técnicos y profesionales indígenas, d) derecho a la salud, e) derecho a organizarse económicamente, f) derecho al control en el aprovechamiento comunal y g) derecho a la inversión pública en el manejo forestal comunitario.

Asimismo, respecto al análisis de los artículos que afectan derechos colectivos, al principio no se contaba con una metodología para abordar el tema, por lo cual se estableció la necesidad de contar con una matriz que permitiera revisar y comparar los puntos de coincidencia, de complemento o de discrepancia entre las siete organizaciones representativas. Se estableció la siguiente matriz:

Propuesta Serfor	Aporte Aidesep	Aporte Conap	Aporte CNA	Aporte CCP	Aporte UNCA	Aporte Onamiap	Aporte Fenmucarinap

Se revisó la propuesta de Serfor sobre los 55 artículos que afectan derechos colectivos en las siete propuestas; asimismo, de manera conjunta, se identificaron otros artículos que afectan derechos colectivos. Cada artículo requería una explicación minuciosa para comprender el espíritu de la norma, con el fin de que todos los delegados participantes uniformemos el marco conceptual. Aquellas partes que no se entendían eran consultadas a los asesores designados para tal fin, así como a la propia entidad promotora.

La Onamiap ha identificado los siguientes derechos colectivos susceptibles de ser afectados por el RLFFS: a) derecho a la información, b) derecho a la integridad, c) derecho a lo no discriminación, d) derecho al consentimiento libre, previo e informado, e) derecho a la propiedad colectiva, f) derecho a la administración de justicia especial, y g) derecho a la autonomía, el autogobierno y la libre determinación.

Por último, mediante carta de fecha 24 de enero del 2015, se remitieron a la entidad promotora los resultados del análisis de 152 artículos observados en las siete propuestas de reglamento de la Ley 29763, documento que fue recibido por el Serfor el 29 de enero del 2015.

#### 4.4 Etapa de diálogo

Conforme al Plan de Consulta Previa, la entidad promotora convocó a las organizaciones representativas para el desarrollo de la etapa de diálogo los días 2 al 6 de febrero del 2015, en la ciudad de Lima. Previamente al desarrollo del diálogo, la entidad promotora y los delegados de las organizaciones representativas establecieron en forma conjunta una matriz de trabajo, tal como se detalla a continuación:

Cuadro 6. Matriz de trabajo para la etapa de diálogo

N.º	Propuesta de las medidas	Aporte de las organizaciones indígenas	Acuerdo		Sin acuerdo	Justificación o comentario	Propuesta final del artículo
			Total	Parcial			
	En esta sección se mencionan los artículos materia de afectación de derechos colectivos.	En esta sección se visualizan los aportes.				Se describe la justificación de los acuerdos o de la falta de acuerdos.	Se describe la versión final del artículo materia de debate.

Se revisó cada artículo dando una amplia explicación de su contenido eminentemente técnico, lo cual permitió que los participantes que recién comenzaban a enterarse sobre la materia pudieran empoderarse con la información, para luego recién iniciar los debates. Por este motivo la discusión fue lenta y muy extendida.

Durante el desarrollo del diálogo, y debido al lento avance en el análisis de los artículos, se decidió ampliar dicha etapa. Para ello se programó una sesión de diálogo adicional del 16 al 19 de febrero del 2015.

Como resultado del proceso referido, se revisaron 55 artículos identificados por la entidad promotora y 97 artículos adicionales propuestos por las organizaciones representativas. Como parte del diálogo se propusieron 3 artículos adicionales y 2 definiciones.

Cuadro 7. Resumen de artículos que afectan derechos colectivos

	Reglamentos	Normas Serfor	N.º	Otras normas. Etapa de evaluación interna	N.º	Etapa de diálogo	
1	Propuesta de Reglamento General de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763	7, 10, 14, 19, 22, 26, 31, 32, 40, 71, 72, 128, 137, 138, 149, 150, segunda disposición complementaria y transitoria	17	3, 4, 5, 9, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 43, 44, 45, 46, 50, 52, 54, 55, 56, 59, 65, 68 // 75, 82, 83, 86, 92, 94, 105, 106, 108, 135, 141, 142, 152, 153, 156, tercera disposición	49	Nuevos artículos. X1, X2, X3 Definiciones: Bosques en tierras de comunidades forestales de comunidades nativas. Especialistas de organizaciones indígenas.	5
2	Reglamento para el manejo de los recursos forestales mediante concesiones	9 y 22	2	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24 y 27	19		
3	Reglamento para el otorgamiento de permisos forestales en predios privados, autorizaciones forestales, cesión en uso y bosques locales	16, 17, 18 y 28	4	25, 26 y 27	3		
4	Reglamento de promoción para la gestión competitiva forestal y de fauna silvestre	4, 5, 10, 12, 13, 16, 17, 18, 19 y 25	10	2 y 20	2		
5	Reglamento para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre	11, 17, 48 y 64	4	1, 46, 47 y 62	4		
6	Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 23, 25, 26, 27, 28, 31, 34 y anexo 1	17	1, 3, 4, 5, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 29, 30, 32, 33, cuarta disposición	18		
7	Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales	8	1	3 y 4	2		
	<b>Total</b>		<b>55</b>		<b>97</b>		

Los temas de mayor trascendencia en los acuerdos finales fueron los siguientes:

- Fomentar la participación en la toma de decisiones del Serfor, la Comisión Nacional Forestal (Conafor), el Comité de Zonificación Forestal, las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario, los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- Otorgar a las comunidades competencia para el control y la vigilancia en territorios comunales mediante comités u otras formas de organización, en calidad de custodios forestales.
- Salvaguardar el acceso a recursos forestales y de fauna silvestre a las comunidades tituladas, cedidas en uso y posesionarias en trámites de reconocimiento, titulación y ampliación mediante unidades transitorias, para el aprovechamiento con fines de subsistencia, autoconsumo, uso doméstico y comercial.
- Facilitar el aprovechamiento comercial mediante declaraciones de manejo (Dema), previa aprobación de la asamblea general de las sociedades comunitarias.
- Promover el manejo forestal comunitario de forma integral y diversificada.
- Excluir de concesiones forestales las áreas superpuestas a tierras de comunidades posesionarias, realizar la actualización catastral y el redimensionamiento de los bosques de producción permanente.
- Promover el cambio de uso en tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o permanente, promoviendo la conservación de bosques primarios.
- Fomentar la participación de profesionales y técnicos pertenecientes a pueblos indígenas u originarios, así como de sabios y sabias, en calidad de especialistas en los espacios de toma de decisiones.
- Promover actividades conexas sobre educación forestal y fauna silvestre, salvaguardas de los derechos laborales del trabajador forestal.

La finalidad del proceso de consulta previa es arribar a acuerdos. En ese sentido, el presente proceso ha logrado los siguientes resultados: a) acuerdo total: 122 artículos; b) acuerdo parcial: 20 artículos; c) desacuerdo: 10 artículos.

Con fecha 30 de setiembre del 2015, fueron publicados en el diario oficial *El Peruano* los cuatro decretos supremos que aprobaron cuatro reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763):

- Decreto Supremo 018-2015-Minagri, que aprueba el reglamento para la gestión forestal.
- Decreto Supremo 019-2015-Minagri, que aprueba el reglamento para la gestión de fauna silvestre.
- Decreto Supremo 020-2015-Minagri, que aprueba el reglamento para la gestión de plantaciones forestales y los sistemas agroforestales.

- Decreto Supremos 021-2015-Minagri, que aprueba el reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas.

En consecuencia, cabe notar que el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley 29763 se inició con una propuesta de reglamento; sin embargo, al proceso de consulta previa se sometieron siete propuestas de reglamento. Finalmente, en el desarrollo de la etapa de decisión fueron aprobadas y publicadas cuatro propuestas de reglamentos.

## 5. Conclusión y reflexión

A manera de conclusión, vale decir que, hoy en día, el derecho a la consulta previa se concreta en un proceso de diálogo intercultural cuya finalidad es llegar a acuerdos, establecido en la Ley 29785 y su Reglamento. La consulta previa de las propuestas de Reglamento de la Ley 29763 es un proceso de mucha trascendencia, ligado a la historia de lucha de los pueblos indígenas u originarios. Se inició cuando las organizaciones indígenas amazónicas, frente a la amenaza y la arbitrariedad del gobierno aprista del señor Alan García, hicieron frente a la imposición de una política de desarrollo contraria a los intereses de los pueblos indígenas u originarios, que pretendía imponer un nuevo marco normativo de la actividad forestal violando derechos fundamentales de estos pueblos, reconocidos en el convenio 169 de la OIT, en lo que respecta al derecho a la consulta previa, libre e informada.

La protesta amazónica liderada por Aidesep, con el desenlace en Bagua del 5 de junio del 2009, marcó un hito en la historia de la lucha reivindicativa de los pueblos indígenas u originarios, que costó pérdida de vidas, sufrimiento, llanto y dolor. Pero en ese momento, por primera vez en nuestra vida republicana, los pueblos indígenas u originarios de la Amazonía peruana hicieron un alto al Estado, haciendo retroceder a un Gobierno con los hechos lamentables. A partir de ese momento, los pueblos indígenas u originarios pasan a ser visibilizados y consultados ante cualquier medida legislativa o administrativa que pudiera afectarlos.

El proceso de consulta previa del RLFFS ha permitido recoger experiencias, sugerencias, planteamientos y, por qué no decir, una radiografía de la forma en que los pueblos indígenas u originarios de las organizaciones regionales comprenden este nuevo marco normativo.

En ese sentido, las lecciones aprendidas de este proceso de consulta previa se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Ahora más que nunca, los pueblos indígenas u originarios son visibilizados por el Estado, y este, por intermedio del Serfor, ha mostrado una voluntad política de diálogo y respeto.
- Gracias a las numerosas reuniones, los funcionarios del más alto nivel de los diversos sectores <sup>□</sup>en particular de la comisión intergubernamental <sup>□</sup>comprenden mejor la forma como los pueblos indígenas u originarios plantean su propio desarrollo.

- Dentro del mundo indígena existe diferencia en el grado de comprensión de los temas discutidos: algunos líderes, dirigentes y comuneros tienen mejor facilidad de entendimiento, mientras que otros requieren mayor explicación y tiempo en los temas que les resultan novedosos.
- La participación de la mujer fue de mucha importancia, por cuanto en los debates se ha determinado que la mujer en la comunidad, en su condición de madre, tiene mucha vinculación directa con el bosque en lo que respecta a la leña y las medicinas tradicionales. Con ello se ha determinado que también desempeña un rol muy importante en el mundo indígena, que los demás hermanos varones terminaron por reconocer.
- Las organizaciones indígenas se plantearon la necesidad de establecer una comisión permanente de seguimiento y monitoreo sobre los resultados; sin embargo, a la fecha no se ha logrado dicho cometido.
- Si bien el proceso de consulta previa del RLFFS es una oportunidad para priorizar demandas que se conviertan en derechos, no garantizó que las informaciones llegaran a las mismas comunidades. Por ello, es pertinente establecer una estrategia de difusión de los resultados del presente proceso.
- Paralelamente al proceso de consulta previa al RLFFS, Aidesep ha consolidado un sistema nacional de veedurías forestales al interior de su estructura organizativa, como instancia técnica de la organización que ha facilitado la participación en el proceso.

En ese contexto, encontramos dos logros significativos para los pueblos indígenas u originarios: primero, que frente a una medida administrativa relacionada con nuestros bosques, por primera vez se puso en marcha y en ejercicio el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas u originarios. Y segundo, que los pueblos indígenas u originarios, mediante sus organizaciones regionales, se han preparado y empoderado con la información, con lo cual han aportado exitosamente en este proceso basado en los principios de transparencia, proporcionalidad y buena fe. Las propuestas, los planteamientos y las iniciativas fueron tomados en cuenta en la redacción final del proyecto del reglamento, como es el caso del manejo forestal comunitario, entre otros.

# VIII. **Conversación a cinco voces: la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa**

*Entrevista a Beatriz Caritimari, Ángela Chislla, Ketty Marcelo y Gladis Vila, por Rosa Montalvo Reinoso*

## **Introducción**

La consulta previa libre e informada ha sido una conquista de los pueblos indígenas u originarios en el país; desde hace muchos años, incluso antes de ratificarse el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya era planteada. Tuvieron que pasar más de 16 años desde la ratificación de dicho convenio, y tuvo que ocurrir la tragedia de Bagua, para que en el país se escuchara la demanda de los pueblos indígenas u originarios reclamando este derecho. Desde la aprobación de la Ley de Consulta en el 2011 por el Gobierno del expresidente Ollanta Humala, se han desarrollado 28 procesos de consulta que han alcanzado las etapas de diálogo o decisión. Estos han versado sobre políticas nacionales, actividades extractivas de los sectores hidrocarburos y minería, áreas naturales protegidas e infraestructura de transporte acuático.

Luego de estas experiencias, es importante hacer un balance de cómo se han desarrollado estos procesos, no solo para abrir espacios de debate, sino también para que, tomando en cuenta las recomendaciones de quienes han participado y seguido de cerca estas experiencias, se las pueda mejorar para que se desarrollen de manera óptima y en un verdadero diálogo intercultural, que garantice el pleno derecho de los pueblos indígenas u originarios.

En ese marco, escuchar la voz de las mujeres es fundamental, pues en general en los procesos suele producirse un déficit de participación femenina debido a que las mujeres cuentan con menos oportunidades de participar y de colocar sus visiones, demandas específicas y propuestas. Este artículo recoge las voces de cuatro lideresas indígenas de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), que hablan de su experiencia de participación en los procesos de consulta. Las lideresas entrevistadas han participado desde la etapa informativa en la consulta previa sobre el reglamento de la Ley de

Consulta, Ley 29785, así como en las diferentes etapas que se han llevado a cabo en los procesos nacionales de consulta previa sobre el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, la reglamentación de la Ley de Lenguas Indígenas Originarias; la Política de Salud Intercultural y el Reglamento de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS). Lideresas de las organizaciones regionales de Onamiap han participado también en los eventos macrorregionales que, en el marco de las diferentes consultas, se han desarrollado en regiones como Amazonas, Cusco, Junín, Lambayeque, Loreto, Puno y Ucayali, entre otras.

Beatriz Caritimari es kukama y exintegrante del Consejo Directivo de Onamiap, Ángela Chislla es quechua de Puno y actual coordinadora regional de Puno, Ketty Marcelo es asháninka y actual presidenta de Onamiap, y Gladis Vila es quechua de Huancavelica y expresidenta de Onamiap. Ellas realizan un agudo balance, planteando una mirada crítica y autocrítica de estos procesos que debería ser tomada en cuenta seriamente por las diferentes instancias involucradas en ellos.

## 1. Los desafíos de una nueva experiencia

La consulta previa constituye una nueva experiencia en el país, particularmente para las mujeres, quienes por lo general han tenido menos oportunidades de participar en las decisiones y tener representación de sus comunidades. Por ello, en estos procesos, que son complejos —requieren conocimientos de los marcos legales y de los temas que se están consultando, capacidad argumentativa y seguridad para el planteamiento de ideas—, en un escenario en el que interviene una multiplicidad de actores, la participación les ha significado a las mujeres grandes desafíos, que abarcan aspectos metodológicos y logísticos, fallas de coordinación y el tener que enfrentar formas diferentes de hacer las cosas, de participar, de encontrarse con los otros y otras en espacios en los que no siempre hubo horizontalidad.

Asimismo, ha sido difícil enfrentar las ideas que persisten en muchos dirigentes, según las cuales no es necesaria una organización de mujeres indígenas que defiendan los derechos específicos de su género. Por otro lado, cada vez hay mayor entendimiento de la importancia de que las mujeres indígenas se organicen y, conjuntamente con las organizaciones mixtas, exijan propuestas que tomen en cuenta las necesidades e intereses específicos de hombres y mujeres. De esas experiencias y de los desafíos encontrados nos hablan las lideresas en esta parte de la entrevista.

***Ustedes han participado en varios procesos ya y en diferentes momentos y etapas. ¿Qué desafíos encontraron al participar como mujeres indígenas?***

### Ángela

Desde las organizaciones, en el caso de las andinas, más que todo hemos encontrado que no todas estamos informadas de qué es consulta previa. En el caso de las amazónicas, hemos encontrado que ellas ya entienden qué es consulta previa y qué es el Convenio 169. Ya están más informadas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En el caso de las andinas, no pasa eso.



### **Gladis**

El principal desafío también es el tema del contenido del documento que se debe consultar. Suelen ser muy pesados. Por ejemplo, en la consulta del RLFFS nos mandaban más de 420 páginas y eran complicadas de entender. Pero poco a poco eso ha ido mejorando, y siempre a partir de ahí se ha pedido documentos amigables.

Otro gran desafío —propriadamente en el tema de mujeres— era que no había reconocimiento de parte de los dirigentes varones de otras regiones. Pues decían: «Ya, definan más el tema del derecho individual o lo colectivo. ¿Cuál de esos dos van a impulsar?». Un poco que indicándonos que deberíamos solamente avalar la propuesta de derechos colectivos y no poner el tema de derechos individuales, ya que en algún momento planteábamos, en lo que fue el proceso para la reglamentación de la Ley de Consulta, que se garantizara la participación de dirigentas mujeres.

### **Beatriz**

El problema que más hemos tenido era la falta de medios económicos para participar y más se ha sufrido eso con la reglamentación de la Ley de Consulta Previa. Otro caso fue la consulta para la política de salud intercultural, en la que más hemos sufrido cuando hemos ido a Pucallpa. Nos tocó ir todo el grupo de la parte de Alto Amazonas sin presupuesto. Primero nos dijeron que íbamos en carro, de ahí nos dijeron que iríamos en avión, después nos dijeron «tomen un carro ahorita y se vienen» —porque si no, no llegábamos a tiempo—, «alquilen un carro». Teníamos que hacer los viajes así de rápido hasta Juanjuí y de ahí tomar carro. Llevamos un carro sin pagarle el pasaje y él nos esperó hasta que terminó el taller y no había plata. Teníamos que regresar y no había plata. Nos regresamos nosotros sin comer y sin plata hasta nuestro pueblo porque habíamos dejado pagando el auto de Yurimaguas hasta Tarapoto ida y vuelta. Pudimos llegar hasta nuestros pueblos, hasta que en el tercer día recién nos hicieron llegar el dinero. Esas son las dificultades que a veces han acarreado las primeras consultas, y se ha visto que en la consulta sobre el RLFFS esto ha ido mejorando.

### **Ángela**

Otro de los desafíos que hemos encontrado es que a veces las instituciones públicas no responden de acuerdo al plan de consulta que han hecho con nosotros, o sea de acuerdo a lo que se comprometieron las diferentes instancias para poder cubrir todos los gastos, la alimentación, el alojamiento. En las últimas nos ponen en apuros. Tenemos que estar peleando por la situación de los pasajes. Es una incomodidad y una serie de problemas hemos tenido con respecto a eso. Ahí daba vergüenza, a veces parecía que estábamos mendigando. Eso es lo que hemos encontrado.

### **Gladis**

El gran desafío que sigue habiendo es que ninguna entidad del sector del Estado nos garantiza la plena y efectiva participación de las mujeres en los procesos de consulta previa locales y regionales. Te dicen «tienes derecho a participar», pero si tú no tienes presupuesto, no puedes participar.

### **¿Qué brechas han encontrado respecto a la participación de hombres y mujeres?**

### **Gladis**

Un tema es la carga familiar, que no te permite participar; y lo otro es cuando logramos llegar al proceso de consulta, ahí la brecha es entre los varones y las mujeres. Porque, aunque no nos guste, tenemos que aceptar la realidad de que la mayoría de los varones en nuestras comunidades tienen hasta un mínimo de estudios, mientras las mujeres somos más iletradas. No conocemos mucho la lectura. Entonces, propiamente en el tema de análisis de las medidas que se tiene que consultar, las mujeres todavía necesitamos un proceso de mucho más tiempo. Se requiere una metodología más sencilla. Se requiere ir a nuestro ritmo, porque a veces en la etapa informativa, se juega con los tiempos, «pero ya es hora», «aquí ya deberíamos terminar», «aquí ya deberíamos haber avanzado esto y no se avanza». Entonces ahí, en el tema de conocimiento, las brechas son enormes.

### **En los procesos en los que ustedes han participado, ¿se ha tematizado que hay impactos diferenciados para hombres y mujeres?**

### **Ketty**

Desde Onamiap, tratábamos de influir en algunas propuestas, tratando de visibilizar los impactos diferenciados, pero las otras organizaciones nos miraban raro, como diciendo: «¿Hasta ahí quieren meter a las mujeres?». Pero sí hemos estado visibilizando siempre ese tema a través de nuestras propuestas.

### **Ángela**

Una de las propuestas que nosotras como Onamiap hemos trabajado y hemos pedido es que cuando estamos en la etapa informativa, esta se realice por organización. Así es como en la consulta del RLFFS hemos podido sacar nuestras propuestas al aire, porque si íbamos en grupos con los hombres, no nos dejaban participar.

### **Gladis**

Desde Onamiap tenemos esa mirada, pero desde las otras organizaciones se preocupan también por afirmar su rol y no meterse en otras cosas. Por ejemplo, en el tema forestal, decían: «Son las encargadas de cuidar el bosque, de proteger la biodiversidad, seguir curando a los enfermos», pero propiamente, en el comité de protección de bosques, ahí no se garantizaba la participación de las mujeres; decían que democráticamente elegirán a los integrantes del comité. Entonces, sentíamos que en la argumentación estábamos presentes, pero en el momento de presentar propuestas o planteamientos, nuestra presencia se desvanecía.

Por otro lado, debemos seguir insistiendo y capacitando para el análisis diferenciado de las afectaciones y que también las propuestas puedan ir de manera diferenciada.

***¿Cómo han enfrentado estas brechas en los procesos de consulta? ¿Ha habido una respuesta del Estado para estas brechas que enfrentan?***

**Ángela**

Yo hago todo lo posible para salir de mi casa y participar, por eso muchas de mis propias compañeras de otras regiones me dicen: «¿Cómo sales fácil de tu casa? Y encima te pagan». Algunos piensan que en nuestra participación se paga, pero yo tengo la camiseta de la organización y cuando tengo puesta la camiseta de la organización para mí no es necesario que me paguen. Muchas veces he tenido que cubrir mis gastos para poder participar. Para eso tengo que levantarme a las 3 de la mañana, porque tengo que trabajar para mis hijos y tengo que cubrir los gastos de la organización.

En el proceso de consulta del RLFFS, yo he visto que algunas lideresas pensamos que el Estado nos está haciendo un favor al escucharnos, lo cual yo no veo así. No es un favor, es una obligación. Entonces yo digo: este trabajo que estamos haciendo no es para nosotros mismos, no es para nuestras familias solamente; es para el pueblo, para nuestros pueblos. Creo que no debemos perder ese norte. La Onamiap es nuestra; no es de Gladis, no es de Ketty, no es de otra persona. Es nuestra.

**Ketty**

Yo recuerdo que, en una oportunidad, yo reclamé a Serfor, cuando estábamos construyendo el plan de consulta y habíamos pasado por dos procesos de consulta que no incluían la participación de mujeres, y dije: «Yo quisiera que ponga en la convocatoria que por lo menos la mitad de las organizaciones lleven mujeres», y me dijeron: «Eso lo dejamos a la autonomía de las organizaciones».

**Gladis**

En algunos casos sí ha habido una respuesta, pero por eso yo digo que cuando el Estado quiere, deja de lado, no hace nada. En el sentido de que cuando le conviene al Estado, somos autónomos, pero cuando no le conviene, no. Hay mucho que trabajar, no ha habido una respuesta positiva con seguridad para que las mujeres participemos. Es un esfuerzo propio, no solamente desde Onamiap, sino algunas mujeres de otras organizaciones están empezando a reclamar ese espacio que también nos pertenece.

Finalmente, también es importante que el ente rector del Estado en materia de mujeres —en este caso, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables— pueda acompañar los procesos de consulta. En ningún momento hemos visto la presencia del Ministerio de la Mujer en un proceso de consulta, a pesar de que se ha solicitado. Ellos, en su función de garantizar la equidad de género y de reducir estas brechas, tendrían que ir.

## 2. Las diferencias: interculturalidad y autoidentificación

La relación de los funcionarios que forman parte de las entidades promotoras con las organizaciones indígenas no siempre es fluida. Prevalecen la incomprensión y, en ocasiones, las miradas asimétricas y subordinantes hacia los líderes y lideresas que representan a los diversos pueblos. El racismo y la discriminación, tan fuertemente arraigados en las mentalidades de peruanos y peruanas, juega, casi sin querer, un rol en la relación que se establece en estos procesos, que debería estar exenta de prejuicios y más bien orientarse hacia la horizontalidad, de modo que pueda desarrollarse un verdadero diálogo intercultural. En ese sentido, las lideresas han planteado una serie de limitaciones que es necesario considerar. Asimismo, nos hablan de las propias limitaciones que se encuentran aún respecto a la autoidentificación como pueblos indígenas u originarios.

### Gladis

Es un desafío que los funcionarios del Estado no conocen lo que es interculturalidad. Saben de discursos, saben de lo que han estudiado de alguna forma, pero propiamente, en la práctica, seguimos sintiendo discriminación y un poco de marginación. También algunas veces hasta incluso se estereotipan ciertas cosas, muy sutilmente, pero finalmente están ahí para silenciarte y callarte.

Las organizaciones indígenas fuimos a los primeros procesos de consulta demasiado confiadas, porque nuestros amigos estaban en el Estado y decíamos: «Ya todo lo tenemos, tenemos la ley, tenemos a nuestros amigos ahí; seguro va a fluir». Sin embargo, sentimos todavía que el sistema, este sistema burocrático del Estado discriminador, aún está implantado ahí y eso no se ha borrado. Entonces, yo diría que un aprendizaje es que el sistema sigue siendo racista y discriminador. El Estado sigue mirándonos como un objeto y no como un sujeto de derecho. Ahí hay mucho que aprender.

### Ketty

Al Estado le cuesta entender que nosotros, como pueblos indígenas, tenemos una visión de lo que queremos para nuestros pueblos. Entonces, nos ven inferiores en todo sentido. Como decían: «Tú viajas en tierra; yo, en avión». Ellos dormían en buenos hoteles y nosotros no. Un poco ellos ya han ido atendiendo este tema.

En el Perú, en los procesos de consulta, uno de los temas importantes es también cómo alcanzamos derechos. Que los pueblos indígenas conozcan nuestros derechos, conozcan el Convenio 169. Pero el reto grande al interior de los pueblos indígenas es el tema de la autoidentificación como indígenas. Si yo no me considero indígena, entonces ¿cómo alcanzo los derechos del Convenio 169?

### Gladis

Un tema aún no resuelto es el tema de la base de datos. Ese es un gran desafío que tenemos y, por el otro lado, es un desafío mucho más interno. Por ejemplo, el Ministerio de Cultura se presentó en una comunidad de Lucanas y dijo: «Ustedes son pueblos indígenas», y la comunidad hizo su asamblea y dijo: «Sáquenos de

la base de datos, porque nosotros no somos indígenas y no queremos consulta, porque ya hemos hecho un acuerdo previo con la empresa». Entonces, eso es un gran desafío. Estamos exigiendo nuestros derechos, pero el tema del no reconocimiento los anula también.

### **3. El camino de Onamiap en los procesos de consulta previa: avances y limitaciones**

El enfrentar procedimientos y contenidos nuevos en los procesos de consulta sin que muchas veces tuvieran conocimientos previos sobre los temas consultados, y contando además con poco apoyo técnico, obligó a Onamiap a redoblar sus esfuerzos, desarrollar estrategias, buscar nuevas alianzas, y apurar los caminos y aprendizajes para responder eficientemente a los retos que les planteaban estos procesos. También ha significado enfrentar situaciones que podían afectar su imagen y desarrollar las respectivas críticas a comportamientos cuestionables de otras organizaciones, así como también autocriticarse.

#### **¿Alguna estrategia que hayan usado en estos procesos para enfrentar estos desafíos?**

##### **Gladis**

Eso ha sido sobre todo con un equipo solidario, porque no teníamos plata para pagar asesores técnicos. Entonces, veíamos qué organizaciones y personas aliadas manejan el tema de una consulta y los incorporamos a nuestro equipo técnico. Por ejemplo, para la consulta del RLFFS, trabajamos con Karin Anchelia Jesusi, de nuestro equipo técnico, y adicionalmente le pedimos asesoría técnica a Iris Olivera, de la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Obviamente que muchas veces nos hemos amanecido, muchas veces hemos trabajado hasta altas horas de la noche con nuestro cuadro de propuestas: ¿qué propone Onamiap?

Entonces, una de las estrategias para colocar nuestras propuestas en la agenda de diálogo de una consulta es realizar un triple trabajo: de análisis, de presentar propuestas previamente y de socializar ese avance con las que van a participar en el diálogo. Por el otro lado, tener de aliado a la Defensoría del Pueblo.

##### **Ketty**

Lo primero que hemos hecho es organizarnos como Onamiap. En la consulta del RLFFS, lo primero que hacíamos era leer la medida objeto de consulta y buscar asesores externos. Como decía Gladis, la medida que se iba a consultar era de 400 páginas, con artículos y todo; entonces, fue difícil entenderla. ¿Cómo logramos entender para aportar? Entonces, la estrategia fue organizarnos para eso, buscar especialistas, asesoras, amigos, aliados para que nos puedan orientar y nosotros lograr aportar.

Luego también nos ordenamos entre nosotras, designamos una o dos dirigentas y un equipo técnico que acompañe todo el proceso, porque necesitamos sistematizar

los aportes de las mujeres en todo el proceso de participación. Para que nosotras mismas, antes de la evaluación interna, reunirnos, y también ver todo el trabajo que se ha hecho para llegar con una buena herramienta y buenas propuestas a la etapa de diálogo.

### ***¿Qué ha significado para Onamiap participar en los procesos de consulta?***

#### **Gladis**

Participar en los primeros procesos de consulta nos ha dado la oportunidad para posicionarnos, la posibilidad de decir que Onamiap tiene propuestas frente a problemáticas planteadas. También ha significado mucho desafío para Onamiap y mucha presión para las lideresas de Onamiap a quienes nos ha tocado en su momento participar en los procesos.

Lo hemos hecho con compromiso, a veces nos hemos metido demasiado, olvidándonos de otros temas, sábados, domingos, feriados. En unos pocos casos, algunas hasta participaron enfermas. Pero hoy tenemos la satisfacción de que los procesos de consulta nacionales, sobre todo de la reglamentación forestal (RLFFS) y el proceso de salud intercultural, han sido también para que las propuestas de Onamiap sean escuchadas por los diferentes sectores del Estado y sean escuchadas por las diferentes organizaciones indígenas y las instituciones que acompañan, que hoy en día sí reconocen el aporte que ha tenido Onamiap y que seguimos teniendo.

#### **Beatriz**

Los procesos de consulta, especialmente de reglamentación de leyes, han ayudado a posicionarnos, a que el Estado conozca que Onamiap sí tiene propuestas y que las mujeres que participan en estos procesos también proponen.

#### **Ángela**

Creo que, como Onamiap, de alguna manera nos hemos puesto visibles para todas las instituciones del Estado, nos hemos posicionado. Hoy en día, yo diría que somos un referente de los pueblos indígenas. O sea, somos más confiables para las diferentes instituciones del Estado, porque tenemos la capacidad de diálogo. Eso es lo que me han dicho. Nos están buscando, por ejemplo, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Defensa, para poder dialogar.

### ***¿Qué oportunidades encontraron al participar como mujeres indígenas?***

#### **Beatriz**

Es muy importante para cada una de nosotras que hayamos podido participar, porque nos sirve que nos hayamos empapado de estas leyes y estos artículos, y podamos nosotras también discutir cuando hay estos problemas en nuestra comunidad, en el distrito, en la provincia. Porque hay muchos problemas, más que

todo relacionados a la madera, la consulta previa, con la línea de transmisión.<sup>1</sup> Entonces, nos sirve mucho porque, a través de Onamiap, las mujeres hemos tenido participación y todavía seguimos teniendo participación a nivel nacional y esperamos seguir así. Esta es una de las oportunidades que tenemos las mujeres de poder participar y empaparnos más de las leyes que el Estado saca.

### **Ketty**

Otra de las oportunidades que hemos tenido es poder acercarnos a nuestras bases. Conocer desde abajo las opiniones de los pueblos indígenas, porque si tú estás consultando sobre política forestal, consultando educación, consultando lenguas, las hermanas no solamente te hablan de ese tema. Te plantean otros temas como carreteras, salud. Esto te permite mirar más ampliamente las necesidades que tienen nuestras bases y también conocer nuestros derechos.

### **Gladis**

El proceso de consulta previa nos ha dado la oportunidad de que el Estado y nosotros mismos reconozcamos que las mujeres también somos sujetos de derecho y sujetos de consulta. Al inicio ni aparecíamos ni teníamos derechos. Entonces, eso es importante.

La otra oportunidad es haber podido dar la voz a todas las mujeres. No solamente ha sido una, se ha escuchado muchas voces de las mujeres indígenas en las regiones, en las reuniones nacionales, y pienso que hay muchas mujeres que conocen los derechos y los procesos de consulta, incluso en algunos momentos mejor que los funcionarios del Estado al momento de tratar el tema en detalle.

Sin embargo, también tenemos un tema de autocrítica: en algunos casos, también hemos sentido que las bases o algunas participantes han querido seguir el camino de otros dirigentes en cuanto a no rendir cuentas, en cuanto a llegar tarde, no estar en el evento. Cuando reclamábamos, te respondían: «Pero si otras han hecho eso», «Si las otras han rendido más que yo», «Pero si las otras no han venido y se han ido, han venido a firmar y se han ido». Aprendíamos cosas buenas, pero también algunas cosas negativas que finalmente también se han ido corrigiendo.

### **¿Ustedes creen que como lideresas las ha fortalecido también?**

### **Ángela**

Sí, el estar participando, estar dirigiendo talleres y estar en estos espacios más que todo nos da una mirada más amplia, nos permite aprender lo jurídico, de cómo se pueden manejar las leyes, cómo se hace para que funcione bien la ley,

<sup>1</sup> Se trata de la línea de transmisión eléctrica Moyobamba-Iquitos, que afectaría a comunidades de los pueblos ikitu, kandozi, achuar, kichwa, urarina y kukama, Las comunidades, mediante la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (Orpio) demandan que se realice una consulta previa. El pedido es respaldado por la Defensoría del Pueblo, mediante el Oficio 055-2016-DP-Amasppi-PPI.

las cuestiones de reglamentación. Antes tal vez no teníamos idea sobre estos temas. De reglamento hablábamos porque la comunidad o una organización tienen su reglamento, pero no pensábamos en la reglamentación de la ley para que funcionara mejor. Creo que esto también es una oportunidad que debemos aprovechar y saludar que el Estado, poco a poco, está dando apertura a nuestra participación, considerándonos como ciudadanas, porque antes no le importaba.

### **Beatriz**

La participación en las consultas me ha hecho, y pienso que a las demás hermanas también, sentirme segura en conocer estas leyes y poder discutir con tranquilidad y seguridad. Tener todo el material y leerlo, más que todo respecto a la Ley de Consulta, me ha ayudado para poder participar y estar segura sobre los documentos internacionales.

Lo importante en los procesos de consulta es que se tiene que discutir lo político y lo técnico. Técnicamente, en base a qué leyes nos protegen a nivel internacional y nacional; y en lo político, discutir en base a la cosmovisión del pueblo indígena. Estas dos cosas son con lo que se tiene que discutir en las consultas.

### **Ketty**

Nos ha permitido fortalecernos como lideresas y conocer mejor, como dice Beatriz, el Convenio 169 y los otros instrumentos legales. Con ello hemos podido ir avanzando poco a poco como mujeres, a pesar de las dificultades y cumpliendo nuestros diversos roles, hemos tenido que ir asumiendo todos estos espacios.

La participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta es aún escasa. Sin embargo, la experiencia de Onamiap da luces sobre los diferentes aspectos que hay que mejorar y profundizar para facilitar esta participación. Aspectos que van desde la necesidad de fortalecer las capacidades de las mujeres y sus organizaciones, mejorar el diálogo intercultural, que las y los funcionarios, como señaló Gladis Vila en otro momento, «aprendan no solamente a conocernos, sino también a reconocernos como pueblos indígenas que tenemos derecho a tener derechos», así como la necesidad de que las propias organizaciones representativas abran espacios para una participación más equitativa, que los acuerdos tomen en cuenta las necesidades y demandas específicas de las mujeres.

## **4. Las lecciones y logros**

Todo proceso —más aún estos que han significado arduo trabajo, mucho compromiso y movilización— deja lecciones fundamentales para las organizaciones. Asimismo, se constituye en clave para mirar los futuros procesos y tener mejor y mayor participación como mujeres, y más capacidades para plantear propuestas.



## ¿Qué lecciones nos dejan estos procesos?

### Gladis

Con las organizaciones, cuando hablamos, decimos que una de las lecciones es que debemos sistematizar todo el proceso, porque algunas cosas han sido sistematizadas por las instituciones internacionales de cooperación, sistematizadas por el Estado, pero no hay realmente una sistematización de estos procesos de consulta que sea con la voz propia de los actores, en este caso, de los pueblos indígenas. También necesitamos seguir formando y capacitando a más mujeres sobre consulta previa, pero con un enfoque intergeneracional.

Otra de las lecciones es que el momento en el que uno tiene que estar alerta es en la elaboración del plan de consulta. Después de la elaboración del plan de consulta, por más que digamos que el plan es flexible y debe permitir cambios, han sido más complicadas las negociaciones para cambiar cosas. Entonces, si garantizamos que nuestras propuestas y necesidades entren al plan de consulta, eso las hace mucho más viables.

Finalmente, otra lección que nos deja nuestra participación en los procesos de consulta es que debemos tener un discurso propio de las mujeres desde Onamiap. Tenemos que trabajar los argumentos jurídicos o principios que rijan y que garanticen la participación de mujeres en todos los procesos de consulta.

## ¿Qué logros para las mujeres han obtenido en estos procesos?

### Ketty

Tenemos experiencia, habíamos aprendido de dos procesos de consulta cuando llegamos a la consulta del RLFFS. Ya el Estado tenía convencidas a las organizaciones indígenas de terminar ese proceso de consulta en dos o tres meses, antes de la COP 20.<sup>2</sup> Pero como Onamiap nos pusimos fuertes, exigimos que se respete la guía metodológica y los tiempos que dice la ley. Hubo un momento en el que tuvimos que escaparnos para no firmar. Onamiap éramos las únicas que nos oponíamos, porque el resto nos veían como si estuviéramos entorpeciendo el proceso. Al final se tuvo que extender el proceso hasta marzo del 2015, para asegurar que la consulta se haga bien.

### Ángela

En el caso del RLFFS, nosotras hemos logrado sentar a todas las organizaciones indígenas para seguir trabajando conforme a los plazos posibles por ley, porque ellos inicialmente pensaban pasar rápido por este proceso. Algunos sentían que ya sabían todo, estaban apurados porque tenían otras cosas que cumplir y necesitaban la ley forestal reglamentada. Entonces, nosotras dijimos que eso no podía ser, que no pueden jugar con todos nuestros pueblos, porque estas leyes

2 Del 1 al 12 de diciembre del 2014, Lima fue la sede de la COP 20, cumbre mundial para negociar un nuevo convenio internacional para prevenir y mitigar el cambio climático.

se van a dar para nuestros pueblos andinos y amazónicos. Así hemos empezado peleando entre organizaciones, pero luego terminamos sentados todos juntos, responsablemente, y las demás organizaciones ya no enviaban a su equipo técnico solamente, ya no enviaban a una secretaria, sino que venían los dirigentes. Entonces ahí tomaron en serio las cosas.

### **Gladis**

Hemos avanzado, al menos, en el lenguaje inclusivo. Cuando el Estado ve a Onamiap, saben qué vamos a decir antes de que lo digamos. Si un funcionario está leyendo algo y está la Onamiap, rápidamente cambia hacia un lenguaje con enfoque de género, intergeneracional o con participación de mujeres, adultos y niños. Eso es un logro.

Otro de los logros también es haber ido mejorando los procesos de consulta previa, al menos en las políticas generales. Anteriormente, por ejemplo, en el plan de consulta no te aceptaban un mayor número de talleres informativos, solo uno o dos como Serfor, que no quería hacer el proceso de información porque decía que eso era tarea de las organizaciones. Pero la presión ha logrado que todos aprendamos. Mejor dicho, que se cambien cosas y que se respete mínimamente los estándares internacionales para los procesos de consulta.

El otro logro también es que hemos fortalecido a Onamiap. Nos hemos fortalecido y hemos aprendido también mucho. Al margen de que propiamente los resultados de los procesos no siempre eran óptimos, hacia lo interno hay muchos logros: de afirmar el liderazgo y el tema de identidad, mayor cohesión entre mujeres, mayor comunicación y haber llegado a las organizaciones de base.

### **Beatriz**

Si uno tiene propuestas, entonces uno sabe qué es lo que va a decir, qué es lo que se va a hacer. Es conocer el tema y manejarlo. Manejarlo es leerlo. Leerlo y estudiarlo como si fuera una tarea. Pienso que, como dirigentes, esa es nuestra tarea: aprender, leer y saber de qué se trata lo que vamos a hacer. Sentirnos seguras para poder discutir. No solamente aquí, sino en los diferentes niveles de gobierno, tanto nacional, regional y local. Yo veo eso porque me cuesta mucho discutir, especialmente cuando discuto mucho a nivel de mi región, pero también enorgullece porque escuché las palabras del presidente de Colpi cuando tuvimos una larga discusión sobre la línea de transmisión. Dijo: «Verdaderamente, hermana, estás muy bien preparada», porque discutimos mucho y fue fuerte nuestra posición. Le exigíamos al viceministro la consulta previa.

### **¿Qué propondrían para mejorar estos procesos?**

### **Ángela**

Tenemos que empaparnos de la Ley de Consulta y el Convenio 169 de la OIT; claro que algunas dirigentes conocemos esto, pero no todas. Sería bueno que todas nuestras compañeras dirigentes conozcan estos temas, porque nos ha

costado bastante a nosotras mismas conocer la Ley de Consulta, a pesar de que habíamos trabajado en su reglamento.

### **Gladis**

Debemos avanzar más qué mejorar. Por ejemplo, tenemos una ley de consulta previa, pero en la consulta legislativa aún no hay nada. Ahí hay un tema pendiente que tenemos que trabajar. Por el otro lado, seguir avanzando con el área andina, sobre todo en lo que es el tema de minería. Sí se está empezando, pero hay desinformación o desconocimiento; por ejemplo, todavía hay personas que dicen que el tema de consulta previa lo hace la empresa. Entonces, yo digo que el único responsable es el Estado. El diálogo es con el Estado. Ahí hay un tema no tan claro, por eso se quiere confundir y se sigue confundiendo la consulta previa con el acuerdo previo, que sinceramente anula o limita el proceso de consulta previa.

También tenemos que mejorar la etapa informativa, debe ser mucho más amplia. La etapa informativa no solo debe llegar a las organizaciones nacionales o regionales, sino debe llegar a las localidades con una metodología clara, con un lenguaje mucho más sencillo, no que te presenten tantas páginas. Una política que se va a consultar, que se convierta en un lenguaje más sencillo, con una metodología adecuada. Lo que tiene que mejorar también es cómo se garantiza que las organizaciones indígenas, en la etapa del diálogo, puedan tener consultores o asesores o asesoras.

### **Ketty**

Que el Estado reconozca que sí tenemos derechos. Lo que también mejoraríamos es que de parte de las otras organizaciones se garantice la participación de las mujeres, que se ha visto poco en las otras organizaciones mixtas. Yo recuerdo que una de las organizaciones amazónicas, en un proceso de consulta, no llevó a ninguna mujer; en otro llevaron solamente 5 mujeres de 30 espacios que había.

Finalmente, otra cosa importante es el previo del previo, es decir, el plan de consulta. Recuerdo que respecto al RLFFS, las organizaciones Conap y Aidesep habían tenido ya un año de trabajo previo, habían estado conociendo ya las propuestas de reglamentación, pero nosotras no. Teníamos una desventaja frente a ellos. Ahora, para que los procesos de consulta previa sean mejores, necesitamos tener más conocimiento, tener información sobre la materia que se va a consultar meses antes del proceso.

### **Beatriz**

Para una mejor participación, pienso que debemos revisar con anticipación el documento que se va a consultar, porque no podemos ir allá recién a revisarlo, ya que es una gran cantidad de material para leer y entender. Entonces, lo importante es que el documento lo tengamos antes de ir a los procesos. Así, tú ya tienes una idea de qué vas a proponer, de qué vas a dar. Eso es lo principal que tenemos que tener para poder ir mejorando nuestra participación como mujeres.

# IX.

## La consulta previa sobre el proyecto Hidrovía Amazónica

Liliana Loayza

### Introducción

Uno de los procesos de consulta previa más interesantes es el de la Hidrovía Amazónica, el primer caso en proyectos de infraestructura. Si bien este proceso no empezó con buen pie, y presentó varios problemas en la etapa informativa, la voluntad y la buena fe de las partes lograron que estos se subsanaran en gran medida, y se obtuvo, finalmente, un proceso con buenas prácticas y, sobre todo, con acuerdos que sirven de precedente.

En este artículo, se presenta y analiza esta consulta sobre la base de los siguientes puntos: 1) descripción del proyecto y el proceso, 2) análisis del proceso, 3) acuerdos alcanzados y 4) avances en el diálogo intercultural.

144

### 1. Descripción del proyecto y el proceso

El proyecto «Mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de navegabilidad en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas», denominado Hidrovía Amazónica, es una iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) que busca mejorar los problemas de navegabilidad que se presentan en la época de vaciante de los ríos mencionados. El objetivo es que el tráfico de pasajeros y carga sea eficiente, económico y seguro durante los 365 días del año, y que de esta manera se contribuya a mejorar el desarrollo económico de las localidades y la calidad de vida de la población beneficiaria (Ministerio de Transportes y Comunicaciones 2015a: 1).

El canal de navegación de la Hidrovía mide 59 metros de ancho y 1,8 metros de profundidad, y abarca un total de 2687 kilómetros. El proyecto comprende cinco actividades que se mencionan a continuación: a) obras de dragado de apertura y de mantenimiento en los 13 «malos pasos»<sup>1</sup> identificados, b) instalación de un sistema digital de navegación que informará a los navegantes sobre la ubicación del canal navegable y permitirá una navegación satelital mediante el GPS, c) instalación de redes de estaciones limnimétricas para brindar información diaria sobre los niveles de agua del río, d) sistema de mantenimiento y monitoreo de las condiciones de navegabilidad, y e) limpieza de troncos (*quirumas*).

---

1 Zonas de baja profundidad náutica, insuficiente en época de vaciante.

Entre los antecedentes de este proceso, es importante mencionar que la consulta previa de la Hidrovía Amazónica es parte de la lucha del pueblo indígena kukama kukamiria por defender su territorio. Por intermedio de la organización indígena Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (Acodecospat), los kukama kukamiria interpusieron una demanda de amparo contra el MTC y Proinversión, en la que solicitaban la suspensión del proyecto hasta que se realizara un proceso de consulta previa.

En principio, la posición del MTC fue que, por ser un servicio público, este proyecto no requería ser consultado;<sup>2</sup> sin embargo, en octubre del 2014, el Juzgado Mixto de Nauta ordenó su suspensión hasta que fuera consultado. El MTC apeló y señaló que la resolución directoral que aprueba el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d) debería ser la medida objeto de consulta; sin embargo, en marzo del 2015, la Sala Civil de Loreto le dio la razón a Acodecospat y sentenció que la oportunidad de la consulta debería ser antes de la concesión del proyecto. De manera paralela a este último proceso, el MTC ya había iniciado las coordinaciones para la consulta del proyecto Hidrovía Amazónica (Ministerio de Transportes y Comunicaciones 2015b:16).

### 1.1 Actores del proceso

La entidad promotora de este proceso fue el MTC, mediante la Dirección General de Transporte Acuático (DGTA), que se encargó de formular el proyecto. La Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA) del MTC, que aprueba la medida objeto de consulta, participó como apoyo técnico; y Proinversión, que fue el encargado de licitar el proyecto, como asesor técnico de la DGTA.

Cuadro 1. Organizaciones indígenas que participaron en la consulta

Organización regional	ORPIO	ORAU	CORPI-SL	Sin organización regional
Organización Local	ACODECOSPAT	FECIDPAM	CHAPISHIWAG	AKURI
	ADECOP	FECONBU	FEDICB	ACONAKKU
	AIDECOS	FECONACURPI	FEDECOCA	AIDEMA
	AKUBANA	FECONAU	FENAM	
	ASINCONSEP		FENARA	
	FECONA			
	FECONAPRE			
	FECONARINA			
	FECONATIYA			
	FECOTYBA			
	FEPYROA			

Fuente: MTC.

2 En la decimoquinta disposición complementaria del reglamento de la Ley de Consulta Previa se indica que la provisión de servicios públicos no requiere consulta previa.

asháninka, awajún, bora, capanahua, kichwa, kukama kukamiria, murui-muinani, shawi, shipibo-konibo, tikuna, urarina, yagua y yine.

## 1.2 Medida objeto de consulta

El MTC, con la asistencia técnica del Viceministerio de Interculturalidad (VMI), determinó que se consultaría la resolución directoral que aprueba los términos de referencia (TdR) del EIA-d. La identificación de esta medida luego fue consensuada con los pueblos indígenas u originarios en una de las reuniones preparatorias de este proceso. Además, se acordó abordar algunas cláusulas del contrato de concesión, específicamente, las socioambientales, las sociolaborales y las relacionadas con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. En el gráfico 1 pueden apreciarse las etapas y los datos más importantes del proceso.

## 2. Análisis del proceso

En todo proceso de consulta, es importante realizar una evaluación para identificar los retos y buenas prácticas, con la finalidad de generar un aprendizaje que le permita al Estado mejorar y avanzar en la implementación de este derecho, independientemente de quién sea la entidad promotora.

A continuación, analizamos el proceso sobre la base de dos principios de la consulta previa, por lo que algunos elementos quedarán fuera del análisis.

### 2.1 Información oportuna y culturalmente adecuada

En todo proceso de consulta, el ente promotor debe brindar a los pueblos indígenas u originarios la información necesaria y culturalmente adecuada tanto acerca de la medida como respecto a las posibles afectaciones a sus derechos colectivos. Esto se convierte en un gran reto para el Estado, sobre todo en procesos como este, en el que se tiene que compartir información muy técnica en un lenguaje sencillo y sin perder el contenido. No obstante, es algo que se puede lograr con voluntad y creatividad, y utilizando la metodología pertinente.

#### a) Talleres informativos

En la primera ronda de talleres informativos, el MTC se limitó a explicar las características e implicancias del proyecto, pero no brindó información suficiente y culturalmente adecuada sobre las medidas objeto de consulta ni sobre la posible afectación de derechos colectivos.<sup>3</sup> No se informó sobre los contenidos mínimos del contrato de concesión ni de los TdR del EIA-d.<sup>4</sup> Tampoco se explicó apropiadamente cuál era la relación entre ambos documentos —los TdR y el EIA-d— y por qué era importante que los pueblos indígenas u originarios aportaran en esta etapa del ciclo del proyecto.

3 Se entregaron fotocopias de las presentaciones en PowerPoint, una cartilla sobre las características del proyecto, y el resumen del Plan de Consulta, en el que se señalan brevemente las medidas objeto de consulta. Se puede verificar esta información revisando los materiales indicados.

4 Por ejemplo, era básico presentar un esquema sobre los contenidos de los TdR del EIA-d.

**Gráfico 1: Cronología del proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica (PHA)**



**Leyenda**

PHA: Proyecto Hidrovía Amazónica

ACODECOSPAT: Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca

TdR del EIA-D: Terminos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental detallado

PC: Plan de Consulta

Fuente: Informe Consulta previa de la Hidrovía Amazónica, del MTC.  
Elaboración propia.

En cuanto a las posibles afectaciones, no se compartió información adecuada. Aunque en esta fase del proyecto no se contó con información completa y rigurosa sobre los impactos del proyecto, debido a la ausencia del EIA-d, el estudio de factibilidad contiene información inicial e importante. En la etapa de publicidad, el MTC entregó a las organizaciones el mencionado estudio (300 páginas) y su respectivo resumen ejecutivo (73 páginas). Sin embargo, en los talleres informativos no se compartió información física y adecuada sobre los datos y resultados relevantes de este estudio.

Por ello, en varias de las actas de evaluación interna, los pueblos indígenas solicitaron volver a la etapa informativa para que el MTC subsanara esos errores, respondiera a las preguntas planteadas en las actas y garantizara un adecuado proceso.<sup>5</sup> Así, en la primera sesión de diálogo —que se realizó del 13 al 14 de agosto del 2015—, el MTC y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios acordaron ampliar la etapa de diálogo para realizar 10 talleres informativos y 10 reuniones de evaluación interna complementarios y, luego, organizar una segunda sesión de diálogo del 18 al 20 de setiembre.

Por su parte, el MTC y el VMI se reunieron con los asesores de las organizaciones indígenas para consensuar los contenidos y la metodología de estos nuevos talleres, lo cual fue importante para responder las preguntas contenidas en las actas.

### **b) Talleres informativos complementarios**

Los nuevos talleres se realizaron entre el 27 de agosto y el 15 de setiembre, y se logró subsanar en gran parte la información solicitada. El MTC entregó un documento en el que respondía a las principales preguntas que plantearon los pueblos indígenas u originarios, y también las fotocopias de las presentaciones, que informaban sobre los contenidos de las medidas objeto de consulta y su relación con el ciclo del proyecto. Sin embargo, le faltó ofrecer más información sobre las posibles afectaciones a derechos colectivos. Es importante rescatar que, en algunos talleres, un funcionario del VMI dibujó los contenidos importantes de las exposiciones, lo que ayudó mucho a que los participantes —especialmente aquellos con bajo nivel de literacidad— pudieran entender mejor.

## **2.2 Plazo razonable**

Otro elemento clave en un proceso de consulta previa es garantizar un tiempo razonable, que permita que los pueblos indígenas u originarios reflexionen y realicen propuestas sobre la medida consultada de manera adecuada. En casos como este, en los que la información compartida es muy técnica, es importante garantizar que las organizaciones indígenas cuenten con el tiempo necesario para procesarla y debatirla con sus bases. La necesidad de contar con plazos

<sup>5</sup> En seis de las nueve actas de evaluación interna se realiza este pedido: acta de Contamana, acta de Caballococha, acta de Nauta, acta de San José de Saramuro, acta de Saramiriza y acta de Yarinacocha.



razonables ha sido evidenciada en actas de evaluación interna, como por ejemplo el acta de la Organización Regional de Aidesep Ucayali (ORAU):

Así mismo, reconocemos que hubo la coordinación y esfuerzo de nuestras Organizaciones Indígenas con el pueblo indígena. Sin embargo, aún se advierte que es difícil la comprensión de toda la información presentada, ya que leer tanta información no es costumbre diaria de nuestros pueblos, comprender lo que está en un tiempo tan corto es difícil, luego del taller informativo en la ciudad en que no van todos de la comunidad y regresar a llevar la información a la comunidad no se recuerdan toda la información; esta forma de los talleres informativos aún necesita ser pensado en cómo mejorarlo en los futuros procesos de consulta (Organización Regional de Aidesep Ucayali 2015:1).

La solicitud de llevar a cabo este proceso en tiempos razonables fue atendida de alguna manera cuando se realizaron nuevos talleres informativos y de evaluación interna. Esto permitió no solo entregar información de mayor calidad, sino también darles a los pueblos indígenas más tiempo para reflexionar y analizar bien las propuestas que iban a realizar.

En el caso de la sesión de diálogo, estaba planificada para celebrarse entre el 18 y el 20 de setiembre, pero tuvo que ser ampliada hasta el 22 porque el tiempo previsto resultó insuficiente para lograr acuerdos sobre temas tan técnicos y con la participación de varias organizaciones indígenas. Incluso esos cinco días resultaron ajustados para dialogar.

Es importante rescatar que, durante las sesiones de diálogo, se concedieron varios lapsos de intermedio para que las organizaciones indígenas u originarias pudieran reunirse, debatir entre ellas y tomar una posición conjunta.

#### **a) Retos**

En procesos como este, que implican comunicar información muy técnica, es necesario tomar en cuenta lo siguiente: a) al elaborar los materiales, se debe contar con la asistencia técnica de pedagogos especializados en educación para adultos, que utilicen recursos didácticos como mapas conceptuales, gráficos, dibujos y videos, con el fin de garantizar un adecuado proceso informativo sobre las medidas y las posibles afectaciones; b) es muy importante acordar lapsos prudentes, que garanticen la adecuada reflexión y participación de los pueblos indígenas u originarios, sobre todo en procesos en los que la información compartida es muy técnica.

Por otro lado, en el caso de procesos de consulta que involucran a varios pueblos indígenas, hay que prever que se planifiquen lapsos y espacios adecuados para que todas las organizaciones indígenas realicen reuniones de evaluación interna. Esto les permite identificar sus necesidades en común y sus diferencias, y así logran ponerse de acuerdo en posiciones conjuntas. En el caso que comentamos, si bien no se planificó una reunión de evaluación interna conjunta, en la sesión de diálogo final los pueblos indígenas solicitaron un día para reunirse solo ellos con sus respectivos asesores.

### **b) Buenas prácticas**

Es importante aprender de este proceso y tomar como buena práctica la realización de talleres informativos o de evaluación interna complementarios cuando se requiera mayor y mejor información, y/o más tiempo para reflexionar y elaborar propuestas.

Es verdad que en un primer momento hubo fallas en cuanto a la información que se brindó, pero el MTC demostró buena fe y voluntad por llevar a cabo un adecuado proceso de consulta previa. Así, organizó nuevos talleres informativos en los que respondió a las preguntas planteadas por los pueblos indígenas y se esforzó para brindar mejor información.

Lo señalado hasta el momento evidencia que la consulta no es un proceso de diálogo lineal con etapas preclusivas, sino uno en el que resulta esencial aplicar los principios de flexibilidad y buena fe para garantizar el ejercicio adecuado del derecho a consulta. Únicamente de esta manera se generarán las condiciones para que los pueblos indígenas u originarios tomen decisiones sobre sus prioridades de desarrollo y las medidas que les pueden afectar.

### **3. Acuerdos alcanzados**

Uno de los elementos resaltantes de este proceso es el de los acuerdos que se alcanzaron, fruto de la vocación de diálogo y buena fe que demostraron tanto el MTC como las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios.

En el Informe de Consulta del MTC se consignan 61 acuerdos relacionados con los TdR del EIA-d, pero en total en este proceso se alcanzaron más de 80 acuerdos, que comprenden las modificaciones al contrato de concesión y otros temas relacionados con el proyecto.

Si bien estos acuerdos responden a las preocupaciones de los pueblos indígenas u originarios e incorporan gran parte de sus propuestas, es importante subrayar que, en sus evaluaciones internas, la mayor parte de las organizaciones indígenas señalaron que no están de acuerdo con la ejecución de este proyecto porque consideran que perjudicará sus ríos y no les beneficiará directamente. Sostuvieron que si participan en este proceso es porque saben que el Estado va a llevarlo a cabo de todas maneras, y quieren plantear propuestas que protejan su territorio:

Debido a estas preocupaciones, tenemos la posición de que no queremos la Hidrovía, porque va a vulnerar nuestros derechos y cambiar a nuestro río, que es sagrado para nosotros y la base de nuestra vida [...] Como ya sabemos que el Estado quiere hacer este proyecto Hidrovía Amazónica a toda costa y haciendo uso de nuestro derecho a la consulta previa, estamos participando en este proceso con el Ministerio de Transporte porque es la oportunidad para presentar nuestras propuestas y ser parte de las decisiones que afectan nuestros derechos colectivos. Por eso, presentamos los siguientes acuerdos, a los que hemos llegado como pueblo, y que

solicitamos se consideren en la etapa de diálogo (Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca 2015a: 5).

A continuación, mencionamos algunos de los acuerdos más resaltantes:

#### **a. La posibilidad de consultar el EIA-d**

Uno de los acuerdos centrales en este proceso es la posibilidad de consultar el EIA-d del proyecto si es que, durante el transcurso de este, se encuentran nuevas afectaciones, ya que es el documento que cuenta con la mayor información sobre los impactos de la Hidrovía.

De esta manera, la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica abre nuevamente el debate sobre la oportunidad de la consulta. Hasta ahora, prevalece una interpretación conservadora, que restringe el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados solo en determinado momento del ciclo del proyecto; por ello, es importante que la consulta se entienda como un mecanismo de diálogo y no como una instancia de licencia social.

Casos como el de Hidrovía ponen de manifiesto que la consulta debe ser entendida como un proceso y no como un momento, ya que está sujeta a cambios de necesidades, revisiones, renegociaciones a la luz de nueva información, y acuerdos que deben monitorearse. La consulta no debe entenderse como una instancia de licencia social, sino como un mecanismo de diálogo intercultural destinado a llegar a acuerdos cuando hay afectación de derechos. Esto no quiere decir que no se deban implementar otros mecanismos para recoger los aportes, opiniones y propuestas de los pueblos indígenas (Banco Mundial: 47).

La oportunidad de la consulta no se debe restringir a un solo momento del ciclo del proyecto, sino que se debe consultar en cada fase que se requiera, para garantizar realmente el derecho de los pueblos indígenas u originarios a decidir sus prioridades de desarrollo y su derecho a la tierra y territorio.

Puesto que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2012: 49).

#### **b. Participación indígena**

Algunos de los acuerdos buscan garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios en las diferentes fases del proyecto. Por ejemplo, se acordó que durante la elaboración del EIA-d se contará con mecanismos

participativos especiales y con enfoque intercultural dirigidos a los pueblos indígenas, tales como talleres informativos en los que se informará sobre los componentes del proyecto y sobre el EIA-d, talleres de evaluación rural participativos para el levantamiento de la línea de base social, así como recomendaciones para la estrategia ambiental. También se realizarán audiencias públicas en las que se presentarán los resultados del EIA-d.

Asimismo, se acordó que el VMI otorgue el reconocimiento declarativo al Programa de Vigilancia Indígena Independiente, una iniciativa de los pueblos indígenas u originarios para monitorear que se cumplan las obligaciones y compromisos socioambientales asumidos por la empresa y el Estado. El MTC se comprometió a capacitar en temas ambientales a los monitores indígenas que lo integren — al suscribir el contrato de concesión del proyecto—, y también a coordinar un Programa de Certificación de Competencias Laborales. De esta manera, los pueblos indígenas u originarios aseguran el control sobre su territorio y, a la vez, el Estado tendrá un aliado para prevenir conflictos sociales durante los 20 años que dure la concesión.

### c. Conformación del Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM)

También se acordó conformar el Grupo de Trabajo Multisectorial Encargado de Promover el Diálogo con los Pueblos y Comunidades Indígenas del Área de Influencia del Proyecto Hidrovía Amazónica, para abordar las demandas y propuestas no relacionadas con la medida objeto de consulta. Su creación se oficializó con la resolución ministerial del 19 de octubre del 2015. Este grupo está integrado por los representantes de 11 ministerios, 2 gobiernos regionales (Loreto y Ucayali) y 3 organizaciones indígenas: la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (Corpi-SL), la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) y la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU).

Este acuerdo es muy importante e innovador, ya que, en otros procesos, el ente promotor solo se encargó de redirigir estas demandas a las entidades del Estado correspondientes. En cambio, en este se abrió un espacio de coordinación directo entre los pueblos indígenas u originarios y los sectores del Estado que pueden responder a sus demandas.

Durante este año, se realizaron varias reuniones en las que los pueblos indígenas u originarios plantearon sus iniciativas y luego las priorizaron en una matriz, junto con los representantes de los diferentes ministerios que conforman este GTM. Geanina Lucana, asesora de Corpi-SL,<sup>6</sup> menciona que, en una de las últimas reuniones —que se realizó el 13 y 14 de junio del 2016 en la ciudad de Iquitos— se aprobó un Programa de Inversiones Multisectoriales sobre la base de esta priorización, y se acordó crear un nuevo GTM, vigente del 2016 al 2021, para realizar la implementación y seguimiento de este programa. También acordaron

6 Entrevista realizada por Liliana Loayza el 5 de diciembre del 2016.

retomar las coordinaciones luego del cambio de funcionarios que se realizaría debido a la entrada del nuevo Gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski (Loayza 2016: 1).

#### d. Contrato de concesión

Otro elemento importante en esta consulta, que debe ser replicado en otros procesos, es que se logró hacer varios aportes al contrato de concesión del proyecto en materia ambiental y de derechos laborales. Si bien es Proinversión —y no el MTC— el que firma el contrato de concesión, el MTC trasladó estos aportes a Proinversión.

En el proceso de consulta, se realizaron alrededor de 20 precisiones al contrato y estas se incluyeron casi en su totalidad en el tercer proyecto de contrato de concesión.<sup>7</sup> A continuación, mencionamos algunas de ellas:

- Se precisó que el concesionario respetará los acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios como resultado del proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.
- En cuanto al EIA-d, se indicó que tiene que ser realizado de conformidad con los acuerdos tomados en el proceso de consulta sobre los términos de referencia.
- Respecto a los derechos laborales, se acordó que se priorizará la contratación de mano de obra calificada y no calificada proveniente de las comunidades nativas del área de influencia, o de empresas comunales indígenas que cumplan con los requisitos exigidos.
- También quedó explícito que las embarcaciones usadas por los pueblos indígenas u originarios conforme a sus usos y costumbres no pagarán ninguna tarifa.
- En el cuadro de penalidades al concesionario, se indica que no se lo penalizará si, en época de *mijano*,<sup>8</sup> no puede dragar y cumplir con las restricciones ambientales.
- En cuanto a las obligaciones ambientales del concesionario, se precisó que será solidariamente responsable, junto con los subcontratistas, del cumplimiento de la normativa ambiental vigente, así como de las obligaciones que se deriven del EIA-d.
- En cuanto a la identificación y evaluación de pasivos ambientales, se precisó que el concedente entregará los resultados al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y también a las organizaciones regionales y locales de los pueblos indígenas u originarios del área de influencia del proyecto.

7 Entre los acuerdos, se solicitó que en la definición de «malos pasos» se precise que son las zonas de profundidad náutica insuficiente en vaciante, pero esto no se ha incluido.

8 Época del año en que los peces abundan en los ríos amazónicos, y las personas los pescan para comerlos y venderlos.

#### 4. Avances en el diálogo intercultural

Históricamente, los pueblos indígenas u originarios han sufrido un *falso reconocimiento* por parte de un sector hegemónico del país y del Estado.<sup>9</sup> Un ejemplo contemporáneo de ello son las expresiones de Alan García, expresidente del Perú, quien en una entrevista televisiva señaló que uno de los problemas que es necesario resolver para garantizar la inversión económica en el país es el de las «ideologías absurdas» o «formas primitivas de religiosidad» de los pueblos que consideran que sus territorios son sagrados o que en ellos habitan los espíritus de sus antepasados.<sup>10</sup>

En tercer lugar, derrotar las ideologías absurdas, panteístas, que creen que las paredes son dioses y el aire es dios. En fin, volver a esas formas primitivas de religiosidad donde se dice no toques ese cerro porque es un Apu, porque está lleno del espíritu milenario y no sé qué cosa. Bueno, si llegamos a eso, entonces, no hagamos nada, ni minería. No toques a esos peces, porque son criaturas de dios y son la expresión del dios Poseidón. Volvemos, digamos, a este animismo primitivo, ¿no? Yo pienso que necesitamos más educación (Alan García 2011).

En este contexto, un gran desafío para el Estado, en todo proceso de consulta, es entablar un verdadero diálogo intercultural con los pueblos indígenas u originarios. Esto implica no solo cumplir con entregar información en su lengua o garantizar la participación de intérpretes, sino también respetar y reconocer su cultura y cosmovisión, que incluye la relación especial y espiritual que mantienen con su territorio.

En el caso de la consulta Hidrovía Amazónica, una de las tensiones en el proceso fue la concepción que tenía cada actor sobre el río. Para el MTC, el río era visto solo como un medio de transporte, mientras que para los pueblos indígenas u originarios el río es su fuente de subsistencia e identidad cultural, con el que mantienen una fuerte relación espiritual, tal como lo explican los integrantes del pueblo indígena awajún en sus actas de evaluación interna:

También tenemos una relación espiritual con el río. El agua es un ser vivo donde habitan los espíritus que dan poder y visión al pueblo awajún a través de los sueños o tomando ayawaska para tener una vida mejor. Nosotros nos relacionamos con los espíritus y con los seres vivos que viven en el río. El lobo marino o el Apupu (bufeo), el wagkanim o tigre del agua, el pagki o boa son algunos de los animales que nos hacen visionar. Hay algunos espíritus que nos curan y hay otros que nos hacen daño. Por eso, cuando uno se enferma los curanderos dicen «La madre del agua te ha hecho

9 Para Taylor (1993), la identidad se moldea en parte por el reconocimiento o la falta de este o, peor aún, por un falso reconocimiento, es decir, la proyección sobre otro de una imagen inferior y humillante, que puede quedar internalizada y causar daño a sus víctimas.

10 Este argumento ya lo había expuesto en el 2007, en una serie de artículos conocidos como «el perro del hortelano», en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), uno de los antecedentes del lamentable conflicto de Bagua.

daño» (Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo 2015:1).

Los pueblos indígenas estaban preocupados por los impactos espirituales que podría causar el proyecto; por ejemplo, por cómo iba a afectar el dragado y la remoción de *quirumas*<sup>11</sup> a las madres del río, a los *yakurunas*,<sup>12</sup> a sus familiares que viven en el río y a otros seres espirituales que les dan visión y los protegen:

El río no es una cosa material, el río es un mundo. Nosotros podemos ir a vivir al río. Ahí están nuestras familias. Desde allí ellos nos cuidan, nos sanan. Nos preocupa dónde van a ir a parar las comunidades, los hospitales que están en el agua, dentro del río. Desde allí los *bancos*, los chamanes [del pueblo kukama], se comunican con los espíritus que viven en el agua (Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca 2015b: 8).

Durante los talleres informativos expusieron estas preocupaciones, y el VMI en respuesta elaboró un documento que recoge y sistematiza estos argumentos. Este acto fue muy importante, porque es una forma de mostrar reconocimiento y respeto a la relación que mantienen los pueblos indígenas u originarios con el río, que forma parte de su territorio.

Otro elemento sustancial en este proceso fue que se lograron acuerdos que responden a estas preocupaciones y reconocen la visión que tienen los pueblos indígenas u originarios sobre el río. Por ejemplo, se acordó que en el EIA-d se identificarán los impactos culturales y espirituales del proyecto, abordando la relación especial y espiritual que tienen los pueblos indígenas con el río, y que el equipo multidisciplinario encargado de elaborarlo contará con el apoyo de, como mínimo, tres sabios indígenas que serán designados por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.<sup>13</sup>

Entonces, no se trata de que los funcionarios del MTC o del VMI compartan o no la visión del río que tienen los pueblos indígenas u originarios, sino de que respeten y tomen como válidas sus preocupaciones y argumentos, que se fundamentan en su cosmovisión y sus conocimientos ancestrales. Para ello, es esencial que los funcionarios desarrollen competencias interculturales, y esta es una tarea en la que toca avanzar para garantizar que la consulta previa sea, efectivamente, un diálogo intercultural.

11 Troncos que flotan en el río y a veces se incrustan en el lecho.

12 Personas que habitan en el agua, en las ciudades existentes en las profundidades del río.

13 En este punto, cabe señalar que Wildlife Conservation Society-Perú (WCS Perú) tiene un proyecto, en conjunto con Radio Ucamarca, para elaborar un *Mapa cultural, espiritual y territorial* que da cuenta de la relación especial y espiritual que tienen los pueblos indígenas con el río Marañón.

## Referencias bibliográficas

### **Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (Acodecospat)**

2015a *Acta de evaluación interna del pueblo indígena kukama kukamiria de la región Loreto frente al proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.* Saramuro, 5, 6 y 7 de julio.

2015b *Acta de evaluación interna del pueblo indígena kukama kukamiria de la región Loreto frente al proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.* Nauta, 10, 11 y 12 de julio.

### **Banco Mundial**

2016 *La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos.* Washington D. C.: Banco Mundial.

### **Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (Corpi-SL)**

2015 *Acta de evaluación interna de la consulta previa sobre el Proyecto Hidrovía Amazónica.* Villa de Saramiriza, 6, 7 y 8 de setiembre.

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

2012 *Pueblo indígena de Sarayaku versus Ecuador, sentencia del 27 de junio del 2012.* Consultado el 27 de noviembre del 2016. Disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)>.

### **Mercado, Armanda; Raúl Rinoco y Mariana Montoya**

2016 *Mapeo cultural, espiritual, territorial del pueblo kukama (bajo río Marañón).* WCS Perú Noticias, Lima. Consultado el 27 de noviembre del 2016. Disponible en <<https://peru.wcs.org/es-es/WCS-Per%C3%BA/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/9297/Mapeo-cultural-espiritual-territorial-del-Pueblo-Kukama-Bajo-rio-Maranon.aspx>>.

### **Ministerio de Cultura**

2011 *Ley 29785. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*

2012 *Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*

S. f. *Consulta Previa.* Consultado el 2 de diciembre del 2016. Disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>>.

### **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)**

2015a *Hidrovía Amazónica, diapositiva informativa.*

2015b *Informe final sobre el proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.* Consultado el 22 de noviembre del 2016. Disponible en <[http://www.mtc.gob.pe/informacion\\_general/hidrovias/documentos/informe\\_consulta\\_proyecto\\_hidrovia\\_amazonica.pdf](http://www.mtc.gob.pe/informacion_general/hidrovias/documentos/informe_consulta_proyecto_hidrovia_amazonica.pdf)>.

### **Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU)**

2015 *Acta de evaluación interna del pueblo shipibo en el proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.* Contamana, 12 y 13 de setiembre.

### **Proinversión**



- 2016 *Tercer proyecto de contrato de concesión Hidrovía Amazónica: ríos Marañón y Amazonas, tramo Saramiriza-Iquitos-Santa Rosa; río Huallaga, tramo Yurimaguas-Confluencia con el río Marañón; río Ucayali, tramo Pucallpa-Confluencia con el río Marañón.* Lima, 21 de setiembre. Consultado el 3 de noviembre del 2016. Disponible en <[http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/HIDROVIAS/Tercer\\_Proyecto\\_de\\_CONTRATO\\_HA\\_-\\_final.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/HIDROVIAS/Tercer_Proyecto_de_CONTRATO_HA_-_final.pdf)>.

**Taylor, Charles**

- 1993 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento.* México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

**Valenzuela, Cecilia**

- 2011 Entrevista a Alan García (Presidente de la República del Perú). En *Mira quién habla.* WillaxTv, 28 de enero.

# X. Lecciones de los procesos de consulta a partir de la mirada de un líder indígena

*Entrevista a Lizardo Cauper, por Mónica Hidalgo*

158

Los procesos de consulta se realizan en el Perú desde el 2013, luego de que el año anterior se aprobara el Reglamento de la Ley 29785. Si bien es cierto que el derecho a la consulta está vigente desde 1995, no es hasta después de la aprobación del mencionado reglamento que los procesos de consulta se empiezan a efectuar. Al ser la consulta un procedimiento nuevo, los actores que participaron en los primeros procesos no contaron con recetas de procesos exitosos. En ese sentido, la experiencia de quienes participaron en los primeros procesos es un insumo para que mejore la ejecución del proceso de consulta.

Desde los primeros procesos hasta la fecha, se observa a un Estado que ha ido generando capacidades en sus funcionarios y construyendo herramientas para responder al inmenso reto que representa realizar un diálogo intercultural, tarea en la que se encuentra actualmente.

Por su lado, los representantes de los pueblos indígenas u originarios también han acumulado experiencia, aunque en menor medida que el Estado. Esto debido a que los pueblos indígenas u originarios que participan en los procesos de consulta no son los mismos, mientras que el Estado cuenta con el Ministerio de Cultura, que acompaña todos los procesos de consulta, de los cuales va sacando aprendizajes para el futuro. Sin embargo, vale destacar que existen algunos líderes de federaciones indígenas de alcance nacional o regional que han participado en varios procesos de consulta —algunas veces como representantes del pueblo consultado, otras como asesores de estos—, y que han ganado una experiencia que les permite plantear mejor sus propuestas y participar en los procesos de consulta de una manera más adecuada.

Es el caso de Lizardo Cauper, presidente de la Organización Regional Aidesep —Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana— Ucayali (ORAU). Él es un líder indígena del pueblo shipibo konibo desde hace 17 años. Primero, en la Federación de Comunidades Nativas del Bajo Ucayali (Feconbu) y actualmente en ORAU. Ha participado en seis procesos de consulta, como representante de los pueblos indígenas consultados y como asesor técnico. Esta experiencia le ha permitido brindar soporte técnico y político a las comunidades, lo que ha mejorado la participación de los pueblos indígenas u originarios en los procesos de consulta previa.

Resulta de vital importancia hacer visibles las apreciaciones del desarrollo de los procesos de consulta mediante las declaraciones de un líder indígena. Consideramos que estas percepciones vislumbran los próximos retos que el Estado debe enfrentar para garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de consulta previa, y de ese modo hacer valer el derecho de los pueblos indígenas y originarios a definir sus propias prioridades de desarrollo.

Por ello, sobre la base de su experiencia, hemos solicitado a Lizardo Cauper que comparta con nosotros sus apreciaciones sobre la implementación del derecho a la consulta en el Perú. De esta manera se ha redactado el siguiente texto, que recoge las opiniones del dirigente.

### **La consulta es una oportunidad**

La consulta no solo aborda el tema específico que será consultado, sino que, además, es una oportunidad para que los pueblos indígenas u originarios manifiesten sus necesidades y problemas en torno a la satisfacción de necesidades básicas de educación, salud, territorio y otros. En los procesos de consulta, los pueblos indígenas u originarios han presentado estas demandas históricas y han sido escuchados. Esto es de suma importancia, pues coloca estos temas en la agenda de los ministerios. Sin embargo, los procesos de consulta no pueden ser considerados por sí mismos exitosos, puesto que no hay respuestas concretas de parte del Estado para atender los problemas que se señalan. «No vemos, después de todo el proceso de consulta, la otra parte del seguimiento que se puede dar a las demandas que tienen los pueblos indígenas».

Desde ORAU, los pueblos indígenas tienen un programa de vigilancia indígena para monitorear los acuerdos. No obstante, es necesario establecer alianzas estratégicas con los ministerios que han asumido compromisos para poder hacer el respectivo seguimiento. Con ello, se busca que el cumplimiento de los acuerdos no se vea como un favor político, sino como el ejercicio de un derecho. En palabras de Lizardo Cauper, «muchos de los políticos han usado este tipo de programas como campañas políticas; entonces, no se sienten como un derecho que ellos reciben, sino un favor político: si vas a apoyar esta gestión, tienes todos estos servicios».

### **La información que se brinda en los procesos de consulta no es suficiente**

Como la consulta es concebida como una oportunidad para generar acuerdos que les permitan satisfacer sus intereses y necesidades, la información que se requiere conocer no debe restringirse a la medida. Esto porque en hidrocarburos, por ejemplo, se aprueba una propuesta de licitación de lote petrolero, pero no es hasta cuando la actividad se implementa que se conocen todos los impactos, e incluso los beneficios que se pueden obtener. «[...] no sabemos cuál va a ser la parte operativa. [...] ¿Se van a respetar los derechos de los pueblos indígenas u originarios? [...] Pero también necesitamos saber los roles que va a tener el Estado y cuáles son las demás instituciones que tienen que ver el tema de medioambiente.

[...] Esa información no llega completa a las comunidades para poder tomar decisiones». Pese a no conocer cómo se realizará la parte operativa, Lizardo Cauper plantea que se debería promover la generación de acuerdos mínimos que sienten las bases de la parte operativa.

Por otro lado, en los procesos de consulta no se realiza un análisis de los efectos de la medida a largo plazo. «Nos falta mirar el escenario de aquí a 30 años: ¿Cómo va a quedar con esta actividad extractiva o no extractiva también? ¿Cómo va a afectar?». Sin esta información, los pueblos indígenas no podrán evaluar el impacto, conveniencia y beneficios de la medida, y por tanto tampoco participarán concienzudamente en el proceso.

### **La metodología usada en los procesos de consulta debe asegurar la comprensión de los pueblos indígenas u originarios**

A pesar de que la etapa de información es de vital importancia para garantizar una adecuada participación de los pueblos indígenas u originarios en los procesos de consulta, la información no se brinda de la manera más adecuada. Para elaborar la metodología, Lizardo Cauper considera que se debe seguir un paso previo, que es identificar el contexto, nivel educativo y formación de quienes van a recibir la información en los procesos de consulta. La entidad promotora asume que «todos los participantes de la consulta somos del mismo nivel, esto no es así», y la metodología debería comprender herramientas y términos adecuados que permitan a todos los participantes entender las etapas de la consulta previa y el contenido de la medida que se está consultando.

Para subsanar esta omisión, Lizardo Cauper propone que la entidad promotora no solo debería identificar a los pueblos que serán consultados y sus organizaciones, sino, además, la formación académica de quienes representarán a dichos pueblos. Esto permitiría a la entidad promotora trabajar la información de modo que sea comprensible por ellos.

Asimismo, considera que es muy importante que la entidad promotora muestre ejemplos positivos y negativos de implementar la medida consultada. Esto les permitiría formular mejores propuestas y asegurar una mejor participación.

Por otro lado, si bien el Ministerio de Cultura ha capacitado al funcionamiento público en el derecho a la consulta, para lograr explicar la medida y sus posibles impactos, Lizardo Cauper considera que se debería ofrecer una capacitación más intercultural, que explique qué significa la Amazonía para los pueblos indígenas. «Funcionarios que no entienden qué es Amazonía, es muy difícil llegar y hacer entender qué es el proceso y los mecanismos que se tienen que hacer. Porque no sienten, no viven, su realidad es diferente de la de la Amazonía». Al entender la realidad de los pueblos indígenas, los funcionarios estarán más abiertos al diálogo.

De igual modo, si bien se destaca que el Ministerio de Cultura ha trabajado para contar con traductores oficiales en lenguas indígenas, se observa que algunos no están especializados para traducir e interpretar temas técnicos, por ser sumamente específicos. Así, pues, resulta necesario que los traductores

pasen por una capacitación técnica sobre los temas que abordará el proceso de consulta.

### **Asegurar un adecuado número de representantes de los pueblos indígenas u originarios**

Debería haber un número mayor de representantes por pueblo, pues se debe considerar que hay comunidades o pueblos muy numerosos para tener solo dos o tres representantes. De igual modo, considerando que la información que se debe transmitir al pueblo es mucha, el número de representantes es muy poco, pues cada uno de ellos deberá asimilar gran cantidad de información técnica.

### **Los pueblos indígenas u originarios deben organizarse para participar en los procesos de consulta**

Los pueblos indígenas u originarios deben organizarse para que la misma persona los represente desde las primeras etapas del proceso hasta el final. Esto asegurará una mejor comprensión de la información y facilitará el seguimiento del proceso, lo cual es un gran reto, porque este representante debe dedicarse a tiempo completo a participar en el proceso, dejando de lado sus propias actividades.

Además, los pueblos indígenas u originarios requieren tejer alianzas estratégicas para explicar en qué consiste el proceso de consulta y el contenido de la medida que se consultará, así como también conformar un equipo compuesto por mujeres, jóvenes y sabios, además de los hombres, de modo que se asegure la participación de esta parte de la población.

### **Los pueblos indígenas u originarios necesitan un acompañamiento técnico y legal durante todo el proceso de consulta**

Considerando que existen algunos términos que son nuevos para los pueblos indígenas u originarios, comprender la medida y hacer una propuesta requiere un análisis muy complejo. Esta situación evidencia la necesidad de los pueblos indígenas u originarios de contar con asesores en los procesos de consulta. Además, garantizar el acompañamiento de asesores durante estos procesos es de vital importancia para asegurar no solo una buena participación por parte de los pueblos indígenas u originarios, sino, además, porque la falta de comprensión de la medida consultada y sus implicancias no garantiza la sostenibilidad de los acuerdos. Lizardo Cauper afirma que «cuando no hay asesoría y no hay una orientación, las comunidades firman cualquier acuerdo [...]. Eso se ha visto y después las comunidades lo desconocen».

Aunque la participación de los asesores es necesaria, muchas veces no es considerada por la entidad promotora, que no provee toda la logística requerida para contratar a profesionales especializados en la materia de consulta, sobre todo cuando ello no ha sido planificado con anticipación. Para evitar que los pueblos indígenas se queden sin la asistencia técnica que corresponde, Lizardo Cauper plantea que se debería crear un fondo de emergencia específico, destinado

exclusivamente a garantizar el acompañamiento de los asesores especializados en los procesos de consulta.

Por otro lado, Lizardo Cauper menciona que existe un momento en el proceso de consulta en el que se genera desconfianza, pues a pesar de que se cuenta con el acompañamiento de asesores, ellos están impedidos de intervenir. Esto ocurre en las mesas donde se realiza la etapa de diálogo. Si los asesores pudieran acompañar a los representantes de los pueblos indígenas u originarios en todo momento, estos últimos podrían obtener mayor información y coordinarían mejor con sus asesores; y si surgiera algún tema técnico, los asesores podrían intervenir para que lo discutan con el personal técnico del Estado. «En la mesa técnica o en la mesa de diálogo, creo que es muy importante que los mismos asesores participen. Claro, no van a estar opinando a nombre de los pueblos, pero que estén en la mesa, no atrás. Siempre lo que se ha visto es que están en una mesa los del Estado, los pueblos indígenas solo las autoridades y atrás están los asesores. Entonces no puede hacer una consulta, tiene que voltearse y todavía hay alguien que le está diciendo “acepta” o “no acepta”. Esto ocasiona que los pueblos indígenas u originarios no se sientan acompañados y adopten sus decisiones con desconfianza». Cuando, por el contrario, los asesores pueden participar, «ellos [los pueblos indígenas] sienten que están aceptando bien».

### **El proceso de consulta no termina a los 120 días**

El Estado y los pueblos indígenas llegan a acuerdos en los procesos de consulta y estos se deben supervisar, monitorear y vigilar. Así, los procesos de consulta no terminan con la aprobación de la medida, sino que deben contemplar el monitoreo de los acuerdos.

### **Puede haber acuerdos no relacionados con la medida**

Este es el resultado del proceso de consulta de Hidrovías, experiencia que vale destacar. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al advertir que hay demandas prioritarias para los pueblos indígenas u originarios, acordó con ellos crear una mesa de diálogo multisectorial para que los distintos sectores atendieran sus demandas de salud, educación, titulación y otras. Esta experiencia solo se ha visto en este proceso, pero debería ser replicada en los futuros procesos de consulta.

# XI. **Desafíos y aprendizajes para la participación de las comunidades campesinas originarias en la implementación de la consulta previa**

*Entrevista a Antolín Huáscar Flores, por Diego Ocampo*

Antolín Huáscar Flores, presidente de la Confederación Nacional Agraria (CNA), ha participado como representante acreditado de su organización en los cinco procesos de consulta previa realizados a nivel nacional: para el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, la Política de Salud Intercultural, la Reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y el Reglamento de la Ley de Lenguas.

Sobre la base de su experiencia en los procesos de consulta de alcance nacional y por su rol como dirigente nacional, conversamos con Antolín Huáscar sobre algunas de sus apreciaciones respecto a la implementación del derecho a la consulta previa en el Perú y la tarea que la CNA viene realizando para capacitar y empoderar a sus bases.

Cabe mencionar que la CNA, con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura y de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, realizó, en octubre del 2016, dos talleres de capacitación en derechos colectivos para los líderes y lideresas pertenecientes a las bases regionales de Áncash y Junín. Estos talleres tuvieron como propósito contribuir al fortalecimiento de las organizaciones regionales andinas, mejorando los conocimientos de sus miembros respecto a la autoidentificación y al proceso de consulta previa en el contexto de la progresiva implementación del derecho a la consulta en el sector minero, y ante la realización de los censos nacionales del 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. La autoidentificación y el conocimiento sobre la consulta previa son una condición indispensable para promover el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios andinos como sujetos de derechos colectivos e impulsar su participación efectiva en los procesos de consulta.

### **¿Qué desafíos encuentra para la participación de las comunidades campesinas y de la CNA en la implementación del derecho a la consulta?**

Para nosotros, la participación de las comunidades campesinas siempre es un reto, hasta cuando participamos en el proceso de consulta previa para reglamentar la Ley de Consulta Previa. En ese entonces, el Estado peruano quería conducir el proceso de consulta únicamente con representantes de nivel nacional, es decir, solo con las organizaciones nacionales. Tuvimos que insistir en que las bases de las organizaciones tenían que conocer la Ley de Consulta y la propuesta de reglamentación; por ello, se armaron varias reuniones macrorregionales en Cusco, Junín, Loreto, entre otros. Durante nuestra participación, exigimos que se modifiquen los artículos 2, 5, 7, 15 y la segunda disposición complementaria final de la Ley de Consulta Previa, propuesta que no fue recogida durante ese proceso de consulta. Actualmente, un desafío se encuentra en el artículo 19.4 del Reglamento de la Ley de Consulta, que faculta a que, en el proceso de consulta previa, durante la evaluación interna, se levante un acta que termine el proceso, sin diálogo y en plazos ajustados.

Actualmente, nosotros tenemos que hacer incidencia con el Estado y con nuestras organizaciones para garantizar en su real magnitud el derecho a la consulta. Todavía no se está tomando en cuenta qué significa realmente el derecho a la consulta previa, porque pareciera que después de dos o tres reuniones termina el proceso. Creo que en un proceso de consulta previa hay que respetar la ley y, particularmente, el Convenio 169 de la OIT.

En los procesos de consulta de alcance nacional en los que hemos participado, como el Reglamento de la Ley de Lenguas o el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, hemos trabajado para que se cumplan con estas normas, aportando bastante en estos procesos.

En la Ley y el Reglamento se ha establecido el plazo de 120 días para realizar el proceso de consulta previa. Este periodo es un tiempo razonable que tiene que implementarse durante todas las consultas previas.

### **¿Puede contarnos cómo se prepararon para la consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?**

Inicialmente, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) propuso conducir el proceso con 47 participantes representantes del país. Ante ello, las organizaciones amazónicas plantearon que representaban a 48 pueblos indígenas, por lo que la propuesta del Serfor no alcanzaba para los pueblos de la Amazonía ni para los pueblos andinos. Para los funcionarios era muy difícil entender que la consulta previa se lleva a cabo con la participación de los pueblos indígenas u originarios mediante sus organizaciones. Entonces, si se reconocían 48 participantes, prácticamente solo se podría representar a la Amazonía. De ahí paralizamos, les dijimos: «Bueno, comiencen ustedes», y así avanzaron con los pueblos amazónicos, dejando a un lado a los andinos.

Entonces, nuevamente conversamos con la señora Fabiola Muñoz, quien entonces era directora ejecutiva del Serfor, para hacerle entender qué cosa era



la participación de los pueblos. Desde ese momento, ella entendió. Optamos por señalar que aquí participamos los pueblos; por lo tanto, todos los pueblos tenemos que hablar por nuestros recursos naturales. El bosque es también de los andinos y el oro también se encuentra en la Amazonía. Entonces, cuando se hablaba de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre no se estaba tratando únicamente lo forestal, los bosques, sino que también hablábamos de vicuñas y de otros recursos que estaban en la parte andina. Por ahí hemos entrado en diálogo y entendimiento con el Estado, y también entre los pueblos.

Había muchas cosas que debatir entre nosotros. Por ejemplo, en la propuesta de reglamento se planteaba el cambio de uso sobre el bosque. A veces los hermanos amazónicos señalaban que estaban de acuerdo porque quisieran aprovechar los recursos forestales. A ello, nosotros decíamos que, porque las empresas son las que generalmente realizan el cambio de uso, sería importante que el reglamento ponga restricciones a los cambios que quieran hacer las empresas, así como establecer las condiciones para que las comunidades puedan ser calificadas como pequeños productores forestales.

El resultado ha sido que, luego de debatir y trabajar, hemos aprendido los pueblos y los funcionarios. Los funcionarios eran muy jóvenes y no entendían lo que se establecía en la ley. Ahora que ya tenemos Ley Forestal y de Fauna Silvestre y los reglamentos, queremos ver cómo el Estado los aplica: sancionando a los infractores.

Por otro lado, Serfor insistía en que solamente se realizaría la consulta en Lima. Nosotros dijimos que no, porque había que bajar a las bases para recoger los aportes de las organizaciones regionales. No somos solamente nosotros, también son organizaciones representativas de los pueblos indígenas las que están en las regiones, las que están más cerca a las comunidades. Por lo tanto, como se hizo con la consulta del Reglamento de la Ley de Consulta, aunque no con esa cantidad y contundencia, los líderes regionales participaron en la etapa informativa. En esa etapa se llegó a las bases de las organizaciones para recoger algunos aportes que permitieron el trabajo posterior, para la siguiente etapa de evaluación interna. Asimismo, solicitamos que participen los líderes de las organizaciones también en la etapa de evaluación interna. Ahí se definía qué es lo que queríamos los pueblos indígenas como conjunto.

### ***¿Qué camino va a seguir la CNA en los procesos de consulta en minería?***

Aquí debe analizarse el rol de las empresas mineras. En diferentes lugares, la empresa ha venido antes que el Estado realice la consulta. La empresa no realiza la consulta previa, sino el Estado. El Estado peruano, mediante la entidad promotora, el Ministerio de Energía y Minas, hace la consulta al pueblo.

Para nosotros, el contexto actual es muy diferente. La CNA nació en 1974, luego de la Reforma Agraria, para lograr la reivindicación y posesión de las tierras de los pueblos indígenas u originarios. Progresivamente, la tierra ha vuelto a nuestras manos. Pero ahora la lucha es muy diferente, y ahora se trata de garantizar la protección de los recursos naturales, la tierra y el territorio. Las comunidades tienen las tierras, pero este derecho solo se garantiza si se resuelven las superposiciones

de derechos en casos en los que, por ejemplo, se otorgan derechos mineros a las empresas. En estos casos, tienes dos títulos: por un lado, la comunidad tiene la propiedad; por otro lado, la empresa tiene la concesión minera. Es el Estado quien debe resolver las superposiciones de derechos y escucharnos. Pero cuando el Estado no nos escucha, entonces, se generan conflictos sociales y, finalmente, se penalizan las luchas de las comunidades.

El Estado debería reconocer sus faltas, garantizar canales de consulta previa y acercamiento temprano a la población. Sin embargo, lo que ocurre es la ausencia de diálogo, especialmente en los procesos de consulta en minería en los que se ha aplicado el artículo 19 del reglamento. No se quiere llegar a la etapa de diálogo, porque el diálogo es percibido como peligroso por las empresas, porque las comunidades pueden señalar sus propuestas solicitando que se protejan los ríos frente a la contaminación. Y en ello, siempre les recuerdo a nuestros compañeros que en un acta de asamblea no se pueden negociar nuestros derechos ni se pueden transar nuestros derechos colectivos fácilmente por escuelitas o losas deportivas.

El Estado peruano ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, el cual es una herramienta que tenemos nosotros para cuidar y proteger nuestros recursos naturales. Nadie está en contra de la inversión privada, pero queremos que haya un respeto y que las reglas internacionales se respeten, y que se respete particularmente el derecho a la consulta de las comunidades. Antes de que se realicen actividades de exploración, deberían consultar si es que hay posibilidad de que haya condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad. Si existe este diálogo, la comunidad podría colaborar. La consulta previa es un derecho, es un derecho a la información, de conocer qué es lo que van a hacer las empresas que vienen a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas.

Para los procesos de consulta, también es importante que nosotros y nuestras bases estemos capacitados. Debemos conocer nuestros derechos. También es importante la autoidentificación como pueblo indígena u originario. A veces señalamos que somos campesinos, porque en la parte andina, ser indígena genera rechazo por la discriminación que siempre hemos sufrido por muchos años. Pero tenemos que reconocernos y autoidentificarnos como pueblos para ser sujetos de la consulta. Por eso la CNA está trabajando en promover la autoidentificación, hacemos incidencia para revalorar nuestras identidades y culturas. Hemos visto que es importante trabajar ese tema en nuestras capacitaciones con las bases. En el taller de capacitación de Áncash hemos visto a compañeros que antes se reconocían como campesinistas en sus estatutos, que gracias a la capacitación y sensibilización quieren cambiar sus estatutos porque ahora se reconocen como parte de pueblos originarios. El trabajo con nuestras bases ha hecho que haya más conocimiento sobre nuestros derechos colectivos, debido a que la consulta previa permite que nos respeten, que antes de que entres a mi casa, toques la puerta, converses conmigo y, a partir del diálogo, se decide si se hace la actividad.

### ¿Qué clase de trabajo está realizando su organización para la autoidentificación en el proceso de los censos nacionales del 2017?

La autoidentificación es un tema muy complicado debido a la carga despectiva de *indio*, *cholo* y *raza*. Las personas nos suelen decir: «Yo soy campesino y no pueblo indígena, porque ser indígena es ser otra vez esclavo o bien como me llamaba mi patrón». Todavía esas palabras se mantienen y es un reto para nosotros en la parte andina y también en la parte amazónica. Cuando hemos estado en el río Momón, nos decían: «Somos comunidad campesina» y no decían: «Somos pueblos indígenas». Igual, cuando sondeábamos a los hermanos de la organización indígena Conap, que venían de regiones colindantes con Colombia, nos señalaron que se sentían como comunidades campesinas. Entonces, hay un trabajo pendiente para todas las organizaciones y el Estado. Todos tenemos derecho a informar a los hermanos por qué nos tenemos que identificar, indagando más allá del lugar de procedencia. Tenemos que reconocer que los pueblos venimos de nuestras costumbres, de nuestros padres, nuestros abuelos y nuestros antepasados.

El Estado está en su deber de hacer campaña de difusión, pero está quedándose atrás. Nosotros estamos trabajando para que el Estado identifique correctamente a los pueblos, para que posteriormente sean consultados cuando se prevea que se afectarán sus derechos, ya sea por medidas administrativas o legislativas.

La CNA está realizando, además, esfuerzos para fortalecer a nuestras bases y en las capacitaciones estamos siempre trabajando también el tema de autoidentificación étnica. Promover la autoidentificación es fortalecer a nuestras bases y a nuestra organización. Nosotros hemos elaborado metodologías, hemos tenido talleres de visibilización, y sobre esa base hemos hecho un informe de sistematización para poder presentar propuestas metodológicas para la identificación de pueblos indígenas en el marco de los censos nacionales. Además, estamos haciendo un trabajo de sensibilización con diferentes actividades. Por ejemplo, estamos preparando campañas radiales de autoidentificación en regiones focalizadas de Apurímac, Cañete, Cusco, Moquegua y Puno. También hemos organizado con nuestras bases en Puno un pasacalle y feria para sensibilizar a la opinión pública.

Pero el trabajo de autoidentificación no lo vamos a hacer solos, tenemos que articularnos con otras organizaciones, con los gobiernos regionales, los alcaldes interprovinciales, el Gobierno nacional. Todos tenemos que trabajar en esto, porque si no, vamos a ser invisibles en el censo. Nos preocupa que el censo logre identificar mayoritariamente a pueblos indígenas u originarios de la Amazonía que sí hablan lenguas indígenas, pero no se identifique a los pueblos andinos, que en algunos casos han dejado de hablar quechua o aimara. Para nosotros, el reconocimiento de cuatro pueblos andinos por el Estado —aimara, quechuas,<sup>1</sup> uro y jaqaru— es una oportunidad que puede facilitar la autoidentificación de los pueblos andinos.

<sup>1</sup> El plural se debe a que el apelativo “quechua” es utilizado de manera genérica para agrupar a diversos pueblos quechuas, como lo son los kañaris, los wanka, los chanka, los yanawara, los q’ero, etcétera.

Ahora, estamos debatiendo en el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad, del INEI, sobre las preguntas. Estamos participando y así estamos avanzando.

Hemos avanzado este camino desde nuestro trabajo diario. La CNA fue creada para garantizar los derechos, y con agenda campesinista, para el reconocimiento de nuestro derecho a la tierra y para la defensa productiva. Ahora, en esta generación, estamos tratando de que esos derechos calen poco a poco en la realidad. Y para ello, requerimos alianzas entre todas las organizaciones de los indígenas u originarios, aun manteniendo nuestras diferencias. Y un asunto donde necesitamos una voz es el tema de autoidentificación y la necesidad de que seamos registrados por el censo poblacional.

El censo poblacional dependerá también de cómo los encuestadores van a acercarse al pueblo. Si se acercan con actitudes poco amigables, lamentablemente, como hemos constatado en estos simulacros, resulta que algunas personas se identifican como blancos o mestizos, ya que la pregunta parece sugerir que se tiene que elegir o lo uno o lo otro.<sup>2</sup> Estamos tratando de luchar para que se realice la autoidentificación como pueblo *originario*. Esta palabra identifica a los pueblos sin tener la carga negativa que tiene la palabra *indígena*.

El trabajo de nuestra organización, tanto en las capacitaciones de nuestras bases como en las demás actividades para autoidentificación, está orientado a que nuestros miembros sean conscientes de sus identidades colectivas y sientan orgullo. Nosotros venimos de nuestras costumbres, de nuestros antepasados. Debemos valorar eso, reivindicar nuestra historia y ejercer nuestros derechos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT.

---

2 En anteriores encuestas, la pregunta formulada o la actuación de los encuestadores podía inducir a los encuestados a identificarse como blanco o como mestizo, pero difícilmente como indígena.

# XII. La implementación de la consulta en el sector minero: una mirada a los primeros procesos

*Diego Ocampo, Isabel Urrutia*

## Introducción

La promulgación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, en el año 2011, coincidió con un contexto socioeconómico complejo, y generó expectativas y temores entre diversos sectores de la población peruana. Por un lado, desde el 2004, los precios de los minerales exportados por el Perú habían crecido hasta alcanzar valores históricamente altos, lo cual produjo un incremento importante de la cartera de proyectos de inversión minera (Baca y Ávila 2015). Por otro lado, muchos de estos nuevos proyectos se realizan en territorios de pueblos indígenas u originarios, los cuales frecuentemente enfrentan una situación de desatención por parte del Estado y de desprotección de sus derechos colectivos.

En ese contexto, implementar la consulta previa sobre proyectos mineros a pueblos indígenas u originarios ha sido una de las tareas más complejas para el Estado peruano, en su afán de impulsar políticas públicas de reconocimiento y respeto por los derechos colectivos de estos pueblos. Por ello, el desarrollo de los primeros cuatro procesos de consulta previa en el subsector minería, entre setiembre del 2015 y agosto del 2016, representa un quiebre importante a favor del reconocimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios andinos. De esta manera, se hace notoria la continuidad de una política pública dirigida hacia el reconocimiento y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios en el Perú.

En setiembre del 2015, se inició el primer proceso de consulta previa en el sector minería: la comunidad campesina del pueblo quechua de Parobamba (Cusco) fue consultada sobre el proyecto Aurora. La segunda consulta fue a la comunidad de Santa Rosa de Quikakayan (Áncash) sobre el proyecto Toropunto; la tercera, a la comunidad Cotarusi (Apurímac) sobre el proyecto Mishá; y la cuarta, a las comunidades de Quilla Ayllu y Lactun Aija/Lactun Rurimarac (Áncash) sobre el proyecto La Merced. Los cuatro procesos versaron sobre proyectos de exploración y contaron con la presencia del Viceministerio de Interculturalidad (VMI). Por su lado, la Defensoría del Pueblo (DP) supervisó los talleres informativos de los proyectos Aurora y La Merced, y la etapa de diálogo del proyecto La Merced.

Estas cuatro experiencias revelan que aún queda camino por andar. En ese marco, el presente artículo se plantea como objetivo brindar una primera reflexión sobre la implementación de los cuatro primeros procesos de consulta previa en minería, explorando, sobre la base de los documentos públicos de estos procesos, cuatro dimensiones de especial relevancia y dificultad para la implementación de dichas consultas: la oportunidad de la consulta, la identificación de los sujetos de consulta, la información idónea y culturalmente adecuada, así como el desenlace de las consultas, desde la evaluación interna hasta la decisión. A manera de conclusión, presentaremos una serie de lecciones y retos identificados, así como recomendaciones, en un esfuerzo por brindar un aporte para futuros procesos de consulta previa en minería.

### 1. La oportunidad de la consulta

En el sector minero, la entidad promotora es el Ministerio de Energía y Minas (Minem), que en su texto único de procedimientos administrativos (TUPA) ha identificado las medidas administrativas que serán consultadas (tabla 1).

Tabla 1: Procesos de consulta previa en el sector minero

Medida administrativa	Oportunidad del proceso de consulta previa
Autorización para el inicio de las actividades de exploración (AM 01-caso A)	Antes de la autorización del inicio de operaciones
Autorización para el inicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación en concesiones mineras metálicas y no metálicas (caso B)	Antes de la aprobación del plan de minado
Otorgamiento de concesión de beneficio (CM 01-caso A)	Antes de la autorización de construcción (etapa B)
Otorgamiento de concesión de transporte minero (caso A)	Antes de la autorización de construcción

Fuente: TUPA del Minem, a partir de la modificación y actualización realizadas desde la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM.

En un primer momento, se encargó la realización de los procesos de consulta a la Dirección General de Minería (DGM), dado que esta entidad es la responsable de aprobar las resoluciones directorales de autorización que, conforme a la tabla 1, constituyen las medidas administrativas objeto de consulta.<sup>1</sup> Posteriormente, la responsabilidad de realizar procesos de consulta ha sido trasladada a la

1 Ver Resolución Ministerial 003-2013-MEM/DM.

Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM); sin embargo, la medida administrativa sigue siendo aprobada por la DGM.<sup>2</sup> Hasta el 28 de diciembre del 2015 y previamente al establecimiento del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), la DGAAM se encontraba encargada de la evaluación o la modificación de los estudios de impacto ambiental (EIA) detallados y los informes técnicos sustentatorios, así como de la aprobación de los planes de participación ciudadana. Esta entidad ha asumido la responsabilidad de realizar procesos de consulta a medida que ha ido transfiriendo algunas de sus responsabilidades en el licenciamiento ambiental.

La ubicación de las medidas objeto de consulta dentro del flujo de procesos mineros revela la necesidad de reflexionar sobre el momento en el que el Minem realiza los procesos de consulta previa: todas las medidas objeto de consulta se ubican luego del licenciamiento ambiental, y posteriormente al acuerdo entre empresa y comunidad sobre el uso del terreno superficial.

Esto conlleva a que, cuando la DGAAM realiza la consulta previa, ya se han definido con el titular del proyecto las medidas de prevención, mitigación y reparación de los impactos ambientales por las actividades mineras. Como se recordará, es durante la certificación ambiental cuando se identifican los centros poblados, comunidades campesinas, localidades y autoridades representativas que recibirán los impactos sociales y ambientales del proyecto.

Asimismo, la elaboración y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental para exploración minera —declaración de impacto ambiental (DIA) o evaluación de impacto ambiental (EIA), según las características del proyecto— implica que la empresa titular del proyecto obtenga la autorización formal de uso del suelo por parte de la comunidad titular del terreno. Para ello, las empresas firman acuerdos previos de contraprestación económica u otros beneficios con las comunidades. De esta manera, la consulta previa se realiza cuando ya hay expectativas y obligaciones contraídas entre la comunidad y la empresa, las cuales están estrechamente vinculadas a la realización del proyecto minero. Esta situación está reflejada en las actas de las reuniones preparatorias de los procesos de consulta Aurora y Misha, en las que las comunidades muestran interés y expectativa de que se realicen las actividades mineras, y preguntan por la necesidad de un proceso de consulta cuando ya han expresado su posición favorable a los proyectos y han firmado acuerdos con las empresas.<sup>3</sup>

En los cuatro primeros casos de consulta minera, se puede observar que las empresas ingresaron a los territorios y establecieron relaciones con las comunidades entre uno y seis años antes de la realización de la consulta previa. La tabla 2 muestra, además, que en los cuatro casos, las comunidades consultadas

---

2 Ver Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM, del 31 de junio del 2015.

3 Ver, para el caso Aurora, la página 1 del acta; para el caso Misha, la página 2. Las actas están disponibles públicamente en la página web del Minem, en el archivo respectivo de cada proyecto <[http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=4&idTitular=6981&idMenu=sub6980&id-Categ=1208](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=4&idTitular=6981&idMenu=sub6980&id-Categ=1208)>.

ya habían firmado acuerdos previos con la empresa titular del proyecto minero, tal como consta en las respectivas DIA. Asimismo, la tabla muestra que en los proyectos Misha y La Merced, las empresas mineras asumieron acuerdos adicionales con las comunidades consultadas, por ejemplo, respecto a puestos laborales para comuneros. El caso del proyecto La Merced es interesante porque fueron consultadas dos comunidades, de las cuales una, Llactun Aija/Llactun Rurimarac, no se ubica sobre terreno requerido para el proyecto, pero igual firmó un acuerdo de beneficios con la empresa.

Tabla 2: Vinculación entre titulares mineros y los sujetos de consulta en los cuatro procesos de consulta minera

Proyecto	Comunidad	Empresa	Año ingreso	Acuerdo previo	Otros acuerdos
Aurora	Parobamba	Minera Focus S. A. C.	2012	Sí 2012: S/.30 000	2010: Minera Quechua con cargo a Focus.
Toro-punto	Santa Rosa de Quikakayan	SMC Toropun-to Ltda.	2009	Sí 2013: S/.40 000 (noviembre) y S/.30 000 (marzo)	Sin datos
Misha	Cotarusi	Barrick Misqui-chilca S. A.	2011	Sí 2014: S/. 500 000	2014: Programa de empleo rotativo para 20 miembros de la comunidad.
La Merced	Quilla Ayllu	Barrick Misqui-chilca S. A.	Sin datos	Sí 2013: S/. 300 000	2013: Compromiso de contratación de mano de obra no calificada sobre la base de lista propuesta por directiva comunal.
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac			No	2014: Construcción de trocha carrozable hacia la comunidad.

Elaboración propia con información proveniente de los instrumentos de gestión ambiental para los cuatro proyectos mineros, publicados en el Sistema de Evaluación Ambiental en Línea del Minem.



Por otro lado, la DP, luego de analizar la implementación de los procesos de consulta en el sector minero, ha recomendado que la consulta previa debe realizarse antes del proceso de evaluación ambiental, debido a que sería un momento más propicio para que el Estado y los pueblos indígenas u originarios puedan celebrar acuerdos que garanticen los derechos colectivos; por ejemplo, mediante medidas de mitigación de los impactos sociales y ambientales negativos, compensaciones colectivas y la determinación de beneficios (Defensoría del Pueblo 2016b).

Para la identificación de la medida que se consultará también deben tomarse en consideración las eventuales afectaciones directas sobre los derechos colectivos generadas por la aprobación de las medidas administrativas que viabilizan un proyecto minero. Para el caso de los proyectos de exploración consultados, el Minem ha identificado que de la medida objeto de consulta se desprenden afectaciones a tres derechos colectivos, como se observa en la tabla 3.

**Tabla 3:** Afectación de derechos colectivos por la exploración minera

Derecho colectivo	Descripción de la afectación
Tierra y territorio	Las actividades que se realizarán comprenden el uso de terreno para la instalación de vías de acceso, así como la construcción de plataformas y de instalaciones. Adicionalmente, las plataformas de exploración para perforación usarán aditivos (bentonita), además de otros insumos.
Elección de prioridades de desarrollo	Al haberse implementado en el territorio de las comunidades actividades extractivas que introducen elementos de economía de mercado y patrones de consumo no tradicional, podrían producirse condiciones que promuevan modelos de desarrollo vinculados con la actividad extractiva y no con actividades tradicionales. La presencia espacial de las instalaciones limitaría la posibilidad de usar ese territorio para otras actividades.
Conservación de las costumbres e instituciones	El uso de terreno para la actividad minera podría conllevar a una afectación a los recursos que sustentan prácticas culturales consideradas como instituciones distintivas.

Fuente: Extraído de los anexos «Posibles afectaciones a los derechos colectivos» de los cuatro planes de consulta de los proyectos mineros consultados: Aurora, Toropunto, Misha y La Merced.

La tabla 3 evidencia que la afectación directa a los derechos colectivos se vincula con los impactos socioambientales identificados en la evaluación ambiental. En especial, con los impactos de la ubicación de las instalaciones y la infraestructura del proyecto minero sobre la tierra y los territorios de los pueblos indígenas u originarios, así como los cambios en las características socioeconómicas y culturales de estos colectivos debido a las actividades mineras.

## 2. La identificación de los sujetos de la consulta minera

Una de las dimensiones más complejas de la consulta previa en minería ha sido —y sigue siendo— la identificación de los pueblos indígenas u originarios andinos a los que se debe consultar. El VMI publicó, en el 2013, la Base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios (BDPI), listado que es actualizado paulatinamente y que a la fecha registra 55 pueblos indígenas u originarios, de los cuales 4 pertenecen a zonas andinas (aimara, uro, jaqaru y quechua).<sup>4</sup> Si bien la BDPI no es constitutiva de derechos, sí es un instrumento referencial clave para orientar la planificación y gestión del Estado y las empresas, y es el primer registro oficial emitido por el Estado sobre los pueblos indígenas u originarios.

La responsabilidad de identificar a los sujetos de consulta previa recae en la entidad promotora, el Minem. Sin embargo, la identificación de los pueblos indígenas u originarios en los casos observados ha contado también con la contribución técnica del Ministerio de Cultura.

La complejidad de identificar a los sujetos de consulta ha marcado el ritmo de la implementación de la consulta previa en minería. El primer ejercicio fue en el 2012, cuando se llegó a publicar un plan de consulta con la comunidad campesina Nueva Esperanza, de Mollepiña, por el proyecto de exploración aurífera Angostura, región Apurímac. En este caso, la comunidad presentó un acta en la que se declaraba no indígena y afirmaba que el proyecto no afectaría sus derechos colectivos, con lo que la consulta previa fue suspendida. Sobre este y otros casos similares, el VMI ha señalado, —mediante Oficio 258-2015-VMI/MC, que contiene el Informe 124-2015-DGPI-VMI/MC— que los pueblos indígenas u originarios manifiestan la identificación de afectaciones como resultado de un proceso de consulta, y no con anterioridad a este.

Inicialmente, la DGM encargó a las empresas consultoras, con plazo hasta junio del 2015, la labor de identificar a los pueblos indígenas u originarios ubicados en las zonas de influencia de los proyectos mineros. Los consultores concluyeron que la población identificada en el área de influencia de 25 proyectos no era indígena, por lo que no se realizaron consultas previas para estos proyectos.<sup>5</sup> Dos de estos fueron los proyectos Aurora y Toropunto, donde las comunidades campesinas de Parobamba y Santa Rosa de Quikakayan, respectivamente, no fueron identificadas como miembros del pueblo indígena u originario quechua por los equipos consultores. Este proceder fue cuestionado por diversos actores, entre ellos la anterior ministra del propio sector, Rosa María Ortiz.

4 La BDPI utiliza el apelativo “quechua” de manera genérica para agrupar a diversos pueblos quechuas reconocidos por el Ministerio de Cultura, como lo son los kañaris, los wanka, los chanka, los yanawara, los q'ero, etcétera.

5 Ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, la ex-ministra Rosa María Ortiz declaró que de 25 proyectos mineros que no fueron consultados, 8 sí debieron haber sido objeto de consulta y otros 2 estaban siendo consultados. Para mayor información, véase, por ejemplo, Gestión del 21 de octubre del 2015.

Como respuesta, el Minem adoptó algunas medidas para mejorar la identificación de los sujetos de consulta, recurriendo a la opinión técnica del VMI y reconociendo la importancia de realizar trabajo de campo para identificar a las comunidades campesinas y centros poblados que serán consultados. De esta manera, las comunidades de Parobamba y Santa Rosa de Quikakayan fueron reconocidas como pueblos indígenas u originarios, y posteriormente se procedió a la consulta.

En el caso del proyecto Misha, la DGM utilizó información de la caracterización social de la comunidad Cotarusi realizada en el marco del proyecto de línea de transmisión en 220 kilovatios Machu Picchu-Cotarusi, en la cual la Dirección General de Electricidad (DGE) concluyó que dicha comunidad campesina no era indígena. El VMI recomendó que se realice un trabajo de identificación en campo, debido a la insuficiente información recopilada por la DGE. La DGAAM realizó el trabajo de identificación en campo y, con la asesoría técnica del VMI, concluyó que la comunidad campesina de Cotarusi sí forma parte de los pueblos quechuas.

En diciembre del 2015, a fin de mejorar la identificación en campo de los pueblos indígenas u originarios para los proyectos mineros y eléctricos, el Minem realizó una transferencia financiera al Ministerio de Cultura, autorizada por la Ley 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016. La finalidad de esta transferencia fue financiar los gastos que irrogan las actividades del proceso de consulta previa, en especial las de identificación de los pueblos indígenas u originarios, con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura. La transferencia financiera no implica la suplantación de la responsabilidad que recae en las entidades promotoras de identificar a los pueblos indígenas u originarios a los que corresponde el derecho a la consulta. Esta respuesta es una alternativa frente a las dificultades que ha tenido el Minem para identificar a los pueblos indígenas u originarios andinos que se encuentran en el ámbito de influencia directa e indirecta de diferentes proyectos mineros.

Uno de los primeros trabajos de identificación en campo con la asistencia técnica del VMI, en el marco de la mencionada transferencia financiera, se realizó en el proyecto La Merced. En este caso, la DGM solicitó la opinión técnica del VMI para identificar si las localidades listadas preliminarmente pertenecían a un pueblo indígena u originario. El VMI ejecutó el estudio de campo del 12 al 21 de marzo del 2015, en el ámbito del proyecto. La metodología utilizada abarcó el uso de instrumentos de levantamiento de datos estandarizados por la Guía metodológica de la etapa de identificación de los pueblos indígenas u originarios.<sup>6</sup>

---

6 La guía ha sido publicada por el VMI en el 2015 y puede ser revisada en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/material-publicacion/guia-metodologica-etapa-de-identificacion-de-pueblos-indigenas-u-originarios/>>.

### 3. La información idónea y culturalmente adecuada

En los cuatro procesos de consulta minera se realizaron en las comunidades consultadas talleres informativos que duraron medio día. El Minem se encargó de la convocatoria a estos talleres, colocando paneles en las instituciones públicas y los salones comunales. El VMI participó en estos talleres brindando asistencia técnica a las entidades estatales y a los pueblos indígenas u originarios.

En el proceso de consulta del proyecto minero Aurora, el VMI brindó a los pueblos indígenas u originarios un taller de capacitación anterior al taller informativo. En los procesos de consulta de los proyectos mineros Toropunto y Misha, y habiendo coordinado antes con el Minem, el VMI brindó asistencia técnica durante los talleres informativos, explicando los derechos colectivos y las etapas del proceso de consulta. En la consulta del proyecto La Merced, el VMI brindó una primera exposición sobre el derecho a la consulta previa durante la reunión preparatoria, y luego una segunda exposición durante el taller informativo.

Las etapas informativas de las cuatro consultas mineras muestran varios niveles en el alcance de la información presentada y en la metodología utilizada para transmitir información y lograr que se comprenda. Sobre el primer proceso de consulta, Aurora, la DP elaboró el Informe 001-2016-DP/Amasppi-PPI, en el que plantea observaciones a la etapa informativa desarrollada por el Minem.

Así, la DP saludó que el Minem hubiera emitido mensajes de convocatoria por las mañanas mediante una emisora radial cercana, actividad que no se repitió en otros procesos (Defensoría del Pueblo 2016a). Además, destacó que para definir la fecha del taller informativo se hubiera tomado en cuenta la agenda de la comunidad, pues tradicionalmente las asambleas comunales se celebran el primer domingo de cada mes. Esto aseguró una nutrida presencia de miembros de la comunidad, entre ellos mujeres y adultos mayores. Asimismo, a pedido de un comunero, se incorporó a los estudiantes del último año de secundaria.

Pese a la buena convocatoria, la DP presentó, entre otras, las siguientes observaciones:

- Faltaron materiales didácticos de apoyo, como videos, maquetas o mapas.
- Los funcionarios se expresaron en un lenguaje técnico en vez de en uno comprensible y cotidiano, lo que generó dificultades para que se comprendiera la información.
- El Minem no ofreció asistencia técnica en los grupos de trabajo, lo que generó que no se entendieron las preguntas propuestas, en especial en los grupos conformados por quechuahablantes monolingües, mujeres, madres y adultos mayores.
- No se brindó información suficiente sobre los posibles impactos del proyecto en los derechos colectivos y las preguntas al respecto no fueron respondidas.
- No se precisó la ubicación de los componentes del proyecto (20 sondeos en 20 plataformas de perforación y las vías de acceso).

- No se brindó información complementaria que fue solicitada, y no fueron respondidas las preguntas sobre actividades y alcances del proyecto.
- En la plenaria, el Minem no permitió que el intérprete tradujera al castellano las intervenciones en quechua (Defensoría del Pueblo 2016a).

La Defensoría recomendó que los funcionarios de la DGAAM utilicen un lenguaje sencillo y materiales didácticos, que se brinde asistencia técnica a los pueblos indígenas u originarios durante todo el proceso de consulta, que se les informe sobre la ubicación de los componentes de los proyectos y los impactos que se generarán, que se garantice la traducción de las declaraciones de los pueblos indígenas u originarios y se atiendan sus preguntas, que se promueva la participación de los facilitadores y la neutralidad de los intérpretes, y que se establezca una mejor articulación institucional con el Ministerio de Cultura (Defensoría del Pueblo 2016a).

En la consulta previa sobre el proyecto La Merced, la DP supervisó el taller informativo realizado con la comunidad Llactun Aija/Llactun Rurimarac y emitió el Informe 003-2016-DP/Amasppi-PPI. La DP observó limitadas mejoras en el uso del lenguaje y la cantidad de la información entregada, pero por otra parte registró la participación de terceros durante el proceso de consulta —el titular minero y población no indígena durante el taller informativo—, dificultades de comprensión de la medida por parte de la comunidad consultada, así como contratiempos similares que los observados en el proceso de Aurora (Defensoría del Pueblo 2016b).

La DP recomendó que se brinde mayor información detallada sobre las afectaciones de los proyectos mineros, se garantice la participación oportuna y adecuada de los intérpretes —especialmente cuando participan mujeres indígenas—, y se evalúe la calidad de la información y el nivel de comprensión. Asimismo, recomendó que el Estado y los pueblos indígenas u originarios reflexionen sobre la participación de terceros interesados como los titulares mineros, y acuerden expresamente las características de su eventual participación, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Consulta (Defensoría del Pueblo 2016b).

#### **4. El resultado de las consultas**

En los cuatro procesos de consulta, las comunidades consultadas han aceptado la propuesta de medida, señalando, en sus participaciones orales, que están de acuerdo con las actividades de exploración minera. Además, en las actas de evaluación interna (tabla 5), las comunidades consultadas han realizado una serie de recomendaciones y aportes que llaman a que las empresas cumplan con los compromisos asumidos frente a las comunidades, y a que el Estado y las empresas protejan los derechos colectivos de las comunidades consultadas.

**Tabla 5.** Aportes de los pueblos indígenas u originarios recogidos en las actas de evaluación interna

Temas	Comunidades	Extractos de las actas de evaluación interna
Derechos colectivos y medioambiente	Parobamba	Se respete el medioambiente y nuestros derechos colectivos.
	Santa Rosa de Quikakayan	Que se respeten nuestros derechos colectivos y nuestro medioambiente.
	Cotarusi	El Estado y la empresa minera Barrick deben respetar los derechos colectivos como nuestras tierras, costumbres, identidad cultural y la forma como queremos que se desarrolle nuestra comunidad. También deben respetar nuestro ambiente donde habita la comunidad campesina de Cotarusi.
Compromisos socioambientales en el Instrumento de Gestión Ambiental	Parobamba	La empresa cumpla con sus compromisos ambientales (estudio ambiental) y social.
	Santa Rosa de Quikakayan	La empresa deberá cumplir con sus responsabilidades y compromisos ambientales y sociales, presentados en el estudio ambiental.
	Cotarusi	La empresa Barrick deberá cumplir con las responsabilidades y compromisos ambientales y sociales que constan en el estudio ambiental.
	Quilla Ayllu	Que la minera cumpla con su responsabilidad ambiental y social que consta en su DIA.
Fiscalización/ supervisión ambiental	Parobamba	El Estado cumpla con fiscalizar y controlar las actividades que se desarrollan por la empresa minera.
	Cotarusi	El Estado debe cumplir con controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de exploración que se hagan para el proyecto Misha.
	Quilla Ayllu	El Estado debe supervisar las actividades de exploración de la empresa.
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	El Estado debe cumplir con el control, supervisión y fiscalización de la exploración minera.

Fiscalización/ supervisión ambiental	Parobamba	El Estado cumpla con fiscalizar y controlar las actividades que se desarrolla por la empresa minera.
	Santa Rosa de Quikakayan	El Estado cumpla con controlar, supervisar y, de ser necesario, fiscalizar las actividades que la empresa minera desarrolle.
	Cotarusi	El Estado debe cumplir con controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de exploración que se hagan para el proyecto Misha.
	Quilla Ayllu	Que el Estado supervise las actividades de exploración del proyecto La Merced.
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	El Estado debe cumplir con contratar, supervisar y fiscalizar las actividades de exploración la exploración que se realice para el proyecto La Merced.
Trabajo	Cotarusi	La empresa minera Barrick debe brindar trabajo a los miembros de la comunidad campesina de Cotarusi en el proyecto de exploración.
	Quilla Ayllu	Que la minera Barrick debe emplear mano de obra de la comunidad de acuerdo al convenio ya suscrito.
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	La empresa Minera Barrick Misquichilca S. A. debe brindar trabajo a los miembros de la comunidad campesina de Llactun Aija en el proyecto de exploración.
Información oportuna	Parobamba	La comunidad debe estar informada permanentemente sobre las actividades del proyecto de exploración.
	Santa Rosa de Quikakayan	La comunidad de Santa Rosa de Quikakayan debe estar informada constantemente sobre las actividades que vayan desarrollando del proyecto de exploración.
Participación ciudadana/monitoreo comunitario	Cotarusi	La empresa minera Barrick debe realizar visitas guiadas junto con la comunidad campesina de Cotarusi para supervisar la exploración minera.
	Quilla Ayllu	Que la minera Barrick debe realizar visitas guiadas junto con la comunidad para supervisar el proyecto de exploración La Merced.
Capacitación	Cotarusi	El Estado debe seguir capacitando a la comunidad campesina de Cotarusi sobre el desarrollo de las actividades mineras.
	Quilla Ayllu	Que la minera Barrick apoye con capacitar a los comuneros para realizar el monitoreo por los comuneros.

Cierre de la mina	Cotarusi	La empresa Barrick deberá cumplir con cerrar todas las actividades que realice la exploración y no dejar ningún residuo.
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	La empresa minera Barrick Misquichilca S. A. deberá cumplir con todas las actividades que realice para la exploración y no dejar ningún residuo.
Otros asuntos	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	Los socios observarán sobre el metraje de la carretera que va a desarrollar la minera luego se formó una comisión para la ciudad de Huaraz.

Elaboración propia sobre la base de las cinco actas de evaluación interna.

Asimismo, todas las comunidades campesinas consultadas han solicitado la aplicación del artículo 19 del Reglamento de Consulta Previa, a fin de concluir anticipadamente el proceso de consulta previa. La tabla 6 muestra los respectivos extractos de las actas.

**Tabla 6.** Solicitudes de aplicación del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa por parte de las comunidades consultadas

Solicitud de comunidades	Comunidades	Extractos de las actas de evaluación interna.
Mención al artículo 19 del Reglamento de la Ley de Consulta	Parobamba	De acuerdo a lo establecido en el artículo 19 del D. S. 001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Consulta Previa para el Proyecto de Exploración Minera Aurora, por lo que la autoridad tomará la presente acta como el acta de consulta previa.
	Santa Rosa de Quikakayan	De acuerdo a lo establecido en el artículo 19 del D. S. 001-2012-MC, Reglamento de la Ley Consulta Previa para Proyecto de Exploración Toropunto, por lo que la autoridad tomará la presente acta de consulta previa en la evaluación interna.
	Cotarusi	En aplicación del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, D. S. 001-2012-MC, por lo que la autoridad valorará la presente Acta como el Acta de Consulta Previa.
	Quilla Ayllu	En aplicación del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Consulta previa leídos en señal del D. S. 001-2012-MC, por lo que la autoridad valorará la presente acta de consulta previa.
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	En aplicación de artículo 19 del Reglamento de la Ley de Consulta previa, D. S. 001-2012-M. C., por lo que la autoridad valora la presente acta como acta de consulta previa.

Elaboración propia. Extraído de las actas de evaluación interna.



Ante la invocación del artículo 19 por parte de todas las comunidades, el Minem ha concluido tres de los cuatro procesos de consulta luego de la etapa de evaluación interna. Por otro lado, el Minem ha procedido al diálogo en el caso La Merced. Luego de la asistencia técnica del VMI y el asesoramiento de la DP durante el taller informativo, la comunidad de Llactun Aija/Llactun Rurimarac solicitó que se realice la etapa de diálogo, debido a que querían dialogar sobre algunos temas referidos a la participación del Estado y de la empresa, como el acuerdo de la construcción de una carretera por parte del titular de la empresa. A la reunión de diálogo asistieron 12 miembros de la comunidad —6 integrantes de la junta directiva y 6 comuneros—, 3 representantes de la entidad promotora, 3 especialistas del VMI —1 facilitador y 2 especialistas de la Dirección de Consulta Previa—, 2 comisionados de la DP y 1 intérprete quechua registrado por el VMI.

El resultado del diálogo del proceso de consulta del proyecto La Merced fueron acuerdos entre el Minem y la comunidad que refieren a los permisos mineros ya aprobados —la DIA y el acuerdo privado respecto a la carretera que debe construir Barrick—, así como a las labores de evaluación, supervisión, control, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), entidad que no participa en el proceso de consulta. Dada la oportunidad del proceso de consulta, ninguno de los acuerdos en sí mismo protege los derechos colectivos determinando medidas de prevención, control, manejo, restitución y reparación por las afectaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. En ese sentido, al supervisar el proceso de consulta del proyecto minero La Merced, la DP destacó que por primera vez se realizara la etapa de diálogo, pero también observó que los acuerdos del proceso de consulta no hacen referencia a medidas concretas para mitigar las afectaciones identificadas en el plan de consulta y que los acuerdos se circunscriben a actividades a las cuales ya se encuentra obligado el Estado.

Con posterioridad a la recepción de las actas de evaluación interna y el desarrollo de la etapa de diálogo, la DGAAM y la DGM elaboraron los informes de consulta respectivos. Cabe destacar que estos informes recogen algunos contenidos de las actas de evaluación interna y el acta de diálogo. Por ejemplo, los informes de consulta de la DGAAM piden que se le informe al OEFA lo expresado por las comunidades consultadas respecto a la supervisión de obligaciones ambientales contraídas en los instrumentos de gestión ambiental. Posteriormente, la DGM ha aprobado las medidas administrativas consultadas de los cuatro procesos mediante resoluciones directorales, las cuales recogen los contenidos de las actas de asamblea registradas en los informes de consulta.

## 5. Lecciones, retos y propuestas para los procesos de consulta

La realización de estos cuatro primeros procesos de consulta minera constituye un hito en la implementación del derecho a la consulta previa. Sin embargo, estos procesos aún deben ser fortalecidos para lograr transitar hacia un mecanismo de garantía de derechos colectivos basado en un diálogo intercultural genuino. Los primeros procesos de consulta en el sector minero brindan algunas lecciones importantes para el Estado y revelan oportunidades de mejora que deben ser aprovechadas para lograr esta transición.

### 5.1. La oportunidad de la consulta previa

En el caso de la exploración minera, se ha determinado que el proceso de consulta previa se debe realizar antes de la realización de actividades mineras y después de la certificación ambiental y al acuerdo del uso de los terrenos superficiales donde se realizarán las actividades mineras.

Tal como se explicó en el capítulo 1, «La oportunidad de la consulta», mediante el acuerdo previo el titular minero se compromete a brindar beneficios a las comunidades titulares del terreno superficial a cambio de obtener su autorización para usar dicho terreno. Contar con esta autorización es un requisito para la elaboración y aprobación de los instrumentos ambientales DIA o EIA, los que definen las medidas de prevención, mitigación y compensación de impactos negativos y afectaciones a derechos. Como hemos visto, la consulta previa se realiza después del acuerdo previo y de la aprobación de los instrumentos ambientales. Esto configura un escenario en el que las comunidades podrían percibir que la consulta previa puede poner en entredicho los beneficios contenidos en los acuerdos previos, y así reaccionar con desconfianza hacia el ejercicio de su derecho a ser consultados. Además, al realizar la consulta previa después de que el Estado y el titular del proyecto hayan definido las medidas de prevención, mitigación y compensación, se limitan las posibilidades de las comunidades de incidir y aportar a estas medidas.

182

Al respecto, la DP ha expresado que “la consulta previa debería realizarse durante el proceso de evaluación de impacto ambiental. Así, el pueblo indígena puede involucrarse y tener certeza de que los aspectos de su especial interés y preocupación sean adecuadamente considerados.” (Defensoría del Pueblo 2016b: 2).

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil también han indicado que consultar recién después de la certificación ambiental limitaría la participación de los pueblos indígenas u originarios en las decisiones sobre las medidas de prevención, mitigación y reparación. Las organizaciones plantean que se implemente la consulta previa en diversos momentos del ciclo minero, por ejemplo, para la otorgación de la concesión minera, la certificación ambiental y el cierre de mina.<sup>7</sup>

Ante esta disyuntiva, y viendo ejemplos de otros países como Colombia o Chile —que realizan la consulta previa antes de la aprobación del EIA—, conviene que se reflexione sobre la oportunidad de la consulta en relación a la posibilidad de prevenir o mitigar afectaciones directas a los derechos colectivos. Adicionalmente, se deben tener en cuenta las características de los procedimientos administrativos de aprobación de los proyectos mineros, el dinamismo del ciclo de proyectos mineros y las características de los impactos ambientales y sociales.

7 Ver, por ejemplo, Cooperación <<http://cooperacion.org.pe/main/advanced-stuff/cooperacion-informa/440-primer-consulta-previa-en-mineria>>, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica <<https://consultape.com/2016/01/05/claroscuros-sobre-la-consulta-previa-en-el-2015/>> e Instituto de Defensa Legal <<http://www.justiciaviva.org.pe/blog/la-consulta-previa-no-funciona-proyectos-extractivos-peru/>>.

## 5.2 El rol de las empresas titulares de los proyectos mineros

Reflexionar sobre el rol de las empresas cobra importancia dado que, en el 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, los cuales estipulan que las empresas deben actuar de conformidad con el respeto por los derechos humanos (Naciones Unidas 2012). A fin de implementar este marco internacional, el Estado peruano ha incorporado, en los objetivos 2 y 23 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, la necesidad de evaluar el impacto de la actividad empresarial en el respeto por los derechos humanos e incrementar los niveles de confianza entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios (Ministerio de Justicia 2014).

Tal como se ha descrito líneas antes, la consulta previa en minería se diferencia de los demás sectores por el hecho de que, en este caso, el proyecto sobre el cual versa la consulta ya cuenta con una empresa titular que ha establecido relaciones de diversa índole con las comunidades que deben ser consultadas. Así, la consulta previa en minería se realiza en un momento en el que las empresas ya se han configurado como actor primario en el escenario social en el que se desarrolla la consulta.

Si bien la normatividad nacional e internacional no considera a las empresas como partes en los procesos de consulta, el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Consulta abre la posibilidad de que las empresas participen formalmente en estos procesos como «administrados interesados en las medidas administrativas». El reglamento señala que la participación de las empresas no conlleva a que estas sean consideradas partes del proceso de consulta.

Dado que las empresas tienen inversiones ejecutadas y derechos adquiridos vinculados al proyecto para el cual se busca aprobar la medida, estas pueden ser consideradas como administrados interesados. Partiendo de este reconocimiento, se debe generar transparencia sobre cómo las empresas pueden y deben estar en los procesos de consulta. Es necesario analizar y clarificar los diversos roles y funciones que las empresas pueden asumir durante la preparación, el desarrollo y el seguimiento de los procesos de consulta para contribuir al fortalecimiento del proceso: como expositores que otorgan información y brindan aclaraciones sobre el proyecto y la medida, y/o como observadores interesados en la medida, entre otros.

A estos roles formales se suman aquellos que las empresas asumen desde la práctica del relacionamiento con las comunidades y el Estado. En ese sentido, cabe recordar que el Minem, mediante su Oficina General de Gestión Social (OGGS), tiene a cargo la asistencia técnica para la evaluación de los aspectos sociales de la minería y la promoción de relaciones sostenibles entre las empresas y su entorno social.<sup>8</sup> Al respecto, resulta importante que el Minem establezca

8 Esta responsabilidad queda establecida en los artículos 5.2 y 61.2 del Decreto Supremo 040-2014-EM, el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación,

mecanismos de supervisión de los acuerdos entablados entre las empresas y comunidades y que realice el acompañamiento de la elaboración, la evaluación y la implementación del plan de gestión social y el plan de relaciones comunitarias.

Explorar el rol de las empresas en los procesos de consulta previa generará mayor transparencia respecto a la relación empresas-comunidades y podrá dotar al Estado de valiosa información sobre el contexto social de las consultas previas. Además, permitirá al Estado conocer expectativas y demandas sociales dirigidas hacia la empresa, que en caso de realizar una consulta previa, eventualmente serán introducidas por las comunidades al proceso y se podrán convertir en demandas no vinculadas a la medida objeto de consulta. Conocer de antemano estas demandas permitirá al Estado diseñar estrategias para gestionar las medidas no vinculadas a la medida. En ese sentido, cabe evaluar la posibilidad de involucrar a la OGGs en los procesos de consulta en el sector minero, tal como recomienda la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM.

Por otro lado, los acuerdos de los procesos de consulta previa para el sector minería están vinculados al cumplimiento de las obligaciones del titular minero, especialmente respecto a los contenidos del EIA. Supervisar esto no es competencia exclusiva del Minem, por lo que también cabe evaluar la pertinencia de involucrar a otras entidades estatales en el monitoreo del cumplimiento de acuerdos.

Independientemente de la decisión estatal sobre el rol de la empresa en los procesos de consulta, el Estado debe fortalecer su presencia —en sus diferentes sectores y a nivel local, regional y nacional— en las zonas de influencia minera. De esta manera, el Estado podría prevenir escenarios de conflictividad social y favorecer el desarrollo sostenible de la minería.

184

### 5.3 La identificación de las afectaciones a los derechos colectivos

Es necesario que las entidades involucradas en los procesos de consulta previa refuercen la identificación de las afectaciones a los derechos colectivos con la información disponible en los instrumentos de gestión ambiental y social referida a los impactos, especialmente si los resultados del proceso de consulta refieren a estos instrumentos. Al respecto, resulta necesario evaluar posibles afectaciones socioambientales adicionales, como ocurre en Colombia, por ejemplo, donde se analizan también los impactos generados sobre las fuentes subterráneas de agua por actividades de exploración —como las perforaciones o los sondajes— en territorios de las comunidades consultadas o en otros espacios. Los impactos sobre estas fuentes de agua podrían alterar las prácticas agrícolas sustentadas en el uso de acuíferos, poniendo en riesgo los conocimientos tradicionales y sus valores culturales, y de esta manera afectar derechos colectivos como el derecho al uso de los recursos naturales y a la conservación de prácticas culturales.

Además, cabe reflexionar sobre cómo analizar los riesgos de afectación en conjunto con las comunidades y teniendo en cuenta el contexto sociocultural.

Esto para mejorar la evaluación de impactos desde una perspectiva de derechos, especialmente teniendo en cuenta que los instrumentos de gestión ambiental no siempre contienen información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, a pesar de que ello se estipula en la sexta disposición complementaria, transitoria y final del Reglamento de la Ley de Consulta.

#### **5.4 La identificación de los sujetos de consulta**

El trabajo de campo en la etapa de identificación es una práctica necesaria y valiosa para contar con información clave para el diseño del proceso. En estos procesos de consulta, el trabajo de campo realizado ha permitido contar con información fundamental para verificar la información secundaria sobre los pueblos indígenas u originarios y sus características, así como validar y profundizar la información ya existente en la base de datos. De esta manera, gracias al trabajo de campo realizado para las consultas de los proyectos Aurora y La Merced, se pudo identificar que las comunidades campesinas de Parobamba y Llactun Aija/Llactun Rurimarac pertenecen a los pueblos indígenas u originarios quechuas. Ambas comunidades, para entonces, no se encontraban en la base de datos. Posteriormente, la comunidad campesina de Parobamba ha sido incluida en la base de datos, y se encuentra pendiente la incorporación de la comunidad campesina de Llactun Aija/Llactun Rurimarac. Actualmente, figuran en la base de datos cuatro de las comunidades campesinas consultadas en el sector minero. Esto muestra de qué manera la base de datos oficial sirve como un instrumento de gestión de carácter referencial que no constituye derechos y que la consolidación progresiva de su información no es un impedimento para realizar procesos de consulta.

Si bien el VMI ha recibido presupuesto y respaldo del Minem para realizar los estudios de campo necesarios para la identificación, es posible optimizar aún más la coordinación y cooperación entre ambas instituciones respecto a la producción y gestión de información sobre los sujetos de consulta. Asimismo, resultaría provechoso que la información producida en la etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios nutra el desenvolvimiento de las demás etapas, a fin de garantizar que el enfoque intercultural se incluya mejor en la gestión de los procesos de consulta previa. Más aún, esta información puede trascender el proceso de consulta, para así contribuir al desarrollo de políticas públicas mejor focalizadas, con enfoque intercultural y que permitan el reconocimiento de la diversidad cultural y la construcción de ciudadanía intercultural.

#### **5.5 La capacitación de los pueblos indígenas u originarios**

Antes y durante el proceso de consulta, los pueblos indígenas u originarios requieren capacitación sobre el proceso de consulta y sus derechos como pueblos indígenas u originarios. Esto les permite evaluar mejor la afectación de la medida consultada sobre sus derechos. Especialmente en el sector minero, es importante ahondar en temas como la diferencia entre participación ciudadana y consulta previa, los impactos ambientales y sociales, y las afectaciones a los derechos

colectivos durante las diversas fases de los proyectos mineros, así como las diferencias entre el rol de las empresas y el rol del Estado en los procesos de consulta.

En los cuatro casos presentados, se observa que los representantes comunales han expresado dudas e incertidumbre sobre los procesos mineros, la consulta previa y sus consecuencias. Sin embargo, las comunidades consultadas no han contado con asesoría técnica, ni de organizaciones indígenas de alcance regional ni nacional, ni de organizaciones de la sociedad civil, tal como ocurrió en otras consultas. En ese sentido, es importante evaluar diversas estrategias para fortalecer las capacidades de las comunidades y facilitar su acceso a asesoría técnica. Por ejemplo, se puede impulsar un programa de capacitación del VMI previo al inicio de la consulta previa, o promover el vínculo entre organizaciones representativas indígenas y las comunidades que deben ser consultadas. El fortalecimiento de capacidades y la asesoría técnica deben respetar siempre el derecho a la autodeterminación de las comunidades y resguardar su cohesión.

### 5.6 La necesidad de respetar plazos razonables

En el anexo se presentan las fechas en que se desarrollaron las diferentes etapas de los procesos de consulta. Se puede observar que algunas etapas se realizan en lapsos cortos, o que entre una etapa y otra hay una diferencia de pocos días. Estas particularidades deben someterse a un análisis tomando en cuenta la experiencia de otros procesos de consulta, en los que sobre todo las etapas de información y evaluación interna contaron con plazos más extensos. Establecer plazos razonables y culturalmente adecuados posibilitará una comprensión y participación más efectiva de todos los sujetos de consulta.

Una forma de evaluar la razonabilidad de los plazos se encuentra en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que considera cuatro aspectos para analizar los procedimientos administrativos: a) la complejidad del asunto, b) la conducta de las autoridades, c) la actividad procesal del interesado y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, dependiendo de las características particulares de los procesos analizados.<sup>9</sup> Aplicar estos criterios en los procesos de consulta previa puede contribuir a identificar plazos razonables y compatibles con los principios de flexibilidad, buena fe e interculturalidad establecidos en la normatividad del derecho a la consulta previa, y así asegurar que la consulta sea un instrumento que garantice los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

<sup>9</sup> Los estándares han sido recogidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Quispialaya Vilcapoma versus Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre del 2015. Serie C, número 308, párrafos 176-179 a 187. Este caso recoge jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de los casos *Suárez Rosero versus Ecuador*, *Gonzales Lluy y otros versus Ecuador*, *Valle Jaramillo y otros versus Colombia*, y *masacre de Pueblo Bello versus Colombia*.

## 5.7 La capacitación de los funcionarios de las entidades estatales

En estas cuatro consultas, el Minem ha iniciado un proceso de aprendizaje, tal como ha sucedido en otras entidades promotoras. Esta experiencia es valiosa, por lo que es necesario gestionar que el proceso de aprendizaje se realice con la mayor rapidez posible, y que se asegure la sostenibilidad y difusión de los conocimientos adquiridos e instrumentos desarrollados, especialmente cuando el Gobierno quiere incrementar el número de proyectos mineros.

Conviene, además, seguir fortaleciendo al personal del Minem, puesto que si bien conoce las etapas del proceso, aún falta incrementar sus capacidades interculturales y sus conocimientos sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Al respecto, el VMI puede emplear su experiencia adquirida en el acompañamiento de los procesos de consulta para capacitar y orientar a los funcionarios del Minem en la ejecución de cada una de las etapas de los procesos de consulta. Además, el VMI puede asesorar al Minem en el desarrollo de herramientas didácticas y culturalmente adecuadas que ellos puedan emplear en los talleres preparativos, informativos y de diálogo. A medida que los procesos de consulta se incrementen, se requerirá que más funcionarios del Minem sean capacitados en estos temas.

Por su lado, el VMI está realizando una valiosa gestión del conocimiento que debe seguir desarrollando, con especial énfasis en los aprendizajes derivados de los cuatro procesos de consulta en minería. Es especialmente sustancial que se construyan conjuntamente, entre diversas entidades estatales competentes, los conocimientos respecto a las afectaciones a los derechos colectivos que estas actividades pueden causar.

### Referencias bibliográficas

#### Baca, Epifanio y Gustavo Ávila

2015 *El fin del súper ciclo de los commodities y su impacto en los ingresos regionales. Nota de información y análisis.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

#### Defensoría del Pueblo

2016a *Informe 001-A-2016-DP-Amasppi-PPI. Evaluación de la etapa informativa del proceso de consulta previa al proyecto de exploración minera Aurora.* Consultado el 28 de noviembre del 2016. Disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Informe-N-001-A-2016-DP-AMASPPi-PPI-Aurora.pdf>>

2016b *Informe 003-2016-DP-Amasppi-PPI sobre el proceso de consulta previa al proyecto de exploración minera La Merced.* Consultado el 28 de noviembre del 2016. Disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Informe-N-003-2016-DP-AMASPPi-PPI-La-Merced.pdf>>.

#### Gestión

2015 Aplicarán consulta previa a nuevos proyectos mineros en la sierra, 21 de octubre. Consultado el 22 de noviembre del 2016. Disponible en <<http://gestion.pe/economia/aplicaran-consulta-previa-nuevos-proyectos-mineros-sierra-2146082>>.

**Ministerio de Justicia**

2014 *Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016*. Consultado el 22 de noviembre del 2016. Disponible en <[http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion\\_PNDH.pdf](http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion_PNDH.pdf)>.

**Naciones Unidas**

2012 *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*. Ginebra/Nueva York. Consultado el 22 de noviembre del 2016. Disponible en <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf)>.



## Anexo. Resumen de actividades de los cuatro procesos de consulta previa

Empresa inicio procedimiento	Comunidad	Preparación	Publicidad	Información	Evaluación interna	Diálogo
7 de octubre del 2014 Minera Focus S. A. C. solicita autorización para iniciar actividades de exploración, proyecto Aurora	Parobamba	4 de setiembre del 2015 Reunión de 14 miembros de la comunidad + VMI	4 de setiembre del 2015 Entrega de plan de consulta y propuesta de medida 7 de setiembre del 2015 Publicación en portal web	28 de setiembre-4 de octubre del 2015 Spots radiales 4 de octubre del 2015 Taller informativo 30 miembros de la comunidad + VMI + DP	11 de octubre del 2015 Asamblea, aprobación de medida 15 miembros de la comunidad	No hubo diálogo
12 de enero del 2015 Toropunto SMC Limited solicita autorización para iniciar actividades de exploración, proyecto Toropunto	Santa Rosa de Quikakayan	20 de setiembre del 2015 Reunión de 8 miembros de la comunidad	20 de setiembre del 2015 Entrega del plan de consulta y propuesta de medida 22 de setiembre del 2015 Publicación en portal web	18 de octubre del 2015 Taller informativo 50 miembros de la comunidad + VMI	24 de octubre del 2015 Asamblea, aprobación de medida 39 miembros de la comunidad	No hubo diálogo
20 de abril del 2015 Barrick Misquichilca S. A. solicita autorización para iniciar actividades de exploración, proyecto Misha	Cotarusi	26 de noviembre del 2015 Reunión de 6 miembros de la comunidad	26 de noviembre del 2015 Entrega del plan de consulta y propuesta de medida 27 de noviembre del 2015 Publicación en portal web	27 de diciembre del 2015 Taller informativo * miembros de la comunidad + VMI	30 de diciembre del 2015 Asamblea, aprobación de medida 72 miembros de la comunidad	No hubo diálogo

Empresa inició procedimiento	Comunidad	Preparación	Publicidad	Información	Evaluación interna	Diálogo
14 de agosto del 2015 Barrick Misquichilca S. A. solicita autorización para iniciar actividades de exploración del proyecto La Merced	Quilla Ayllu	10 de mayo del 2016 Reunión de 10 miembros de la comunidad + VMI	10 de mayo del 2016 Entrega del plan de consulta y propuesta de medida	11 de junio del 2016 Taller informativo * miembros de la comunidad + VMI	11 de junio del 2016 Asamblea, aprobación de medida 67 miembros de la comunidad	No hubo diálogo
	Llactun Aija/ Llactun Rurimarac	11 de mayo del 2016 Reunión de 12 miembros de la comunidad + VMI	11 de mayo del 2016 Entrega del plan de consulta y propuesta de medida  20 de mayo del 2016 Publicación en el portal web	12 de junio del 2016 Taller informativo * miembros de la comunidad + VMI	12 de junio del 2016 Asamblea, aprobación de medida, pero se solicitó diálogo 34 miembros de la comunidad	14 de junio del 2016 Reunión de diálogo 12 miembros de la comunidad + VMI + DP

\* Sin datos disponibles.

Elaboración propia sobre la base de información contenida en las DIA, propuestas de medidas administrativas, documentos, actas e informes de los cuatro procesos de consulta

# XIII. Consulta previa en minería: algunos rasgos de la mirada empresarial

*Marina Irigoyen Alvizuri*

## Introducción

Como buscando ponerse al día, entre el año 2013 y mayo del 2016 en el país se realizaron 24 procesos de consulta previa, la mayor parte de los cuales correspondió a los sectores hidrocarburos y minería. Varios de los proyectos mineros ya han recibido la autorización correspondiente para su desarrollo.<sup>1</sup> El Ministerio de Energía y Minas (Minem) y Perupetro destacaron como las entidades promotoras con mayor participación en los procesos de consulta previa (Miranda 2016).

No es una cifra deleznable, considerando que en el 2014 se realizaron 16 procesos de consulta previa, y solo 6 fueron de hidrocarburos y ninguno de minería. En setiembre del 2016, ya se habían producido 4 en minería y otros 4 estaban en proceso.

¿Qué piensa el sector empresarial sobre la consulta previa, en tanto gremio mayor del sector —la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)— o empresarios que participan en espacios de diálogo multiactor como el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS)?

En este artículo haremos una primera aproximación al tema, en momentos en que las primeras consultas previas en minería ya se llevaron a cabo. También daremos una rápida mirada a las particularidades de la consulta previa en minería —frente a hidrocarburos—, y presentaremos algunos comentarios e interrogantes respecto a estas.<sup>2</sup>

1 Como se sabe, la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios —derecho reconocido en el Convenio 169 de la OIT—, fue publicada el 7 de setiembre del 2011, y su Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo 001-2012-MC, y publicado el 3 de abril del mismo año. Ello dejó expedita la normatividad para su aplicación.

2 También es sujeto a la consulta previa el transporte minero, conforme el texto único de procedimientos administrativos (TUPA) actualizado del Minem, <[http://www.minem/archivos/0187\\_001.pdf](http://www.minem/archivos/0187_001.pdf)>. Estos aspectos no serán materia del presente artículo.

## 1. Las primeras experiencias de consulta previa en hidrocarburos

Las consultas previas de los lotes petroleros 169 y 195 fueron las primeras experiencias de la implementación de este derecho en torno a hidrocarburos en el Perú, las que fueron concluidas por Perupetro en el 2014.<sup>3</sup> A estas les siguieron las de los lotes 164, 189 y 175. Estas consultas se focalizaron básicamente en comunidades con poblaciones indígenas amazónicas de Ucayali, Huánuco y Loreto.

En la consulta previa de hidrocarburos, uno de los temas destacables es la definición de la *medida objeto de consulta previa* para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en lotes gasíferos o petroleros. Esta medida consiste en un decreto supremo que aprueba la conformación, extensión, delimitación y nomenclatura del lote; aprueba el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el mencionado lote; y por último, autoriza a Perupetro a suscribir dicho contrato.

Este primer punto —la conformación, extensión, delimitación y nomenclatura del lote— marca una diferencia con la consulta previa en minería, puesto que su equivalente en ese sector —la concesión minera— no es objeto de consulta. Esto ha sido materia de preocupación de los empresarios y del sector, como analizaremos más adelante.

Según la exviceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena, estos procesos de consulta previa estaban permitiendo mejorar la preparación técnica de las organizaciones indígenas, que deben fundamentar sus propuestas durante las negociaciones con el Estado. Así, destacaba que se habían logrado acuerdos, «como garantizar una cuota de empleo importante y en la participación en el monitoreo para lograr información permanente, en la zonificación y delimitación territorial, y en el respeto a sus conocimientos y costumbres ancestrales» (*Gestión*, 1 de julio del 2014).

El desarrollo de la consulta previa en minería fue inicialmente lento, y luego fue tomando fuerza. En el 2014, la exviceministra Balbuena declaraba ante la prensa nacional: «Son 16 procesos logrados [...], seis en hidrocarburos, de los cuales se han concluido dos; ocho en materia de áreas de conservación regional (medio ambiente), y dos procesos nacionales: salud pública intercultural y reglamento forestal» (*Gestión*, 1 de julio del 2014). Si bien en esos momentos no había alguna consulta previa en el sector minero, la exviceministra anunciaba que «la Consulta Previa se va a dar de todas maneras en temas de minería y en zonas andinas». Los empresarios guardaron silencio ante estas declaraciones, y, en efecto, el primer proceso de consulta previa en minería empezó en el 2015.

3 Una sistematización de los primeros procesos de consulta en hidrocarburos ha sido elaborada y editada por el Ministerio de Cultura y Cooperación Alemana, implementada por la GIZ.

## 2. Cuándo debe realizarse la consulta previa en minería: la normatividad

La Constitución peruana establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y son otorgados a los particulares mediante el régimen de concesiones. En el caso de la minería, la concesión minera es «un acto administrativo que otorga a su titular el derecho a explorar y explotar los recursos minerales concedidos que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un polígono cerrado cuyos vértices están referidos a coordenadas UTM» (Ferreya y Gaspar 2012: 1).

A diferencia de las actividades en hidrocarburos, la consulta no procede en el momento de la concesión, sino en otras fases: la autorización de inicio de actividades de exploración, la autorización de inicio de las actividades de explotación y el otorgamiento de la concesión de beneficio.<sup>4</sup>

El señalamiento de la oportunidad de la consulta —es decir, cuándo se debe realizar la consulta previa en el sector minero— no fue sencillo. Hubo una etapa en la que se consideró que la concesión minera era un acto administrativo que podría afectar directamente a los pueblos indígenas, concepción recogida en el derogado Reglamento del Procedimiento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas, aprobado por Decreto Supremo 023-2011-EM, del 12 de mayo del 2011 (Decreto Supremo 023). Este Decreto Supremo 023 fue consecuencia de un mandato del Tribunal Constitucional, que ordenó al Minem emitir un reglamento especial que desarrollara el derecho a la consulta de los pueblos indígenas u originarios, de conformidad con los principios y reglas establecidos en los artículos 6.1, 6.2 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT. El Decreto Supremo 023 fue derogado por la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, de fecha 7 de setiembre del 2011 (Ley de Consulta).

De esa forma, un tema de preocupación para el sector minero ha sido —y es— cuándo aplicar la consulta previa. Aunque es generalizado que los empresarios consideren que no es dable realizar la consulta en el momento de la concesión —debido a la precariedad de la información disponible en esos momentos con respecto a un potencial proyecto—, hay consultores u ONG que sí lo consideran necesario para avanzar en las relaciones con los pueblos indígenas u originarios.<sup>5</sup>

4 Hay que tomar nota de que la concesión de beneficio, si bien tiene similar nombre, es distinta de la concesión minera, dado que la concesión de beneficio se refiere al derecho de extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales extraído del yacimiento mediante un conjunto de procesos físicos y químicos. Para ello, el titular puede solicitar la autorización de construcción de una planta de beneficio o refinadora.

5 Rasul Camborda desarrolla ampliamente el tema en el estudio *Informe de inventario y análisis de las medidas administrativas del Ministerio de Energía y Minas-MEM, Subsector Minería, y del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico-Ingemmet, que deben ser consultadas en el marco de la Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT.*

Lo que sí establece la normatividad minera es que, antes del inicio de las actividades de exploración y explotación, se debe tramitar la obtención de las licencias, los permisos y las autorizaciones respectivas. Entre estos están el permiso ambiental correspondiente, el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial, la autorización del titular del terreno superficial, el certificado de inexistencia de restos arqueológicos otorgado por el Ministerio de Cultura, la certificación ambiental emitida por la autoridad competente con sujeción a las normas de participación ciudadana, la licencia de uso de agua, entre otros.

El momento en que debe realizarse la consulta previa está regulado por la resolución ministerial 003-2013-MEM/DM, que establece el requerimiento de consulta previa para el otorgamiento de la concesión de beneficio —antes de la autorización de la construcción— y para las autorizaciones de inicio de actividades de exploración y explotación.

Considerando que recientemente se ha incorporado a la lista de medidas objeto de consulta la autorización de construcción para el transporte minero, se señalan cuatro medidas que la legislación establece para el supuesto minero:

- a.** Autorización de inicio de actividades de exploración.
- b.** Autorización de inicio de actividades de explotación.
- c.** Otorgamiento de concesión de beneficio.
- d.** Autorización de construcción para el transporte minero en la concesión de transporte minero (Minem, TUPA 2016).

El especialista y ex viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra remarca que:

Ni la ley ni el reglamento vinculan necesariamente la consulta previa al desarrollo de los procesos de evaluación de impacto ambiental, sino más bien con posterioridad al desarrollo de los procesos de evaluación de impacto ambiental. Pero sí se considera —señala Lanegra— que el contenido de los instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), previstos en el artículo 11 del Decreto Supremo 019-2009-Minam, incluirá información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios que pudiera ser generada por el desarrollo del proyecto de inversión. De esta manera, la evaluación de impacto ambiental podrá vincularse a los procesos de consulta, en el marco de los estándares internacionales descritos anteriormente. (Lanegra 2014: 110).

### 3. Desconfianza: las opiniones iniciales de líderes empresariales sobre la consulta previa<sup>6</sup>

El paulatino desarrollo de los instrumentos metodológicos sobre la consulta previa, la atención puesta en la promoción de la consulta en hidrocarburos, así como en torno a las consultas de la ley y reglamento del sector forestal, entre otros factores, conllevó a postergar el inicio de la consulta en el sector minería. Pero más allá de estos factores, muchos empresarios, así como las propias autoridades del sector minería, percibían que la consulta previa podía bloquear el desarrollo del sector, más aún cuando en el 2013 estaban cayendo los precios de los commodities. El Gobierno peruano —particularmente el Minem— no querían poner en riesgo las posibilidades de nuevos proyectos mineros, por lo cual minimizaron la puesta en marcha de la consulta previa en minería.

En la medida en que en la base de datos del Ministerio de Cultura los pueblos andinos quechua, aimara, jaqaru y uro solo aparecían de manera general, tanto funcionarios del Minem como representantes de alto nivel de grandes y medianas empresas argumentaban que no era posible avanzar en organizar las consultas.<sup>7</sup>

Un episodio de corta duración fue la convocatoria al proceso de consulta previa para el proyecto Angostura, de la comunidad campesina Nueva Esperanza de Mollepiña, en el distrito de Curpahuasi, provincia de Grau, Apurímac. A fines del 2012, el Minem había planificado un proceso de consulta previa y se contaba con un plan de consulta publicado por breve tiempo en su web. Sin embargo, la consulta previa fue desestimada porque la comunidad manifestó, mediante acta de asamblea comunal, que no había afectación directa a sus derechos colectivos.<sup>8</sup>

6 Esta sección y la mayoría de los testimonios de empresarios se han tomado del proceso reflexivo y propositivo promovido por el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS). Participantes del GDMDS de diferentes estamentos vinculados a la minería fueron convocados, desde inicios del 2013, a opinar sobre la consulta previa. El proceso tomó alrededor de un año y fue promovido por la Comisión de Consulta Previa del GDMDS. Fue significativo que se convocara a dialogar tanto en espacios particulares por tipo de actor (mesas de pares) como en espacios interinstitucionales, con la finalidad de recoger los diversos puntos de vista y, en un clima de diálogo genuino, alcanzarlos a las autoridades pertinentes y a los propios actores para su análisis y tratamiento. Es destacable que, en la propia lógica del GDMDS, los participantes asistieran a los encuentros como personas —enfoque «people to people»— antes que como representantes de alguna institución. La experiencia se plasmó en la publicación de Marina Irigoyen *Sistematización del trabajo de la Comisión de Consulta del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible*.

7 Al respecto, la propia autora escuchó en varias oportunidades —hacia el año 2013— a funcionarios del Minem y de una serie de grandes y medianas empresas mineras expresar que no era posible hacer la consulta previa porque no se contaba con la base de datos —que estaba bajo responsabilidad del Ministerio de Cultura—, y que con esta ausencia la situación se tornaba confusa ante las comunidades. En los diálogos con el sector empresarial se trataba este tema, indicándose que la base de datos no define qué pueblo es indígena u originario, sino que es un instrumento de apoyo, pero empresarios —y sobre todo algunos consultores— se respaldaban en dicho señalamiento para fundamentar su disconformidad con la consulta previa. El Estado se pronunció al respecto aclarando que si una comunidad o un pueblo indígena u originario no figura en la base de datos no significa que no tenga derecho a ser consultado, puesto que la base de datos no es constitutiva de derechos, y que es obligación del Estado verificar si en el área de influencia de un proyecto minero hay presencia de pueblos indígenas u originarios.

8 El Viceministerio de Interculturalidad (VMI), mediante Oficio 258-2015-VMI/MC del 17 de julio del 2015, se pronunció sobre este y otros casos similares en los que no se realizó consulta porque las comunidades manifestaron, por medio de actas, que la medida objeto de consulta no afectaba sus derechos. El VMI sostuvo que «la manifestación de voluntad de un pueblo indígena sobre las

En octubre y noviembre del 2013, en el sector hidrocarburos se estaba organizando la consulta previa en los lotes 169 y 195, mientras que en el sector minero solo se había aprobado, en enero de ese año, la Resolución Ministerial 003-2013/MEM-DM, aunque solo hacia mediados del 2015 se iniciaría algún proceso de consulta. A comienzos del 2013, en el colectivo del GDMDS se había producido una breve rueda de intercambios —en la red virtual— con motivo de unos correos informativos sobre el caso Kañaris.<sup>9</sup> Al analizar el conflicto que se estaba generando en torno a la intervención minera, se compartió entre los integrantes la preocupación de por qué no se abrían mayores espacios participativos en la comunidad, y en todo caso por qué no procedía la consulta previa si Kañaris tenía todas las características de pueblo indígena. En ese momento no se expresaron comentarios de los empresarios nucleados en el GDMDS, pero sí de otros actores participantes.

Justamente, en espacios de diálogo directo multiactor del GDMDS destacaba la preocupación referida al sujeto de la consulta, «a quiénes consultar». Algunos empresarios expresaban que la consulta solo debía desarrollarse con los pueblos amazónicos, pero otros decían que algunas poblaciones andinas, como las del sur andino, reunían los requisitos establecidos por el Convenio 169 y sus derechos colectivos debían reconocerse; por tanto, se debía realizar la consulta previa. En todo caso, muchos empresarios argumentaban que la ausencia de la base de datos dificultaba la realización de la consulta previa.

Los representantes empresariales expresaron su preocupación por cómo se define la representatividad de los dirigentes y el alcance de esas dirigencias para la toma de decisiones, preocupación compartida por las autoridades del Estado involucradas en estos procesos. En este aspecto, hay un gran reto de fortalecimiento organizacional y de ejercicio de democracia interna en las comunidades y organizaciones representantes de los pueblos indígenas u originarios. Para superarlo, se requiere el esfuerzo tanto de ellos mismos como del Estado y la sociedad civil, que deben contribuir al desarrollo de estos pueblos.

Se suma a este tema lo referido a la participación de las empresas en los procesos de consulta previa. Algunos líderes empresariales piensan que el Estado debe coordinar con las empresas para que participen, y se hacía referencia a la situación en Colombia, donde las empresas tienen un rol significativo. De hecho, sería dable considerar la invitación a la empresa si las organizaciones representativas

---

posibles afectaciones a sus derechos colectivos debe ser valorada y considerada a partir del desarrollo de un proceso de consulta previa o, en todo caso, luego del agotamiento de las acciones necesarias para la realización de un proceso de consulta».

9 Kañaris es una comunidad campesina con cerca de 3000 integrantes, ubicada en la provincia de Ferreñafe, Lambayeque, donde se desarrollaba el proyecto Cañariaco Norte, con un potencial de 7500 millones de libras de cobre, de propiedad total de la empresa canadiense junior Candente Copper y que estaba en etapa de factibilidad. En esos momentos, en el seno de la comunidad se había generado una discrepancia porque un sector de la población empezó a manifestar su desacuerdo con la actividad minera, que tenía varios años de intervención en estudios. El Minem no había considerado la pertinencia de la consulta previa en Kañaris, ante lo cual la Defensoría del Pueblo y varias organizaciones de la sociedad civil expresaron su discrepancia. Posteriormente, el VMI incluyó a la comunidad Kañaris como parte del pueblo indígena quechua de cañaris, y así consta en la base de datos de pueblos indígenas u originarios.



están de acuerdo, en algunos momentos y con garantía de autonomía por parte de las entidades estatales.

Un asunto álgido era que los representantes de las empresas manifestaban la perspectiva de articular consulta previa y participación ciudadana en un solo proceso; por ejemplo, que la consulta previa se aplique una sola vez durante la elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA), descartando, eso sí, la consulta en el momento de la concesión. En este tema, representantes de la sociedad civil han evidenciado sus diferencias.

En esos momentos, empresarios participantes del GDMDS sostenían que en el sector empresarial no había una posición en bloque: «Hay diferencia en temas de fondo y en matices; incluso, dentro de las mismas empresas se expresan diferencias y justamente trabajos de esta naturaleza y los espacios en los que se puede dialogar con libertad y pluralidad sobre la materia contribuyen a acercar las miradas» (Irigoyen 2015: 42).

A inicios del 2014, la propia presidenta de la SNMPE, Eva Arias, hizo públicas sus preocupaciones sobre el posible impacto de la consulta previa en las inversiones, refiriendo que «cualquier proceso de consulta previa mal utilizado puede hacer muchísimo daño» (El Comercio, 21 de mayo del 2014); también dijo que, por último, los países podrían retirarse de la consulta previa si lo pidiesen. Ante estas opiniones, no hubo mayor comentario oficial de empresarios, aunque sí se escucharon algunas voces disconformes en el marco de los diálogos del GDMDS, provenientes tanto de la sociedad civil como del Estado.

Durante ese período, la SNMPE aparentemente prefirió actuar con cautela. Revisando su página web, vemos que del 2012 al 2014 no se encuentran comentarios respecto a la consulta previa por parte de la SNMPE como gremio mayor, ni de sus afiliadas. Tampoco en su *Memoria institucional* la SNMPE hacía ningún comentario sobre el punto, aunque en la «Carta a los asociados», firmada por el presidente, menciona que había sido un tema de preocupación institucional (Sociedad Nacional de Minería y Petróleo 2016: 7).<sup>10</sup>

Ante las resistencias de un sector importante de empresarios y funcionarios del sector minero, algunos representantes del sector empresarial que participan del GDMDS —incluso de grandes empresas— hicieron conocer su preocupación por el rechazo a la consulta previa: «Discutir si se debe consultar a los pueblos indígenas —y de paso al resto— por aplicar el Convenio 169 [...] es completamente anacrónico. Asumir que las inversiones se van a ir por respetar la ley no tiene ni pies ni cabeza» (Irigoyen 2015: 60).

Estas reflexiones fueron certeramente recogidas en la sistematización del trabajo de la Comisión de Consulta del GDMDS:

<sup>10</sup> Como fuera señalado, consideramos este artículo como un acercamiento inicial al tema; aún no se ha tenido la oportunidad de dialogar más profundamente con líderes empresariales sobre los resultados de las consultas previas implementadas en el sector minería.

En este tenor, líderes empresariales con amplio criterio de responsabilidad social comenzaron a admitir y asumir que los procesos de consulta no solo no son una traba sino una posibilidad de generar valor compartido. Y considerar— como sugirió el alto funcionario de una empresa minera— que nuestra mirada no debe ser a corto plazo sino hacia adelante, para poder preguntarnos y responder con sinceridad: ¿qué estamos haciendo hoy para que dentro de 40 años nuestras generaciones nos vean con asombro, cuando se pregunten qué hicieron en 2010, 2012, 2013? (Irigoyen 2015: 55).

#### 4. Las primeras consultas en minería

Las tres primeras consultas mineras se implementaron en el 2015. La primera consulta previa fue en el marco del proyecto Aurora (Cusco), de la minera Focus; la segunda se realizó en el proyecto de exploración Toropunto (Áncash), y la tercera se efectuó en el proyecto Misha (Apurímac), de la minera Barrick Misquichilca. Y ya culminó —con éxito, señaló el Minem— el cuarto proceso de consulta previa del proyecto de exploración minera La Merced (Áncash), a cargo de la minera Barrick Misquichilca. A partir de estos resultados, el viceministro de Minas, Guillermo Shinno, declaró que las consultas previas en el Perú —en torno a los proyectos mineros— se están institucionalizando.

Hacia setiembre del 2016, señalan medios del sector (*Dipromin* 2016, 9 de setiembre), había cuatro procesos de consulta previa en implementación en minería: uno en la región de Áncash, otro en Apurímac y dos en Ayacucho. Estos son el proyecto de exploración minera Corcapunta, ubicado en el distrito Llacllin, provincia de Recuay, en Áncash, a cargo de Anglo American. También está el proyecto minero Anama-Anabi, localizado en el distrito Huaquirca, en la provincia de Antabamaba, en Apurímac. Finalmente, en Ayacucho se encuentran dos proyectos vinculados: el de exploración minera Apumayo y el de explotación minera Apumayo. Ambos se ubican en los distritos de Sancos y Chaviña, provincia de Lucanas, y están a cargo de la empresa Apumayo S. A. C.

Estos iniciales procesos preocupaban a líderes del sector como Carlos Aranda, gerente de la Southern Perú e intensamente vinculado al conflicto Tía María, quien es considerado por muchos como un líder minero tradicional. Así, en momentos en que se desarrollaban las primeras consultas previas en minería, los medios daban cuenta de sus intervenciones:

Carlos Aranda, presidente del Comité de Asuntos Ambientales de la SNMPE consideró que el Gobierno tiene que estructurar los procesos de consulta previa para el sector minero en la zona andina del país, de forma que no se convierta en un obstáculo a las inversiones de ese sector [...] señaló que la evaluación por parte del Estado de qué comunidades campesinas califican como población originaria de la sierra debe pasar por varios filtros (*Gestión*, 21 de octubre del 2015).

Por otro lado, pareciera que los procesos de consulta previa han sido la oportunidad de presentar las demandas de los pueblos hacia el Estado, y esto ha ocurrido en todos los sectores. En comentarios recogidos en diálogo con funcionarios del

Ministerio de Cultura y del Minem se ha encontrado que hay una demanda social acumulada hacia el Estado, en temas como titulación de tierras, acceso a agua, salud, educación, empleo y otros. Esta demanda se canaliza tanto hacia el Estado como hacia la empresa, especialmente en ámbitos en los que durante muchos años el Estado ha estado ausente o ha tenido una débil presencia, mínima calidad de servicios, promesas incumplidas, etcétera. El sector empresarial comparte esta desazón, y muchos líderes empresariales han intensificado el análisis de los impactos de sus intervenciones, aunque es una reflexión más reservada, que trasciende poco a los medios.<sup>11</sup> Por eso el reto consiste en conjugar la atención a demandas desatendidas, pero también en analizar y dialogar acerca de los posibles impactos de una eventual intervención minera.

#### 4.1 Un tema de preocupación: el seguimiento a los acuerdos

El seguimiento a los acuerdos tomados en el marco de la consulta previa es un tema de preocupación general, desde el anterior Gobierno. La exviceministra de Interculturalidad, Balbuena, resaltó que en todos los procesos de consulta se ha logrado alcanzar acuerdos, y enfatizó la importancia del seguimiento y cumplimiento de estos acuerdos (Agencia Andina 2016: 1). Ella acotó que el Ministerio de Cultura realiza un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos en las consultas previas mediante la coordinación con los sectores involucrados, lo que es un elemento a mejorar para prevenir conflictos.

Asimismo, el actual ministro de Cultura, Jorge Nieto, expresó que no se ha realizado el suficiente seguimiento a los acuerdos de las consultas previas. En setiembre del 2016 había 24 procesos de consulta, pero «en el 20 o 30% de ellos no se han cumplido cabalmente los acuerdos» (*La República*, 16 de setiembre del 2016). Estos acuerdos abarcaban temas de salud, educación, vivienda, entre otros. El ministro destacó que, donde hubo consulta, no se generó mayor conflicto.

Los empresarios han manifestado en diversas oportunidades que el incumplimiento de acuerdos por parte del Estado es fuente de conflictos. Un adecuado seguimiento, efectivamente, podría reducirlos.

#### 4.2 La duración de la consulta

Uno de los temores de los empresarios es que sean procesos largos que entorpezcan el avance de las inversiones. La experiencia está mostrando que esta preocupación es relativa.

Los procesos de consulta previa en el Perú son más ágiles y cortos que los de otros países de la región, como Colombia, por ejemplo, donde pueden prolongarse hasta 10 años, mientras que en el Perú el lapso oscila entre 4 y 6 meses. La experiencia ha mostrado que la duración de los procesos de consulta previa varía.

<sup>11</sup> Un indicador de este interés es la creciente asistencia de funcionarios o consultores de empresas mineras —relacionistas comunitarios, gerentes de responsabilidad social y otros— a talleres y cursos sobre consulta previa, participación comunitaria, gestión social, entre otros, que brindan colegios profesionales y entidades de cooperación.

Desde la etapa preparatoria (fases 1 y 2) hasta el cierre (fase 7), cuando ya se alcanzan los acuerdos, transcurren entre 4 y 6 meses.

Por tanto, el argumento de que la consulta previa dilata las intervenciones de proyectos estratégicos es completamente relativo. Podría considerarse como un tiempo de inversión, ya que les da a los pueblos indígenas u originarios la oportunidad de ampliar su conocimiento y valoración acerca de las posibles afectaciones a sus derechos por parte de la intervención de un proyecto minero. A la vez, da pie a un mayor acercamiento del Estado y un diálogo con estas poblaciones históricamente excluidas.

## 5 Nuevos vientos

Un gradual cambio de opinión de los líderes empresariales se ha ido configurando conforme se desarrollaban las experiencias de consulta previa. Varios de estos comentarios y reflexiones han sido compartidos en la esfera pública.

Así, el presidente de SNMPE, Carlos Gálvez, compartió —en julio del 2016— un saludo a los procesos en marcha, tras la exitosa culminación de la consulta previa del proyecto de exploración minera La Merced (Áncash), a cargo de la minera Barrick Misquichilca. El presidente de la SNMPE consideró que las cuatro consultas previas en el sector minero podrían tomarse como modelos para otras zonas del país, a la par que instó a retomar proyectos de inversión existentes. «Tenemos que ir avanzando en el proceso de aprendizaje de la consulta previa. Creo que lo realizado hasta ahora servirá para lo que en economía se llama efecto-demonstración y las consultas positivas podrían tomarse como modelo», manifestó a la agencia de noticias Andina (*Dipromin*, 8 de julio del 2016). Igualmente, indicó que «[El proyecto La Merced] es el cuarto proceso de consulta previa realizado en el sector minero y el segundo en Áncash, donde se hace minería. Por lo tanto, no me sorprende que no haya habido reacción adversa, porque las poblaciones saben que cuando hay actividad minera, al final tienen un beneficio importante».

El líder gremial —recoge la agencia Andina— expresó que se están dando los primeros pasos en términos de consulta previa en la actividad minera, pero que de hecho están aprendiendo de estas experiencias las empresas, las comunidades campesinas y el Estado. «A veces se crean fantasmas ante lo desconocido, pero es típico del ser humano dicho temor», afirmó. Andina remarcó que el presidente de la SNMPE señaló que era muy pronto para tener una opinión generalizada sobre el tema, porque la situación podía cambiar de localidad en localidad. «De las cuatro consultas previas, dos han sido en Áncash, donde se han visto los beneficios de la minería. Pero habría que ver si la actitud será igual en otras localidades donde no hayan tenido experiencia previa positiva, o simplemente no hayan tenido experiencia previa».

Aun con esos resultados y expresiones, no todas las opiniones coinciden. Asesores y personalidades del mundo empresarial, como Susana Vilca, miembro del directorio del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (*Gestión*, 26 de octubre del 2016), han planteado la necesidad de «ajustar ciertas normas» en el país para incentivar a los inversionistas a aumentar su interés por la minería. Justamente,

señaló que no se debería realizar la consulta previa en la etapa de exploración y que se deberían crear reglas específicas para esta fase, distintas de las que rigen para la explotación, en la que ya se entra con seguridad a intervenir en los yacimientos. Vilca señaló que esta diferenciación sería importante para evitar que la población de la zona de influencia del proyecto minero desarrolle expectativas respecto a lo que se puede hallar en la exploración.

Al respecto, la analista social Cynthia Sanborn, de la Universidad del Pacífico, señaló que el Gobierno mostró inseguridad en reconocer a los pueblos indígenas u originarios, al pensar que ello podría convertirse en una traba para las inversiones. Sanborn declaró lo siguiente:

Estoy convencida que es al revés. Un proceso bien llevado permite informar bien e incorporar a las comunidades adyacentes a las operaciones y dar a conocer su verdadera envergadura. [...] El sector minero no debió tener temor, nosotros hemos entrevistado a gerentes y representantes de transnacionales que han visto este tema en otras partes del mundo y en muchos casos su casa matriz está a favor de aplicar este mecanismo. La consulta previa no ha entorpecido las inversiones en el Perú, no conozco ningún caso donde esto ha ocurrido (*El Comercio*, 17 de junio del 2016).

Mencionó que, entre los errores que se cometieron, además del temor por la posible traba de inversiones, estuvo la confusión que se generó para identificar quiénes eran poblaciones indígenas: «Al principio, la idea era identificar perfectamente una base de datos que resolvería el problema, pero no fue la solución».

En síntesis, la opinión empresarial no es uniforme, pero tampoco se perfilan espacios particulares en los que el gremio empresarial pueda hacer sentir su voz deliberando sobre los alcances de la consulta previa. Se ha estado a la expectativa de su desarrollo, y hoy la sorpresa ha sido que las consultas han sido rápidas y que han avalado los proyectos. Por tanto, es la satisfacción de la cabeza del gremio empresarial minero la que pasa a primera plana.

Como dijera un funcionario de una empresa minera, la experiencia de Las Bambas, aparentemente emblemática de un amplio proceso participativo que avaló la marcha del proyecto y de su EIA, hoy nos hace pensar en qué condiciones y con qué explícitos e implícitos se da el pase a un proyecto minero que va a cambiar las vidas de los miembros de una comunidad y las de sus futuras generaciones. Por el lado de los pueblos indígenas u originarios, esto conlleva a que las dirigencias se involucren plenamente y compartan los acuerdos tomados con sus bases; y por el lado de la empresa, asumir plena conciencia de los acuerdos tomados, y sostener el diálogo y apertura con la comunidad. El Estado como garante deberá llevar a cabo eficientemente las acciones de seguimiento de los acuerdos tomados.

De hecho, las experiencias en curso van mostrando que las consultas previas no son una traba para el desarrollo de las inversiones en minería, aunque habría que analizar con mayor profundidad la calidad de las consultas previas mismas. Comentarios informales de algunos funcionarios estatales señalan que en los procesos en marcha se ha percibido que muchos líderes de la comunidad han

tenido dificultad para participar en los diálogos y análisis de las propuestas; ellos habrían dado énfasis a los petitorios y a la negociación con beneficios concretos, pero no tanto a hacer prevalecer los derechos de los pueblos indígenas u originarios o los temas ambientales.

En este devenir resalta, entonces, el requerimiento de un mayor fortalecimiento de las capacidades de las partes —Estado y pueblos indígenas u originarios, pero también las empresas— y de análisis de los cambios en marcha, al igual que fomentar la apertura para una actitud dialogante y creativa frente a procesos que afectarán las vidas de miles de familias, así como las posibilidades de desarrollo local y nacional. Espacios multiactor como el GDMDS tienen mucha labor por delante para dialogar sobre el tema basándose en las recientes experiencias, en intercambios francos y propositivos, apuntando a la gobernabilidad, el respeto por los derechos de los pueblos indígenas u originarios, y el desarrollo económico sostenible.

## Referencias bibliográficas

### Agencia Andina

- 2016 Duración de procesos de consulta son más cortos. Lima, 27 de julio. Consultado el 23 de noviembre 2016. Disponible en: <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-duracion-procesos-consulta-previa-peru-son-mas-cortos-621357.aspx>>.
- 2016 Procesos de consulta previa suman 24 y ya varios tienen luz verde. Lima, 6 de julio. Consultado el 16 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.andina.com.pe/AGENCIA/noticia-procesos-consulta-previa-suman-24-y-ya-varios-tienen-luz-verde-620224.aspx>>.

### Camborda, Rasul

- 2013 *Informe de inventario y análisis de las medidas administrativas del Ministerio de Energía y Minas-MEM, Subsector Minería, y del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico-Ingemmet, que deben ser consultadas en el marco de la Ley N.º 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT. Cooperación Alemana implementada por la GIZ y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)*. Lima. Consultado el 15 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.cies.org.pe/sites/default/files/proyecto/files/02-energia-y-minas-ingemmet.pdf>>.

### Dipromin (Diario Digital de Minería, Energía y Construcción)

- 2016 SNMPE: Consultas previas exitosas en minería podrían tomarse como modelos. Lima 08 de julio 2016. Minería/noticias. Consultado el 15 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.dipromin.com/category/noticias/mineria/>>.
- 2016 ¿Cuántas consultas se han realizado hasta ahora y cuántas vienen? Minería/noticias. Lima 9 de setiembre. Consultado el 15 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.dipromin.com/category/noticias/mineria/>>.

### El Comercio

- 2016 Sanborn: «Consulta previa no entorpeció las inversiones en Perú». Lima, 17 de junio. Consultado el 6 de octubre del 2016. Disponible en <<http://elcomercio.com>>.

pe/economia/peru/up-consulta-previa-no-entorpecio-inversiones-peru-noticia-1909865?ref=flujo\_tags\_518834&ft=nota\_1&e=titulo>.

- 2014 Arias: «Países pueden retirarse de consulta previa si lo piden». Lima, 21 de mayo. Consulta hecha el 20 de octubre del 2016. Disponible en <[http://elcomercio.pe/economia/peru/arias-paises-pueden-retirarse-consulta-previa-si-lo-piden-noticia-1730894?ref=flujo\\_tags\\_521079&ft=nota\\_50&e=titulo](http://elcomercio.pe/economia/peru/arias-paises-pueden-retirarse-consulta-previa-si-lo-piden-noticia-1730894?ref=flujo_tags_521079&ft=nota_50&e=titulo)>.

### **Ferreira, Raúl y Luciana Gaspar**

- 2012 Consulta previa para la titulación de concesiones mineras, una accidentada implementación normativa. *Ius et Veritas*. Lima, 2 de mayo. Consultado el 6 de octubre. Disponible en <http://www.ius360.com/publico/administrativo/consulta-previa-para-la-titulacion-de-concesiones-mineras-una-accidentada-implementacion-normativa/>>.

### **Gestión**

- 2016 La consulta previa no debe existir en la etapa de exploración. Suplemento Minería. Lima, 26 de octubre. Consultado el 26 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.snmpe.org.pe/prensa/sintesis-de-noticias/mineria.html>>.
- 2015 Aplicarán consulta previa a nuevos proyectos mineros en la sierra. Lima, 21 de octubre. Consultado el 22 de octubre del 2016. Disponible en <<http://gestion.pe/economia/aplicaran-consulta-previa-nuevos-proyectos-mineros-sierra-2146082>>.
- 2014 Gobierno asegura que de todas maneras habrá consulta previa para proyectos mineros. Lima, 1 de julio. Consultado el 6 de octubre del 2016. Disponible en <<http://gestion.pe/politica/gobierno-asegura-que-todas-maneras-habra-consulta-previa-proyectos-mineros-2098982>>.

### **Irigoyen, Marina**

- 2015 *Sistematización del trabajo de la Comisión de Consulta del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible*. Primera reimpresión de la primera edición, Lima: Prodiálogo. Consultado el 3 de octubre del 2016. Disponible en <[http://prodialogo.org.pe/sites/default/files/material/files/af\\_sistematizacion\\_gdmds\\_final.pdf](http://prodialogo.org.pe/sites/default/files/material/files/af_sistematizacion_gdmds_final.pdf)>.

### **Lanegra, Iván**

- 2015 Consulta previa, minería y regulación ambiental en la legislación nacional. *Derecho & Sociedad*, (42), 101-112. Consulta hecha el 9 de octubre del 2016. Disponible en <<http://ezproxybib.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12468>>.
- 2014 Consulta previa, libre e informada: el caso de Perú. En Gisela Mayén, Daniela Erazo e Iván Lanegra (Eds.). *El derecho a la consulta previa, libre e informada: hallazgos de un proceso de aprendizaje entre pares para la investigación y la acción en Ecuador, Guatemala y Perú*. Lima: SPDA, CEDA Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, pp. 95-120. Consultado el 15 de octubre del 2016. Disponible en <[http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/11/Derecho-a-la-Consulta-Previa-libre-e-Informada\\_SPDA.pdf](http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/11/Derecho-a-la-Consulta-Previa-libre-e-Informada_SPDA.pdf)>.

### **La República**

- 2016 Crearán entidad para monitorear acuerdos de la consulta previa. Lima, 16 de setiembre del 2016, p. 9. Consultado el 12 de octubre del 2016. Disponible en

<<http://cdn7.larepublica.pe/imprensa/politica/803410-crearan-entidad-para-monitorear-acuerdos-de-la-consulta-previa>>.

**Ministerio de Cultura y Cooperación Alemana implementada por la GIZ**

2014 *La implementación de la consulta en el sector de hidrocarburos: la experiencia de los procesos de consulta de los lotes 169 y 195*. GIZ: Lima. Consultado el 12 de octubre del 2016. Disponible en <[http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/La\\_Implementacion\\_Derecho\\_Consulta\\_Previa\\_Sector\\_Hidrocarburos\\_experiencias\\_Lotes\\_169\\_195.pdf](http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/La_Implementacion_Derecho_Consulta_Previa_Sector_Hidrocarburos_experiencias_Lotes_169_195.pdf)>.

**Ministerio de Energía y Minas (Minem)**

2016 *Texto único de procedimientos administrativos (TUPA) del Ministerio de Energía y Minas*. Consultado el 10 de noviembre del 2016. Disponible en <[http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/0187\\_001.pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/0187_001.pdf)>.

**Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE)**

2016 *Memoria anual 2015*. Consultado el 8 de octubre del 2016. Disponible en <<https://issuu.com/sociedadmineroenergetica/docs/snmpe-memoria-anual-2015?e=14179335/33620493>>.

**Viceministerio de Interculturalidad (VMI), Ministerio de Cultura**

2016 *Base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios*. Consultado el 8 de noviembre del 2016. Disponible en <<http://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-de-comunidades-campesinas>>.



# XIV. Políticas educativas en tiempos de reconocimiento. La consulta previa del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB) en el Perú

Carola Mick<sup>1</sup>

## Introducción

El 21 y 22 de enero del 2016 concluyó<sup>2</sup> el proceso de consulta previa a nivel nacional del Plan de Educación Intercultural Bilingüe promovido por el Ministerio de Educación del Perú (Minedu). La iniciativa del Minedu corresponde a una obligación presente desde que, en 1995, entró en vigencia en el Perú el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como desde la aprobación, en los años 2011 y 2012, de la Ley y del Reglamento del Derecho a la Consulta Previa (Ley 29785). Con estos dispositivos legales, el Estado peruano se compromete a respetar los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas u originarios<sup>3</sup> que viven en su territorio, a promover la diversidad cultural en el país, y a incluir a los representantes de pueblos indígenas en la planificación y el desarrollo de proyectos de cualquier índole que podrían afectarlos.

Esta «política del reconocimiento» (Taylor 2009) demanda tres tipos de cambios en el ámbito educativo: primero, recuerda al Estado su deber de garantizar el derecho ciudadano a una educación de calidad; segundo, exige la inclusión de los pueblos indígenas en la concepción de políticas educativas a nivel nacional; y tercero, la apertura institucional a la diversidad cultural determina que la sociedad en su conjunto adquiera una formación específica a la ciudadanía intercultural (Tubino 2015).

---

1 Agradezco a todas las personas, citadas de manera anónima en este artículo, que me brindaron apoyo para prepararlo al compartir sus puntos de vista acerca de la implementación de la Ley de CP. También agradezco a las editoras del presente volumen, así como a Gustavo Pastor, por los comentarios y aportes que me permitieron mejorar la argumentación. Asumo la responsabilidad total de las carencias que pudiera presentar este texto.

2 Han terminado las negociaciones entre Estado y pueblos indígenas u originarios. Todavía no se concluyó la CP completa, ya que falta tomar la decisión de la parte del Minedu.

3 Para facilitar la lectura, usamos los adjetivos *indígenas* y *originarios* como sinónimos para referirnos a *pueblos indígenas u originarios*. También usamos el plural masculino para referirnos a un conjunto de personas, independientemente de su género.

El presente artículo estudia si con la consulta previa (CP) del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB) la política educativa responde al «principio del reconocimiento» (Honneth 1997). Para Honneth, el reconocimiento es la base constitutiva de la subjetividad humana; las personas somos en tanto nos reconocemos subjetivamente en la interacción. La falta de reconocimiento es fuente de injusticia, por lo que existe una obligación ética de reconocer, y esta obligación es especialmente importante al hablar del Estado y la necesidad de reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios. La argumentación aquí desarrollada empieza por identificar los desafíos educativos particulares que el Perú enfrenta en materia de reconocimiento.

Después analizamos las medidas adoptadas desde el punto de vista de los actores —tanto institucionales como civiles— afectados directa o indirectamente por el proceso de CP del PNEIB. Discutimos la medida en la que esta estrategia política aborda los desafíos señalados, y a partir de esta experiencia reflexionamos de manera más teórica acerca de una política educativa en tiempos de reconocimiento. Concluimos con algunas reflexiones en cuanto a la importancia de la educación intercultural bilingüe (EIB) y de la CP para la democracia peruana.

## 1. Desafíos educativos en el Perú

No obstante el auge económico de los años 2010 y 2011, la sociedad peruana permanece marcada por profundas desigualdades. En cuanto a los miembros de los pueblos indígenas u originarios, se observan fuertes carencias con respecto al cumplimiento de sus derechos sociales como ciudadanos: en el caso de la población indígena, la tasa de pobreza extrema más que triplica la del resto de la población (26% versus 8%), y la pobreza afecta casi dos veces más a los indígenas (55% versus 29%) (Instituto Nacional de Estadística e Informática y Unicef 2010: 3). Las poblaciones en zonas rurales y de lengua primera indígena no se beneficiaron, según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del 2014, de un servicio de educación de calidad: el Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) del 2012 compara la capacidad de inclusión social del sistema educativo de 62 países, y ubica al Perú en el penúltimo puesto. Los resultados escolares dependen del estatus socioeconómico de las familias de los alumnos. Las tasas netas de matrícula y asistencia escolar, de años de escolaridad cumplidos,<sup>4</sup> de alfabetización<sup>5</sup> y de los resultados obtenidos<sup>6</sup> varían según el ámbito geográfico, lo que coincide con las diferencias socioeconómicas y culturales.

4 En zonas rurales, la población mayor de 14 años de edad estudió durante un promedio de 7,6 años; en zonas rurales el promedio alcanza 10,7 años, según el censo del INEI del 2014.

5 La tasa de analfabetismo es de 15,8% en la población rural mayor de 14 años de edad, y de 3,5% en la población urbana (censo del INEI del 2013).

6 El Perú figura en el puesto 60 de 64 países jerarquizados en función de los insuficientes logros escolares (estudio PISA, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2012).

Tales resultados estadísticos se reproducen desde hace muchos años en el Perú, y los Gobiernos subsiguientes se esfuerzan para elaborar estrategias que permitan cerrar la brecha educativa. Mientras un enfoque castellanizador generalizado prevalecía en las políticas educativas desde la declaración de la Independencia, a partir de la década de 1960 los Gobiernos empezaron a apostar por programas de educación bilingüe específicos para poblaciones originarias. Desde finales de la década de 1990 se empezó a incluir un enfoque intercultural en la concepción de estos programas (Trapnell y Zavala 2013). Actualmente, crece la conciencia sociopolítica acerca de la existencia de un problema estructural en la concepción del sistema y de las políticas educativas (por ejemplo, Defensoría del Pueblo 2011).

El «lenguaje educativo» (Tröhler 2009) dominante en el Perú es el modelo republicano occidental (Ames 2002: 17). En esta tradición, se usa la educación para homogeneizar a la sociedad, suponiendo que su cohesión política, bienestar y progreso dependen de la unidad cultural e ideológica de sus miembros. Al niño, supuestamente egoísta e inmaduro, potencialmente dañino para la sociedad (Durkheim 1999), se busca transformarlo en ciudadano; es decir, en miembro legítimo y representativo de la comunidad política y social (Crubellier 1993). Se usa una educación masificada, definida por las instituciones y difundida de manera centralista.

Este enfoque engendra una relación jerárquica y de dependencia entre la institución y el individuo, porque considera al Estado como la única entidad capaz de evaluar y garantizar el bienestar de la sociedad. Fundamenta una actitud heterónoma en el individuo, estimando las orientaciones culturales particulares de familias, grupos o individuos como potencialmente dañinas para la unidad de la nación y como obstáculos para el progreso de la sociedad. Educa para una igualdad ciudadana supuestamente neutral, poniendo énfasis en los principios supuestamente universales de la racionalidad y de la objetividad. Impone una recontextualización de las experiencias locales diversas e inmediatas en este nuevo marco interpretativo-discursivo definido desde arriba (De Certeau y otros 1975: 153), crea e inculca símbolos de la unidad nacional: «La enseñanza de la historia y geografía nacionales y el énfasis en los componente patriótico-rituales como los desfiles y la difusión de los símbolos patrios y los héroes nacionales son una muestra clara de esta intención formativa en una identidad nacional» (Ames 2002: 17).

Este modelo educativo republicano occidental choca en varios sentidos con la realidad sociocultural, política, económica y geográfica sumamente compleja del contexto peruano. Primero, demanda un aparato estatal enorme para asegurar una presencia institucional fuerte en todo el país, lo que aparentemente excede las posibilidades económicas del Estado: en el ámbito educativo, por ejemplo, por los recursos restringidos puestos a disposición por el Gobierno por estudiante y por año, el Perú figura en el rango 47 de 49 países que participaron en el estudio PISA (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2012).

Segundo, la diferencia entre la cultura institucional y las culturas familiares es particularmente grande en el caso de los pueblos indígenas u originarios: debido a la diferencia tipológica entre el español escolar y las lenguas originarias, la intercomprensión es fuertemente restringida. Si en el caso de algunas lenguas indígenas —por ejemplo, del quechua— emergen variedades del contacto, su uso está reservado a contextos informales, y no remedia de manera fundamental la brecha entre el español escolar y las prácticas comunicativas comunes. Se añade una diferencia en cuanto a las tradiciones de literacia<sup>7</sup> de los diferentes espacios culturales, ya que los objetivos y modalidades de la lectoescritura escolar no necesariamente son pertinentes para el ámbito familiar (Zavala 2008). El choque cultural y moral que sufren algunos niños al estar expuestos a un monoculturalismo institucional que desvaloriza sus capacidades explica, en parte, las comparativamente altas tasas de analfabetismo y los resultados escolares limitados.

Tercero, la herencia del pasado colonial demanda una formación que rompe con la heteronomía de una gran parte de los miembros de la sociedad históricamente marginada. Probaron su capacidad de obediencia y su adhesión al modelo político dominante, no obstante la violencia simbólica (Bourdieu y Passeron 1970) a la que los expone. Pero para que gocen plenamente de sus derechos ciudadanos y puedan contribuir a resolver los problemas que enfrenta la sociedad peruana actual, necesitan una educación que les permita desarrollar autoconfianza, que los haga sentirse legitimados como actores dentro de la sociedad (Freire 1997).

Cuarto, el sistema educativo público tiene que resolver un problema general de credibilidad: según el estudio PISA del 2012 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2012), el Perú figura entre los 10 países con mayores inscripciones en un sistema educativo independiente del Gobierno (15% de la población escolar). Las instituciones están perdiendo la posibilidad de influir en la población, si no intentan afianzar su credibilidad.

## 2. La consulta previa del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

¿En qué medida la CP del PNEIB respeta el principio ético del reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y de la diversidad cultural?

El derecho a la CP se inscribe en el derecho general de la ciudadanía a participar en los asuntos de Estado, reconocido por la Constitución Política del Perú en vigor desde 1993, pero no ha de confundirse con la participación ciudadana, tal como la define la Constitución: mientras que la participación ciudadana es un derecho individual, generalmente vinculado a decisiones políticas y que es ejercido mediante diversos mecanismos, la CP constituye un derecho colectivo

7 Véase Heath (1983): el concepto de literacia entiende la escritura no como una mera técnica, sino como una expresión cultural. Heath demuestra que dentro de la sociedad existen diversas maneras de practicar la escritura, y que no todas son valoradas por la cultura escrita promovida por la institución escolar.

específico de los pueblos indígenas y originarios, conforme al carácter colectivo de su identidad. El derecho a la CP reconoce el deber del Estado de respetar las culturas de estos pueblos, y a la vez sirve como piedra angular para el respeto y protección de sus demás derechos colectivos ante cualquier decisión que tome el Estado y que pueda ser susceptible de afectarlos. La implementación de la CP corresponde a la discriminación positiva y la reparación de las injusticias sociales existentes. Así, el Estado reconoce legalmente no solo la existencia de la diversidad cultural en el seno de la sociedad y la vuelve visible, sino que la promueve y legitima al abrir las instituciones a la alteridad.

Jurídicamente, al llevar a cabo la CP del PNEIB, el Estado cumple con la obligación de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas u originarios. En el presente estudio, por medio de un análisis discursivo de documentos oficiales, extractos de prensa y testimonios, averiguamos si este posicionamiento también prueba un compromiso ético de las instituciones con el «principio del reconocimiento»: ¿en qué medida el Estado protege, por medio de esta herramienta, el desarrollo de la identidad personal y colectiva de sus ciudadanos, y promueve autoconfianza, autorrespeto y autoestima, de acuerdo con el principio de reconocimiento<sup>8</sup> (Honneth 1997)?

## 2.1 Las informaciones oficiales acerca de la CP del PNEIB

En los documentos oficiales puestos a disposición en las páginas electrónicas del Ministerio de Cultura y del Minedu acerca de la CP del PNEIB, observamos un intento de apertura institucional a las poblaciones indígenas en materia de EIB.

Las informaciones brindadas ponen énfasis sobre todo en el cumplimiento legal de la obligación de realizar la CP:<sup>9</sup> se explica el contexto en el que se presentó la necesidad de la CP del PNEIB del año 2005 (R. D. 176-2005-ED) que iba a afectar los derechos de los pueblos indígenas u originarios a una educación intercultural bilingüe de calidad y a la identidad cultural.<sup>10</sup> Se informa sobre el desarrollo formal de las seis etapas de CP, la representación de los 55 pueblos indígenas u originarios identificados en la base de datos oficial por medio de sus organizaciones nacionales, y el cumplimiento de los plazos estipulados por la Ley de CP.

Los documentos oficiales anexos a la presentación en internet proporcionan más información respecto al desarrollo de las negociaciones desde el punto de vista del contenido debatido y de los acuerdos alcanzados:

8 Según Honneth (1997: 248-249), quien se basa en las teorías hegelianas, «los seres humanos solo alcanzan una autorrelación intacta en la medida en que se ven confirmados o reconocidos por el valor de determinadas capacidades y derechos». El reconocimiento tiene tres dimensiones, según el tipo de relación interpersonal establecida: a) la autoconfianza: «El individuo es reconocido como una persona cuyas necesidades y deseos son de valor singular para otra persona»; b) el autorrespeto: «El individuo es reconocido como una persona a la que le corresponde la misma responsabilidad moral que a todos los demás seres humanos»; y c) la autoestima: «El individuo es reconocido como una persona cuyas capacidades tienen un valor constitutivo para una comunidad concreta».

9 Así como la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

10 Corresponde también a la recomendación de la Resolución Defensorial 015-2011-DP del 2011.

- Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Ministerio de Educación 2015a).
- CP del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Ministerio de Educación 2015b).
- Plan de CP de PNEIB (Ministerio de Cultura 2016a).
- Resultado de la evaluación interna del PNEIB (Ministerio de Cultura 2016b).
- Acta de CP del PNEIB (Ministerio de Cultura 2016c).

No se encuentra la versión final del PNEIB consultado ni la publicación de la decisión final que, al momento de redacción de este artículo, el Minedu todavía tiene que tomar.

Estos documentos prueban la inclusión creciente del punto de vista indígena en la realidad institucional; todos los textos llevan la autoría de las instituciones estatales, pero muestran diferentes grados de posicionamiento dialógico. Mientras el PNEIB (Ministerio de Educación 2015a) en su versión original lleva la única autoría del Estado, el resumen ilustrado del PNEIB para la CP (Minedu 2015b) pretende dar la voz a algunas de las comunidades: además de representar a sus miembros en varias fotos, los ilustra en cuatro dibujos o viñetas (Ministerio de Educación 2015b: 3-4, 10-11) en un ambiente rural de diferentes zonas geográficas, con vestimenta tradicional y ocupados en trabajos manuales artesanales, de agricultura, alimentación, socialización o debate. Los comentarios en globos atribuidos a los personajes indígenas representados están redactados en primera persona plural, insinuando la voz colectiva de la comunidad. No obstante, reproducen el punto de vista institucional, poniendo énfasis en los derechos adquiridos como pueblos indígenas u originarios a la identidad cultural y la EIB, y explicándolos por medio de la terminología jurídica («Conocimientos, prácticas y cosmovisiones», p. 3; CP del PNEIB, p. 4 (parecido p. 11); «Voceras o demandas educativas», p. 10; «Educación pertinente y de calidad», p. 11).

Todos estos documentos reproducen la estructura sugerida por la propuesta de PNEIB, que organiza tanto los contenidos como los comentarios en las rúbricas «finalidad» y «objetivo general», y cuatro «objetivos específicos» de la EIB: «1. Acceso, permanencia y culminación oportuna; 2. Currículo pertinente y propuesta pedagógica EIB; 3. Formación docente; 4. Gestión descentralizada y participación social» (Ministerio de Educación 2015a: 7). Mantienen también la precisión de estos objetivos mediante las dimensiones: «resultados», «estrategias» y «actividades». Sin embargo, contrariamente a la concepción formal monológica del PNEIB y del Plan de Consulta (Ministerio de Cultura 2016a), la presentación del acta de CP de PNEIB (Ministerio de Cultura 2016c) adopta la postura formal dialógica propuesta por el documento resultado de la evaluación interna de las organizaciones indígenas (Ministerio de Cultura 2016b): graba los acuerdos alcanzados oponiendo la versión original de la propuesta institucional de PNEIB (Ministerio de Educación 2015a) con los comentarios de representantes indígenas

documentados de manera escrita en los resultados de la evaluación interna<sup>11</sup> (Ministerio de Cultura 2016b).

En los documentos oficiales no hay ninguna huella de aportes y negociaciones orales que no hayan sido formulados de manera escrita. No se pone en valor el carácter dinámico de la CP como proceso de negociación comunicativa, y tampoco se cuestiona el rol predominante de la cultura escrita a nivel institucional, ni la tendencia de objetivación y fijación que le es propia.

Sin embargo, a nivel lingüístico, se observa cierto intercambio de perspectivas, aun si todos los documentos están redactados en español e intentan reproducir un estilo formal. A menudo, los acuerdos del acta graban simples revisiones estilísticas de las sugerencias de los pueblos indígenas. Pero algunas de las reformulaciones adaptadas por el acta de consulta (Ministerio de Cultura 2016c) demuestran que los actores intentaron dar sentido a las explicaciones abstractas legislativas en vista de los contextos concretos locales en los que se implementa la EIB, y que se negocian también posiciones de poder: en cuanto al objetivo específico 3, por ejemplo, las organizaciones indígenas interpretan la formulación del PNEIB (Ministerio de Educación 2015a: 28) de una formación docente «de acuerdo a las necesidades y demanda de cada pueblo/lengua y región», exigiendo una sensibilización concreta a temas vinculados con «la naturaleza, seguridad y soberanía alimentaria, y la adaptación al cambio climático» (Ministerio de Cultura 2016b: 13). El acuerdo finalmente adoptado en el acta (Ministerio de Cultura 2016c: 36) propone «currículos que consideren la cultura, los derechos, la historia y la lengua de los pueblos indígenas u originarios». El acta no revisa ninguna de las nociones ya institucionalizadas en la propuesta del PNEIB: *cosmovisión, conocimientos, prácticas, historias y valores de las culturas y las lenguas originarias*, y rechaza las propuestas, surgidas de la evaluación interna, acerca de las nociones *experiencias vivenciales o espiritualidad* clasificándolas como demasiado específicas.<sup>12</sup> Sin embargo, adopta la terminología del *buen vivir andino y la vida plena amazónica* (Ministerio de Cultura 2016c: 17, 23) sugerido en la etapa de evaluación interna por los pueblos indígenas u originarios.

Mientras que las organizaciones indígenas u originarias propusieron temáticas ciertamente concretas, pero de alcance global —que se asemejan a los objetivos del desarrollo sostenible de la ONU—, las formulaciones y propuestas más abstractas adoptadas por el acta reafirman que la incorporación de lo indígena

11 Hay que subrayar que el documento resultado de la evaluación interna de los pueblos indígenas ya es una presentación de los acuerdos internos logrados filtrada por la perspectiva institucional. La reunión de los representantes de las organizaciones indígenas a nivel nacional se produce en el Ministerio de Cultura, y la redacción final de las propuestas comunes de los pueblos indígenas se realiza con el apoyo de funcionarios estatales. En los documentos oficiales no hay informaciones sobre el proceso de evaluación interna llevado a cabo por las organizaciones indígenas, y se presenta una voz indígena única, ignorando las posiciones distintas de cada una de las comunidades, así como las polémicas que se pueden haber producido en el interior de estas.

12 En otros momentos, sin embargo, las instituciones no están en contra de una formulación concreta. En cuanto a la pregunta controvertida de la participación de los sabios de las comunidades en la EIB, por ejemplo, el acuerdo afirma —de manera muy clara, concreta y explícita— que «no se establecerá remuneración a los sabios» (Ministerio de Cultura 2016c: 24).

u originario constituye una excepción frente a la prevalencia de una alteridad que les es impuesta.

En general, los cambios sugeridos por la lectura crítica y constructiva de las organizaciones indígenas, así como aparecen en los documentos oficiales, prueban su afianzamiento con el proyecto institucional. Reivindican no solo mayor participación, sino también mayor interacción con el Estado. Sus comentarios acusan implícitamente la falta de control y garantía de la calidad educativa, una falta de articulación y coherencia en diferentes servicios públicos y a diferentes niveles de la organización estatal, así como carencias en cuanto a la infraestructura y los materiales educativos. Aunque ponen énfasis en la autonomía de las comunidades indígenas, exigen una mayor inversión y presencia del Estado. Aprueban en líneas generales el proyecto de EIB oficial, y afirman su disponibilidad y voluntad para contribuir a su éxito. Confían en que el Estado puede asegurar el fortalecimiento de capacidades de liderazgo indígena.

El rol activo en el que las organizaciones indígenas se proyectan, sin embargo, va más allá de la propuesta oficial inicial. Proponen contribuir a la elaboración de materiales, currículos y métodos apoyando en la enseñanza con sus saberes específicos, efectuando supervisiones y elaborando pautas evaluativas. Al exigir un «servicio diversificado» de EIB (Ministerio de Cultura 2016b: 1), los representantes indígenas no solamente piensan en minorías étnicas, sino que plantean un enfoque de género (adoptado por el acta, Ministerio de Cultura 2016c: 7-8) y piensan en diferentes grupos de edad (propuesta de una escuela de padres de familia, Ministerio de Cultura 2016c: 6; inclusión de los ancianos en las escuelas, Ministerio de Cultura 2016c: 24).

Curiosamente, mientras los acuerdos que aparecen en el acta aceptaron la participación activa indígena en muchos niveles en grandes rasgos, e incluso adoptaron el controvertido término *gestión autónoma* (Ministerio de Cultura 2016c: 54), en cuanto al objetivo específico 4 podemos observar una dificultad continua de abrir la EIB a la diversidad en general: la formulación del objetivo específico 2 en el acta sustituye el adjetivo *diversificado* por *diverso* (Ministerio de Cultura 2016c: 15) y ya no se refiere al enfoque pedagógico sino didáctico («recursos educativos diversos»). Adopta la dimensión de género y la apertura generacional de la escuela, pero mantiene su perspectiva folclórica de la EIB, así como la visión compensatoria de esta. Los acuerdos presentados en el acta todavía no contemplan la idea de una EIB generalizada en la sociedad peruana.

Un aspecto eliminado de los acuerdos es el asunto de la autoría, mencionado dos veces en la propuesta de los pueblos indígenas (Ministerio de Cultura 2016b: objetivo 2-estrategia 3, y objetivo 3-estrategia 1). Rompiendo con el principio de interculturalidad, el acta se refiere a normas legales existentes —todavía no consultadas— en cuanto a los derechos del autor. No queda claro en qué medida el acuerdo «Los derechos de autor deben ser respetados por quienes publican los libros» [refiriéndose a los materiales educativos] (Ministerio de Cultura 2016c: 34) aparecerá en la versión final del PNEIB.



## 2.2 Las reacciones de la prensa

En este capítulo revisamos las huellas que dejó la discusión del PNEIB en la prensa. Consultamos los archivos electrónicos de los años 2015-2016 de los diarios «tradicionales» impresos y difundidos a nivel nacional *La República* (30 artículos encontrados, más 1 artículo en la revista *Rumbos*), *El Comercio* (1 artículo encontrado), *Correo* (9 artículos encontrados; el archivo solamente da resultados para el 2016), *Perú 21* (9 artículos encontrados), *Trome* (0 artículos encontrados), así como el diario oficial *El Peruano* (21 artículos encontrados). Además, buscamos publicaciones en los medios de comunicación alternativos en línea *Servindi.org* (más de 100 publicaciones encontradas), *Lamula.pe* (9 documentos, 8 de los cuales son de *Servindi.org*) así como *Luchaindigena.com* (1 publicación encontrada).

El proceso de CP del PNEIB provocó un aumento considerable de las reacciones de prensa, lo que prueba una creciente sensibilización nacional por la temática de la EIB.<sup>13</sup> Solamente *Servindi.org* presenta un interés fuerte constante por la EIB, por lo menos desde el 2005, año en el que se elaboró una primera propuesta del PNEIB. El propio diario oficial *El Peruano*, en un artículo del 15 de agosto del 2015 que presenta las experiencias de maestros bilingües, afirma carencias en la difusión acerca del tema cuando declara: «EIB, [...] desde la capital suena a chino».

En todos los medios de comunicación considerados prevalece el punto de vista institucional. En la prensa «tradicional», solamente siete artículos representan la EIB desde la perspectiva indígena, o bien citando literalmente a representantes indígenas, o bien presentando sus reclamos particulares.<sup>14</sup> En cuanto al PNEIB, los artículos encontrados mencionan de manera breve que «recibió aporte de las comunidades» (*El Peruano*, 5 de febrero del 2016); las voces presentadas y citadas, sin embargo, son predominantemente las de funcionarios del Minedu —sobre todo de la Dirección General de EIB—, de actores de la Defensoría del Pueblo, de políticos o comentaristas pedagogos, profesores universitarios y periodistas que no se presentan como indígenas.

*Servindi.org* y *Luchaindigena.com* —que dedica poco espacio a la EIB— adoptan claramente la perspectiva indígena de esta: en las múltiples publicaciones de *Servindi.org*, que en su página internet se identifica explícitamente «con las aspiraciones de los pueblos indígenas u originarios», predomina una voz neutral,

13 Lo confirma el número de publicaciones en twitter que corresponden a los términos de búsqueda *educación intercultural bilingüe* y *Perú*: de una sola publicación en el 2008, el número de posts aumentó a más de 30 por año entre el 2011 y el 2015, y alcanza ya 60 publicaciones para el año 2016 en curso. Aproximadamente un tercio de las más de 230 publicaciones en *twitter* encontradas son de una fuente oficial —hay una fuerte presencia de la Defensoría del Pueblo— o refieren a publicaciones de fuentes institucionales nacionales o internacionales (por ejemplo, Unicef).

14 *La República* del 2 de junio del 2015 y del 18 de octubre 2015; *Correo* del 17 de junio y del 10 de setiembre del 2016; *El Comercio* del 21 de octubre del 2015; *El Peruano* del 15 de agosto del 2015 y del 2 de marzo del 2016.

pero que adopta el punto de vista indígena —también Luchaindigena.com del 13 de julio del 2016—. La voz institucional sigue estando muy presente, debido al tema y la autoridad estatal en el asunto de la educación pública, pero varios artículos intentan dar la voz a representantes indígenas, presentar sus interpretaciones y proyectos en cuanto a la EIB, y establecer un diálogo con lo dicho por funcionarios o políticos.

En general, las informaciones acerca de la CP del PNEIB en todos estos medios son bastante superficiales y técnicas. En la prensa escrita —y en la publicación de Lamula.pe—, las precisiones aportadas se refieren al monto de dinero invertido en la EIB, al número de alumnos atendidos o de maestros necesitados o formados, a la cantidad de traducciones de materiales efectuadas en lenguas indígenas, al número de organizaciones indígenas implicadas en el proceso de EIB o a la duración de las negociaciones del PNEIB, por ejemplo. La presentación del contenido del PNEIB en la prensa escrita se limita a la dimensión «bilingüe» de la EIB, destacando la importancia de asegurar que los contenidos enseñados pasen la barrera lingüística y que se remedien supuestas carencias lingüísticas de los niños indígenas (*El Peruano*, 28 de agosto del 2016). Dos artículos presentan una perspectiva ligeramente más abierta al mencionar la diversidad cultural (*Correo*, 29 de junio del 2016) o interpretar la lengua como vehículo de cultura (*La República*, 29 de agosto del 2015).

214

Servindi.org dedica más artículos y espacio al tema de la CP del PNEIB. Tampoco da muchos detalles sobre el desarrollo de las negociaciones y los puntos controvertidos; sus presentaciones también adoptan la estructuración formal del PNEIB en cuatro objetivos específicos y ofrecen bastante información institucional, técnica y formal. Sin embargo, en las múltiples publicaciones dedicadas a temas educativos, presenta una visión más holística de la EIB, aludiendo a la vez a las lenguas, culturas e historias de los pueblos indígenas u originarios, y situándola en un contexto de reivindicación indígena mayor, en «defensa de los derechos educativos, culturales y lingüísticos y defensa de la madre tierra y de nuestros recursos naturales de los pueblos andinos y amazónicos», como lo explica una asociación regional de maestros de EIB en Luchaindigena.com (26 de agosto del 2009).

Mientras las publicaciones de Servindi.org anteriores a diciembre del 2015 reproducen la visión de la EIB como un programa de atención específica para poblaciones indígenas, los artículos subsiguientes a la CP del PNEIB le dan un alcance nacional. Dos representantes indígenas que participaron en la CP opinan, en el artículo del 23 de enero del 2016, acerca de la culminación de la CP del PNEIB: «Estamos seguros que va a significar un cambio sustancial en la historia de la educación en el país» y «estos aportes sean ahora parte de una política de Estado».

En la prensa «tradicional» se tematiza la EIB solamente en relación con la unidad de la sociedad peruana. Dieciséis de los 30 artículos encontrados en *La República*, 3 artículos de *Correo* y 6 de las publicaciones en *El Peruano* solo mencionan la EIB al presentar evaluaciones estadísticas del sistema educativo en general o

los programas del Gobierno. Los dos periódicos, *Correo y Perú 21*, tanto como *El Peruano*, conciben la EIB como «una educación inclusiva y de calidad» (*Perú 21*, 15 de setiembre del 2016) y parte de una «política de equidad» (*Correo*, 29 de junio del 2016), aludiendo a la brecha entre el mundo peruano rural y urbano (*Perú 21*, 1 de mayo del 2016). Para *La República* y *El Peruano*, la EIB resulta de una inquietud compartida por los resultados escolares de las poblaciones en las zonas rurales. *La República*, y la misma tendencia se encuentra en *El Peruano*, presenta la EIB como una estrategia compensatoria orientada hacia necesidades —principalmente lingüísticas— específicas de «los niños indígenas» (artículo en la revista *Rumbos* del 27 de enero del 2016) o escuelas en zonas rurales. El título de un artículo del 23 de mayo del 2016 publicado en *La República* incluso habla de «educación indígena».

Es interesante ver que el enfoque dialógico del principio del reconocimiento está completamente ausente de este posicionamiento de los diarios «tradicionales»; se tiende a reafirmar la ruptura y la jerarquía social y cultural: son el Estado y la sociedad mayoritaria quienes ponen «atención a los ámbitos rurales e interculturales bilingües» (*La República*, 17 de abril del 2016), quienes saben y evalúan con sus criterios lo que sería «una propuesta pedagógica adecuada para estos estudiantes» (artículo en la revista *Rumbos* del 27 de enero del 2016), o quienes forman y envían docentes «a esas zonas rurales alejadas» (*La República*, 29 de julio del 2016).

### 2.3 Los actores vinculados directa o indirectamente a procesos de CP

En esta sección, analizamos los resultados de nuestra observación participativa en espacios anexos a diferentes procesos de CP: no tuvimos la posibilidad de asistir personalmente a ninguna de las reuniones sostenidas en el marco de los procesos de CP que ya se realizaron, pero viajamos a cinco regiones del país —dos en los Andes, dos en la Amazonía y Lima— para recoger los testimonios y opiniones de actores que participaron, directa o indirectamente, en procesos de CP. En las 33 entrevistas narrativas<sup>15</sup> grabadas,<sup>16</sup> recogimos testimonios de representantes institucionales y de la sociedad civil acerca de sus experiencias como participantes formales en procesos de consulta, así como opiniones de actores vinculados a procesos de CP, pero que no participaron personalmente. Decidimos incluir el conjunto de las entrevistas, no solo las que se refieren en forma explícita al proyecto institucionalmente definido de EIB, ya que todos los entrevistados aluden a asuntos educativos, saberes, competencias, de formación

15 Siguiendo la metodología de la entrevista cualitativa (Witzel 2000), nuestra guía de entrevista consistía en preguntas abiertas acerca de las experiencias vividas de CP, para incitar a los actores a expresarse libremente y a apropiarse del encuentro interactivo de manera autónoma.

16 Tuvimos la oportunidad de realizar intercambios con muchos actores y de asistir a eventos de muy diferente índole —seminarios, reuniones comunales, conferencias, talleres y otros—, pero tanto restricciones técnicas —por ejemplo, el fuerte viento malogró la grabación de entrevistas con actores a los que encontramos realizando sus labores cotidianas en la chacra; o la grabadora no permitió recoger las voces de todos los participantes de reuniones colectivas— como éticas —algunos interlocutores no querían ser grabados; en otros casos, temíamos que sacar la grabadora intimidara a nuestros interlocutores— impidieron grabar todas estas conversaciones.

y de aprendizaje, en relación con pueblos indígenas u originarios. El objetivo de nuestra argumentación es presentar los asuntos educativos de la sociedad actual desde la perspectiva de actores que están comprometidos con el diálogo intercultural, para ver en qué medida el proyecto oficial de EIB corresponde a sus expectativas de una «educación de calidad».

En general, llama la atención el gran interés y la sensibilización de todos los actores entrevistados en cuanto a las preguntas educativas.<sup>17</sup> No siempre se alude de manera explícita al término de la EIB, y cuando se hace, se limita a la visión institucional que encontramos en los documentos oficiales. Sin embargo, todos los actores señalan aspectos de enseñanza y aprendizaje según «una definición crítica» de la EIB (Zavala y Córdova 2003): la importancia de la lengua primera (L1) en el proceso de aprendizaje y también como objetivo del aprendizaje, la valoración en el proceso de aprendizaje de la segunda lengua, de la labor educativa realizada en las propias familias y comunidades, y de saberes idiomáticos ya adquiridos en la L1; la inclusión de saberes propios de las comunidades en los currículos, la reescritura de la historia oficial, abriéndola a las historias locales y la perspectiva minoritaria; la valoración de las prácticas y de los conocimientos culturales familiares y comunitarios para el proceso de aprendizaje formal; una concepción viva, no folclórica, de la cultura; la aplicación de criterios de evaluación pertinentes tanto desde el punto de vista comunitario como institucional, el reconocimiento institucional de los maestros de EIB y la protección de los actores de EIB frente a la discriminación.

216

Estos actores entienden la EIB como un proyecto de inclusión de la diversidad no solo cultural, sino también de género y generacional. Sin embargo, pocos actores señalan que la EIB debía entenderse como un proyecto que concierne no únicamente a las minorías, sino a toda la sociedad, como lo explica un representante shipibo-konibo de una ONG regional que elabora materiales de EIB: «Nos llaman analfabetos, iletrados, nos llaman brutos burros. Pero yo soy bruto burro en SU cultura. Pero ellos son más brutos y más burros en MI cultura. Yo entiendo a ellos. Yo hablo su idioma. Yo me comporto como ellos, yo actúo como ellos. ¿Pero acaso ellos actúan como yo? ¿Acaso ellos hablan por lo menos mi lengua? ¡No! Entonces ¿quién es bruto quién es burro o quién es quién?» (Suárez 2016).

Es interesante observar que la gran mayoría de los actores entrevistados, independientemente de su posicionamiento como indígenas o no, demuestran un nivel importante de competencia intercultural: todos se adaptan a la terminología oficial especificada en la sección 3.1 del presente artículo, muchos se refieren a resultados científicos y teorías académicas, pero la gran mayoría también ilustra sus propósitos con ejemplos concretos y anécdotas del propio contexto peruano local en el que viven, y los explican a su interlocutora europea. En las entrevistas,

---

<sup>17</sup> Hay que subrayar, sin embargo, que entre los actores entrevistados en las dos regiones andinas de Cajamarca y Huancavelica, el nivel de sensibilización y capacitación en temas de CP y de EIB es menor.

describen el rol de los sabios en materias de salud, educación y gobernanza; dan ejemplos de la importancia del diálogo con la naturaleza —se cita el caso del pájaro *chikua*, que cantando desde arriba advierte a los miembros de la cultura shipibo-konibo<sup>18</sup>—, e introducen términos propios de sus idiomas respectivos —por ejemplo, *cutipado de la boa* (Gordón 2016),<sup>19</sup> *pajonki* (Marcos 2016)<sup>20</sup>—, así como enunciados enteros en quechua.

Contrariamente al enfoque educativo «objetivo» mantenido en el PNEIB,<sup>21</sup> en las entrevistas de los diferentes tipos de actores se considera explícita e implícitamente *el sentir* como una dimensión legítima en el planteamiento de políticas educativas. Como parte del proceso de aprendizaje, se busca curar heridas abiertas por prácticas discriminatorias o de exclusión y marginación; se exige el reconocimiento del otro como persona, no obstante sus características particulares; y se articulan deseos de paz y convivencia armoniosa tanto como temores de que se produzcan nuevas tensiones sociales o violencia. Los actores valoran los ambientes en los que se logró establecer relaciones de confianza y amistad, y estas se producen tanto entre representantes de diferentes pueblos indígenas como entre representantes institucionales e indígenas.

Encontramos una clara reproducción explícita de la categorización institucionalmente promovida de *nosotros versus ellos*, *indígenas versus mestizos* —en la terminología de actores que se identifican como indígenas— o *no-indígenas* —en la voz de actores que no se posicionan como indígenas—. Sin embargo, el análisis lingüístico de las entrevistas no permite oponer discursos típicamente indígenas o mestizos/no-indígenas. También hay que subrayar que no se puede establecer una frontera clara entre actores institucionales y civiles, ya que muchos actores son a la vez activistas para la causa indígena —siendo indígenas o no— y funcionarios. Mientras el compromiso con las comunidades indígenas y la sociedad civil en su conjunto es absoluto en todos estos actores, independientemente de su adhesión cultural formal, están más cautelosos al posicionarse frente a la institución, aun si la representan. A menudo, durante la entrevista los actores institucionales prefieren hablar como personas civiles, lo que demuestra cierta incomodidad frente al Estado y sus mecanismos.<sup>22</sup>

Todos los actores mencionan críticas tanto de la acción estatal como de las actividades indígenas. En materia de EIB, actualizan los mismos deseos que ya fueron documentados en un estudio etnográfico de Patricia Ames publicado en el 2002: la provisión de material de calidad, bien redactado, así como de personal e infraestructura escolar; y también la pertinencia de los contenidos enseñados,

18 Entrevista con el representante de una organización regional de Aidesep.

19 Según la cultura shipibo-konibo, 'dolores en las piernas por haber pisado el camino de la boa'.

20 'Gracias' en asháninka.

21 Con la excepción de las alusiones al «buen vivir andino» y «la vida plena amazónica» integradas en el proceso de CP.

22 Eventualmente, esta se puede explicar por el inminente cambio de Gobierno en el momento de la entrevista.

la motivación de profesores, la supervisión y el control de la implementación de las políticas, el reconocimiento y conocimiento de las lenguas y realidades de las comunidades, la articulación entre los niveles nacional y regional, la promoción de actitudes asistencialistas y conformistas por el tipo de educación impartido, por ejemplo.

Sin embargo, los actores adoptan una postura diferente frente a esta ruptura entre sus deseos y la realidad educativa: toman posición de manera activa, analizan, se implican en el proceso, se comprometen con el cambio, proponen soluciones, y se sienten involucrados y afectados directamente por el asunto de la EIB, sea que se identifiquen o no como indígenas. Por haber sido implicados en forma directa o indirecta en el proceso de CP, los actores empiezan a sentir una legitimación de su punto de vista y a darle vida a su ciudadanía, hasta entonces meramente formal. Esto también implica comentarios autocríticos al denunciar, por ejemplo, el descuido de la lengua propia, como en la siguiente cita de un activista de una asociación de migrantes y funcionario awajún: «Ahorita, el mismo indígena de manera un poco perezosa exige que se les atiende en su lengua. Siendo predominantes, preponderantes estas lenguas en su zona» (Shimbucat 2016). Y no se quedan en la postura crítica, sino que también se autorresponsabilizan de la transmisión y vitalidad de su cultura y lengua, como lo explica un regidor asháninka: «No podemos nosotros desconocer nuestros ancestros. Y yo como dirigente, en realidad, yo no puedo desconocer mi propia cultura, mi propio idioma, mi forma de vivir. Ahora estoy acá en la provincia [empleado como regidor] representando a mi pueblo. Y no quiere decir que ya no voy a hablar mi idioma. No. Yo tengo que hablar en mi idioma, visito a mi comunidad. [... A mis hijos] les inculco de que ellos siguen hablando el idioma» (Rivas 2016).

Todos los actores entrevistados también son críticos y autocríticos en lo que se refiere a los procesos de CP, lo que prueba su gran compromiso con estos: los que participaron de modo activo en procesos de CP están mayoritariamente satisfechos con la realidad institucional de la que pudieron ser parte en el Ministerio de Cultura. Se sintieron respetados, escuchados y valorados respecto a sus aportes, percibieron el esfuerzo y la voluntad de la institución para que el diálogo se desenvuelva en buenos términos y se logre encontrar un consenso. Sin embargo, critican la burocracia y rigidez del desarrollo de los procesos, la poca de aplicación de CP en la zona andina, la falta de implementación de las decisiones tomadas y el carácter simbólico de las negociaciones realizadas, así como los problemas técnicos que obstaculizaron el diálogo. Pero también admiten la necesidad de mayor comunicación entre los propios pueblos indígenas, para apropiarse la categoría colectiva de indígena impuesta institucionalmente y presentarse con una voz consensuada fuerte. Saben de los problemas de comunicación entre los representantes y las bases, así como de las dificultades para conciliar la perspectiva institucional y comunitaria. Pero usan estas experiencias y críticas como aprendizajes y se esfuerzan para construir una práctica de CP que tenga sentido para todos los actores. Observamos una organización impresionante de la sociedad civil en todos los niveles —local, regional y nacional—, que se adapta a las lógicas y responde a las exigencias institucionales. En las negociaciones,

según lo que cuentan los actores implicados, no solo se valoran las múltiples capacitaciones recibidas como líderes indígenas en el marco de la ley de CP, sino también se ponen en valor los conocimientos adquiridos anteriormente, en contextos tanto formales como informales.

Todos los actores entrevistados interpretan la diversidad de la realidad cultural como una oportunidad para la sociedad en su conjunto: no solamente logran explicar el valor de prácticas espirituales, médicas, de trabajo colectivo o de socialización propias de sus comunidades, al mostrar cómo aseguran el bienestar de la sociedad, y sirven de mecanismos de control climático y vigilancia del ecosistema. En sus resúmenes de las experiencias de CP, también demuestran cómo el encuentro de diferentes perspectivas logra crear un ambiente propicio para el aprendizaje mutuo de la interculturalidad, la creatividad y la elaboración de soluciones adaptadas a los contextos específicos en los que estos actores son expertos, así como la construcción de lazos sociales. Legitimados como voceros, los propios actores se comprometen con las decisiones tomadas y se vuelven responsables de su éxito.

### 3. Política educativa en tiempo de reconocimiento

El estudio efectuado en el presente artículo revela la persistencia, no obstante la adopción formal de una «política del reconocimiento», de una serie de «ideologías que impiden que la EBI [hoy EIB] logre sus objetivos» (Zavala y Córdova 2003): en la opinión pública, que recién empieza a sensibilizarse respecto a cuestiones de EIB, domina un posicionamiento paternalista de la cultura hegemónica, institucionalmente promovida, frente a la población indígena. Se interpreta la EIB como una estrategia para nivelar a alumnos con bajo nivel de competencias, y la cultura no-hegemónica se define únicamente como herramienta de enseñanza, no como fin. La diversidad cultural se celebra de manera folclórica, reduciéndola al mero factor lingüístico, y se pretende conservar, pero no se considera de manera viva y dinámica como recurso social. La interculturalidad se entiende de manera acrítica como un proyecto meramente escolar.

Solo entre las personas implicadas directa o indirectamente en procesos de CP, tanto en representación del Estado como de la sociedad civil, se nota un entendimiento más holístico del valor de una política educativa de acuerdo con el principio ético de reconocimiento. En sus reflexiones, los actores definen la enseñanza y el aprendizaje en una sociedad diversa, alejándose de los conceptos de educación, aprendizaje, interculturalidad y bilingüismo institucionalmente definidos. Consideran el espacio de la CP como un espacio piloto de EIB y de educación ciudadana en tiempos de reconocimiento, en el que todos los actores aprenden juntos, «de y con otros a aprender y a convivir» (Yurén 2013). Son conscientes de que la EIB no se limita a la práctica dentro del aula rural, sino que se refiere a asuntos políticos, sociales y económicos que conciernen a la sociedad en su conjunto. Según sus testimonios, en la práctica misma de la CP (Lave y Wenger 2007) los actores aprenden a «emanciparse» (Freire 1997) del «currículo oculto» (Giroux 1983) subyacente a la cultura hegemónica, a construir políticas y realidad institucional abiertas a la diversidad que permiten romper con

los mecanismos de «reproducción» (Bourdieu y Passeron 1970) de las jerarquías y brechas sociales. Atreviéndose a la «fusión de horizontes» (Tubino 2015, aludiendo a H. G. Gadamer) al comprometerse juntos en el diálogo intercultural crítico, ponen en práctica los principios y mecanismos de una ética del discurso (Habermas 1996).

Las experiencias aquí analizadas muestran que el Estado puede tener confianza en el diálogo intercultural para la definición de la política educativa: todos los actores encontrados están profundamente comprometidos con un proyecto nacional que respete el principio del reconocimiento, no solo de grupos culturalmente diversos, sino también diferentes desde un punto de vista de género o de edad. Todos se apropian del lenguaje institucional como *lingua franca* para asegurar el funcionamiento del diálogo intercultural; buscan todos aprender de las instituciones para cumplir mejor su rol de ciudadanos en tiempos de reconocimiento. Y enriquecen los discursos institucionales con su perspectiva y proposiciones, probando que los pueblos indígenas no son *parte del problema*, como se los concibió históricamente, sino *parte de la solución*, como lo expresa un activista shipibo-konibo (Suárez 2016). Lo confirma Nancy Thede (según Olvera 2008: 29) al explicar que «el motor del cambio democrático viene de estos grupos no reconocidos».

En cuanto a los cuatro desafíos educativos presentados en el capítulo 2 del presente artículo, los actores entrevistados ofrecen apoyar a las instituciones en su labor sumamente compleja de formación ciudadana. Más específicamente, proponen contribuir, desde su propia experiencia, a elaborar caminos para remediar la brecha entre la cultura escolar y la cultura familiar; se comprometen con la sociedad al desempeñar su labor de ciudadanos y al perfeccionarse como tales en la práctica interactiva con las instituciones; y proponen enriquecer la cultura institucional con sus competencias y saberes alternativos, para crear nuevos incentivos tendientes a recuperar la confianza y suscitar el interés de los grupos poblacionales, tentados a optar por una escolarización en el sistema privado.<sup>23</sup>

## Conclusión

El presente artículo propuso una evaluación discursiva de una estrategia de «política de reconocimiento» (Taylor 2009) —el desarrollo de la CP del PNEIB—, aplicando el «principio de reconocimiento» (Honneth 1997). Al revelar las carencias en materia de la garantía de las tres condiciones —autoconfianza, autorrespeto y autoestima— del desarrollo de la identidad personal, mostramos que la adquisición formal de derechos todavía no equivale al cumplimiento del deber ético de reconocimiento.

23 Independientemente de su adhesión cultural, las personas entrevistadas expresaron su gran interés por aprender una lengua indígena, sobre todo el quechua, y por una verdadera enseñanza intercultural para todos.



No obstante esta labor pendiente, la CP a los pueblos indígenas u originarios es un paso sumamente significativo hacia este objetivo: institucionalmente legitimados como actores, sus opiniones influyen de ahora en adelante en el discurso público. El diálogo intercultural ya entablado e irreversible sensibiliza a la opinión pública, cuestiona la hegemonía monocultural, enseña, convence y contribuye a construir una sociedad más justa y democrática. Trabaja por medio de la praxis comunicativa común en el desarrollo dinámico de una educación coherente con el principio del reconocimiento. Y demuestra que la realización de este es una meta educativa viable y deseable, ya que no solo armoniza la coexistencia dentro de una sociedad multicultural, sino que crea comunidad al comprometerlos a todos con el otro y con el diálogo.

## Referencias bibliográficas y fuentes

### Ames, Patricia

2002 *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Lima: IEP.

### Ball, Stephen J.

1994 *Education Reform. A Critical and Post-Structural Approach*. Buckingham: Open University Press.

### Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron

1970 *La Reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Editions de Minuit.

### Crubellier, Maurice

1993 *L'École Républicaine*. Paris: Éditions Christian.

### De Certeau, Michel; Dominique Julia y Jacques Revel

1975 *Une politique de la langue. La Révolution Française et les patois*. Paris: Gallimard.

### Defensoría del Pueblo

2011 *Aportes para una política nacional de educación intercultural bilingüe*. Serie Informes Defensoriales 152. Lima: Defensoría del Pueblo.

### Diario Correo

2016 Por una política de educación intercultural. Idel Vexler. Lima, 29 de junio. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://diariocorreo.pe/opinion/por-una-politica-de-educacion-intercultural-681876/>>.

### Diario Oficial El Peruano

2015 Experiencias de Lenguas. José Vadillo Vila. Lima, 15 de agosto. Consultado el 08 de octubre 2016. Disponible en <:<http://www.elperuano.com.pe/noticia-experiencias-lenguas-31919.aspx>>.

2016 2021, un bicentenario inclusivo. Luis Zuta Dávila. Lima, 05 de febrero. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.elperuano.com.pe/noticia-2021-un-bicentenario-inclusivo-37971.aspx>>.

2016 Educación intercultural al 2021, Lima, 28 de agosto. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.elperuano.com.pe/noticia-educacion-intercultural-al-2021-45069.aspx>>.

**Durkheim, Emile**

1999 *Education et Sociologie*. Paris: Presses Universitaires de France.

**Freire, Paulo**

1997 *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. México: Siglo XXI Editores.

**Habermas, Jürgen**

1996 *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

**Heath, Shirley B.**

1983 *Ways with Words. Language, Life and Work in Communities and Classrooms*. Cambridge MA: Cambridge University Press.

**Honneth, Axel**

1997 Reconocimiento y obligación moral. *Areté. Revista de Filosofía IX*, número 2, pp. 235-252.

**Husserl, Edmund**

1913 *Ideen zu einer reinen Phänomenologie und phänomenologischen Philosophie. Jahrbuch für Philosophie und phänomenologische Forschung 1*, número 1, pp. 1-323.

**Giroux, Henry A.**

1983 *Theory and Resistance in Education: A Pedagogy for the Opposition*. Amherst: Bergin y Garvey.

**Gordón, Gustavo**

2016 Entrevista del 19 de abril 2016. Pucallpa.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática y Unicef**

2010 *Estado de la niñez indígena en el Perú. Resumen ejecutivo*. Lima: INEI y Unicef. Disponible en <[http://www.unicef.org/peru/spanish/Resumen\\_Ejecutivo\\_ENI\(2010\).pdf](http://www.unicef.org/peru/spanish/Resumen_Ejecutivo_ENI(2010).pdf)>.

**Lave, Jean y Etienne Wenger**

2007 *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. New York: Cambridge University Press.

**La República**

2016 Hacia un plan educativo al 2021. Idel Vexler, Lima, 17 de abril. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://larepublica.pe/imprensa/opinion/760588-hacia-un-plan-educativo-al-2021>>.

2016 Especialistas analizan avances de la educación indígena en Perú. Lima, 23 de mayo. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://larepublica.pe/imprensa/sociedad/769716-especialistas-analizan-avances-de-la-educacion-indigena-en-peru>>.

2016 Educación cívica, Música y Arte serán cursos obligatorios. Lima, 29 de julio. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://larepublica.pe/imprensa/politica/789447-educacion-civica-musica-y-arte-seran-cursos-obligatorios>>.

2016 Lenguas y cultura vivas. Augusto Álvarez Rodrich. Lima, 29 de agosto. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://larepublica.pe/imprensa/opinion/699484-lenguas-y-cultura-vivas>>.

**Lucha indígena**

- 2009 Pronunciamientos de solidaridad de los maestros de ANAMEBI Perú. Lima, 26 de agosto. ANAMEBI. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.luchaindigena.com/2009/08/pronunciamientos-de-anamebi/>>.
- 2016 Exigen aprobación del Plan de Educación EIB. 13 de julio. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://www.luchaindigena.com/2016/07/exigen-aprobacion-de-plan-de-educacion-eib/>>.

**Marcos, Nelly**

- 2016 Entrevista del 14 de abril 2016. Satipo.

**Mariátegui, José Carlos**

- 1928 *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta.

**Ministerio de Cultura**

- 2016a *Plan de Consulta Previa del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*. Disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/11/Plan-de-Consulta-Previa-del-Plan-Nacional-EIB-21-10-2015.pdf>>, consultado el 22 de octubre del 2016.
- 2016b *Resultado de la evaluación interna del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*. Disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/11/Resultado-Evaluacion-Interna-18-19ENE2016.pdf>>, consultado el 22 de octubre del 2016.
- 2016c *Acta de Consulta Previa de la propuesta de Plan Nacional del Educación Intercultural Bilingüe*. Disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/11/Resultado-Evaluacion-Interna-18-19ENE2016.pdf>>, consultado el 22 de octubre del 2016.
- s. f. *Etapas de la consulta*. Disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/el-proceso/>>, consultado el 22 de octubre del 2016.

**Ministerio de Educación**

- 2015a *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Matriz de Planificación Estratégica*. Lima: Minedu. Disponible en <[http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-planes/plan\\_nacional\\_eib\\_castellano.pdf](http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-planes/plan_nacional_eib_castellano.pdf)>, consultado el 22 de octubre del 2016.
- 2015b *Consulta Previa del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*. Lima: Minedu. Disponible en <[http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-cartillas/cartilla\\_castellano.pdf](http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-cartillas/cartilla_castellano.pdf)>, consultado el 22 de octubre del 2016.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**

- 2012 *Perú-PISA*. Disponible en <<https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/peru-pisa.htm>>, consultado el 22 de octubre del 2016.

**Olvera, Alberto J.**

- 2008 *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

**Perú 21**

- 2015 Aprendizaje de los niños indígenas peruanos ha mejorado, anunció Unicef. Lima, 15 de setiembre. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://peru21.pe/actualidad/unicef-aprendizaje-ninos-indigenas-peruanos-ha-mejorado-2257239>>.
- 2016 Idel Vexler: “No se ha hecho ninguna revolución educativa”. Mariela Balbi. Lima, 01 de mayo. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<http://peru21.pe/politica/idel-vexler-no-se-ha-hecho-ninguna-revolucion-educativa-2245320>>.

**Rivas, Fernando**

2016 Entrevista del 18 de abril 2016. Satipo.

**Servindi**

2016 Concluye consulta previa del Plan Nacional de EIB. Lima, 23 de enero. Consultado el 08 de octubre del 2016. Disponible en <<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/23/01/2016/concluye-consulta-previa-del-plan-nacional-de-eib>>.

**Shimbucat, Jorge Felipe**

2016 Entrevista del 09 de abril 2016. Lima.

**Suárez, Jeiser**

2016 Entrevista del 20 de abril 2016. Pucallpa.

**Taylor, Charles**

2009 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Trapnell, Lucy y Virginia Zavala**

2013 Dilemas educativos ante la diversidad, siglos XX-XXI. *Pensamiento educativo peruano* 14. Lima: Derrama Magisterial.

**Tröhler, Daniel**

2009 Beyond Arguments and Ideas: Languages of Education. En Paul Smeyers y Marc Depaepe (Eds.). *Educational Research: Proofs, Arguments, and Other Reasonings. Educational Research 4*. Dordrecht: Springer, pp 9-22.

**Tubino, Fidel**

2015 *La interculturalidad en cuestión*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Witzel, Andreas**

2000 *Das problemzentrierte Interview*. Forum: Qualitative Sozialforschung 1, número 1, artículo 22. Disponible en <<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519>>.

**Yurén, Teresa**

2013 *Ciudadanía y educación. Ideales, dilemas y posibilidades de la formación ético-política*. México: Juan Pablos.

**Zavala, Virginia**

2008 Mail that Feeds the Family: Popular Correspondence and Official Literacy Campaigns. *Journal of Development Studies* 44, número 6, pp. 880-891.

**Zavala, Virginia y Gavina Córdova**

2003 *Volver al desafío: hacia una definición crítica de la educación bilingüe intercultural en el Perú*. Lima, GTZ, Proeduca y Minedu.

# Los autores y autoras

**Patricia Balbuena:** Ha sido viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura en el período de noviembre 2013 a julio 2016. Egresada del Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, es Magíster en Políticas Sociales de la misma universidad y Licenciada en Derecho por la PUCP.

**Cristina Blanco:** Coordinadora Académica y de Investigaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (Idehpucp), docente de la Facultad de Derecho de la PUCP y consultora en temas de derecho internacional, derechos humanos y pueblos indígenas. Abogada y magister en Derechos Humanos por la PUCP.

**Beatriz Caritimari:** Lideresa del pueblo kukama kukamiria, presidenta de la Organización de Mujeres Shawi del Alto Cachiyacu - Omushaac y ex integrante del Consejo Directivo de ONAMIAP. Ha participado en los cuatro procesos de consulta previa a nivel nacional.

**Lizardo Cauper:** Presidente de la Organización Regional ADESEP-Ucayali (ORAU), base regional de la organización indígena de alcance nacional AIDESEP. Perteneció al pueblo Shipibo y ha participado en numerosos procesos de diálogo, negociación y consulta previa.

**Ángela Chislla:** Lideresa quechua de Puno, presidenta de la Asociación de Mujeres Indígenas de la provincia de Melgar en Puno -AMUAME y actual coordinadora regional de ONAMIAP en Puno. Ha participado en los cuatro procesos de consulta previa a nivel nacional.

**Mónica Hidalgo:** Asesora técnica del Proyecto Promoviendo el derecho a la consulta previa de la GIZ. Abogada por la PUCP, Máster en Derecho con mención en Derecho y Política Indígena de la Universidad de Arizona, especializada en interculturalidad y derechos colectivos de los pueblos indígenas.

**Antolín Huascar:** Presidente de la Confederación Nacional Agraria, organización representativa indígena de alcance nacional, y como tal ha participado en los procesos de consulta previa a nivel nacional y en numerosos otros espacios de diálogo con el Estado e instituciones internacionales.

**Marina Irigoyen:** Co-coordinadora del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible y coordinadora del Programa GloBus de la GIZ. Anteriormente se desempeñó como coordinadora de programas de Care Perú y como directora del Centro IDEAS. Es socióloga con estudios de especialización en gestión ambiental, empleo y gobernabilidad.

**Ronny Leiva:** Psicólogo y magíster en sociología, especialista en derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas. Miembro del pueblo Mapuche de Gulumapu (Chile), se ha desempeñado como consultor independiente para instituciones en Perú y Chile, y como asesor de organizaciones indígenas.

**Liliana Loayza:** Politóloga por la PUCP, especialista en Interculturalidad y Pueblos Indígenas Amazónicos por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Consultora en temas ambientales y en materia indígena como consulta previa y participación política indígena.

**Rolando Luque:** Jefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros. Anteriormente se desempeñó como Defensor Adjunto para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Abogado y licenciado en filosofía, con maestría en protección internacional de derechos humanos.

**Ketty Marcelo:** Lideresa del pueblo asháninka y actual presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), con experiencia en espacios de diálogo y en los cuatro procesos de consulta previa a nivel nacional.

**Rosa Montalvo Rosa Montalvo:** Trabaja en International Land Coalition, es especialista en temas de desarrollo rural, género y derechos de las mujeres, con amplia experiencia en capacitación y asesoría a organizaciones de mujeres y organizaciones indígenas.

**Carola Mick: Sociolingüista:** Especializada en el análisis del discurso, encargada de investigación en el Instituto de Investigación para el Desarrollo – Centro de Población y Desarrollo, y profesora asociada en la Universidad de París René Descartes. Doctora en filología de lenguas romances por la Universidad de Mannheim.

**Diego Ocampo:** Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú dedicado a la promoción de los derechos humanos, los derechos colectivos y la transversalización de la perspectiva de género. Se ha desempeñado como Asesor Técnico del proyecto Promoviendo el Derecho a la Consulta Previa de la cooperación alemana y como investigador en el Idehpucp.

**Max Silva:** Especialista Legal del Programa Bosques de AIDSESP, previamente se desempeñó como asesor técnico y coordinador de las veedurías forestales de la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU). Perteneció al pueblo Shipibo Konibo y es miembro de la Comunidad Fernando Sthall. Ha participado en numerosos espacios de diálogo entre pueblos indígenas y el Estado.

**Isabel Urrutia:** Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Libre de Berlín y licenciada en ciencias sociales, especializada en industrias extractivas y desarrollo sostenible por la PUCP. Se ha desempeñado como consultora e investigadora en temas de derechos humanos para la Cooperación Alemana, el Instituto de Defensa Legal y la Defensoría del Pueblo.

**Karina Vargas:** Master en Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y Johns Hopkins University, licenciada en Derecho por la PUCP. Coordinadora de Proyecto “Promoviendo la Implementación de Derecho a la Consulta Previa” de la Cooperación Alemana, su trabajo se ha especializado en derechos colectivos de los pueblos indígenas, diálogo intercultural, transformación de conflictos y políticas públicas interculturales.

**Yohannaliz Vega:** Abogada de la PUCP, especializada en gestión de conflictos socio-ambientales por la misma universidad, con estudios en Suiza y Australia en relaciones inter-étnicas, derechos culturales y generación de acuerdos. Especialista en derechos de los pueblos indígenas, consulta previa y diálogo intercultural por su trabajo en el Ministerio de Cultura.

**Gladis Vila:** Lideresa quechua de Huancavelica y ex presidenta de ONAMIAP, con amplia experiencia de incidencia y diálogo en diversos espacios nacionales e internacionales, y ha participado en los cuatro procesos de consulta previa a nivel nacional.

# Principales abreviaciones

<b>ACR</b>	Área de conservación regional
<b>Acodecospat</b>	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca
<b>Aideseup</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
<b>ARPI</b>	Asociación Regional de Pueblos Indígenas
<b>BDPI</b>	Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios
<b>CCP</b>	Confederación Campesina del Perú
<b>CEADESC</b>	Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Bolivia)
<b>CEJIS</b>	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Bolivia)
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CERD</b>	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (por sus siglas en inglés)
<b>Cisepa</b>	Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (de la PUCP)
<b>CLAES</b>	Centro Latino Americano de Ecología Social
<b>CNA</b>	Confederación Nacional Agraria
<b>Codepizam</b>	Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín
<b>Comaru</b>	Consejo Machiguenga del Río Urubamba
<b>Conadi</b>	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Chile)
<b>Conafor</b>	Comisión Nacional Forestal
<b>Conap</b>	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
<b>Corpiaa</b>	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Aideseup Atalaya
<b>Corpi-SL</b>	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes (órgano supremo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)
<b>CP</b>	Consulta previa
<b>CPAAAAA</b>	Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
<b>CVR</b>	Comisión de la Verdad y Reconciliación
<b>DAR</b>	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
<b>DEFFS</b>	Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre (del Gobierno Regional de Ucayali)
<b>DGAEE</b>	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
<b>DGAAM</b>	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
<b>DGE</b>	Dirección General de Electricidad
<b>DGFFS</b>	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
<b>DGSA</b>	Dirección General de Gestión Socio-Ambiental (Bolivia)
<b>DGM</b>	Dirección General de Minería
<b>DGSA</b>	Dirección General de Asuntos Socioambientales
<b>DGTA</b>	Dirección General de Transporte Acuático
<b>DIA</b>	Declaración de Impacto Ambiental
<b>Disafilpa</b>	Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria
<b>Dipromin</b>	Diario Digital de Minería Energía y Construcción
<b>DP</b>	Defensoría del Pueblo
<b>DPLF</b>	Fundación para el Debido Proceso (por sus siglas en inglés)
<b>EIA</b>	Estudio (o evaluación) de impacto ambiental
<b>EIA-d</b>	Estudio de impacto ambiental detallado
<b>EIB</b>	Educación intercultural bilingüe
<b>EMRIP</b>	Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (por sus siglas en inglés)
<b>Feconamai</b>	Federación de Comunidades Nativas Maijunas
<b>Feconamncua</b>	Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela
<b>Feconbu</b>	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Ucayali
<b>Fenacoca</b>	Federación Nativa de Comunidades Cacataibo
<b>Fenamad</b>	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
<b>Fenmucarinaq</b>	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
<b>FIP</b>	Fondo de inversión pública
<b>GDMDSD</b>	Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible
<b>GI</b>	Grupo intergubernamental
<b>GIZ</b>	Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>Gorel</b>	Gobierno Regional de Loreto

<b>GPS</b>	Global Positioning System
<b>GTM</b>	Grupo de Trabajo Multisectorial
<b>IDEHPUCP</b>	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
<b>Ingemmet</b>	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
<b>Inrena</b>	Instituto Nacional de Recursos Naturales
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>Midis</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>Minagri</b>	Ministerio de Agricultura y Riego
<b>Minedu</b>	Ministerio de Educación
<b>Minemo MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>Minsa</b>	Ministerio de Salud
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OEFA</b>	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>OGGS</b>	Oficina General de Gestión Social
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>Onamiap</b>	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
<b>ONDS</b>	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ORAU</b>	Organización Regional Aidesep Ucayali
<b>ORPIAN-P</b>	Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú
<b>ORPIO</b>	Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente
<b>Osinfor</b>	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
<b>Oxfam</b>	Oxford Committee for Famine Relief
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PIACI</b>	Pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial
<b>PISA</b>	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
<b>PNEIB</b>	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PDTG</b>	Programa Democracia y Transformación Global
<b>PUCP</b>	Pontificia Universidad Católica del Perú
<b>RedGE</b>	Red Peruana por una Globalización con Equidad
<b>RLFFS</b>	Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
<b>SEA</b>	Servicio de Evaluación Ambiental (Chile)
<b>SEIA</b>	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Perú)
<b>SEIA</b>	Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (Chile)
<b>Senace</b>	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
<b>Serfor</b>	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
<b>Sernamp</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
<b>Sifde</b>	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
<b>SL</b>	Sendero Luminoso
<b>SNMPE</b>	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
<b>TDR</b>	Términos de referencia
<b>TIPNIS</b>	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (Bolivia)
<b>TLC</b>	Tratado de libre comercio
<b>TUPA</b>	Texto único de procedimientos administrativos
<b>UTM</b>	Universal Transversal de Mercator
<b>UNCA</b>	Unión Nacional de Comunidades Aymaras
<b>VMI</b>	Viceministerio de Interculturalidad
<b>WCS</b>	Wildlife Conservation Society





SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**Tarea Asociación Gráfica Educativa**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

DICIEMBRE 2016 LIMA - PERÚ





