

## Proyecto “Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa”



## Memoria Reunión de Trabajo: “Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”

Elaborada por:

Frank Pérez León

  
Escuela  
para el **DESARROLLO**

Lima, 13 de Mayo de 2014

## Reunión “Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”

### 1. Presentación

La Defensoría del Pueblo, en atención a su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales y de supervisión de la administración pública, viene supervisando la implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú. Con el apoyo del Proyecto “*Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa*” ejecutado por la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ, la Defensoría del Pueblo ha venido realizando un conjunto de actividades orientadas a promover el cumplimiento de este derecho.

En este marco se promovió la realización de la Reunión “**Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú**”, cuyo objetivo fue *analizar los avances, problemas, retos y logros que tienen las entidades del Estado Peruano en la implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.*

La reunión se llevó a cabo el martes 13 de mayo, de 9:00 am a 5:00 pm en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Lima. Contó con la participación del Defensor del Pueblo, Dr. Eduardo Vega Luna; el Director del Programa de Buen Gobierno y Reforma de la GIZ, Hartmut Paulsen; representantes del Proyecto “Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa” de la GIZ; representantes de los Ministerios, Organismos y Gobiernos Regionales de Cusco, Loreto, Huancavelica, Madre de Dios y San Martín que vienen desarrollando procesos de consulta previa; funcionarios/as de la Defensoría del Pueblo; representantes de la OIT y otros organismos del Sistema de Naciones Unidas en el Perú.

A continuación se presentan los principales aspectos compartidos en la reunión, por cada una de las mesas temáticas realizadas, así como algunas conclusiones generales a las que se arribaron al término de la misma.

### 2. Desarrollo de la Reunión

La reunión se inició con las palabras de bienvenida a cargo del Defensor del Pueblo Dr. Eduardo Vega Luna, quien resalto la necesidad de incorporar el diálogo intercultural en los procesos de consulta previa. De igual manera destacó la débil comprensión de la dimensión cultural y su falta de adecuación en las políticas y la gestión pública que resultan fundamentales para promover procesos efectivos de consulta previa.



A continuación el Director del Programa de Gobernabilidad e Inclusión de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), Sr. Hartmut Paulsen compartió las iniciativas que la GIZ - en coordinación con la Defensoría del Pueblo-, viene llevando a cabo en el marco de los procesos de consulta previa en el Perú, destacándose entre estas las acciones de sistematización de información relevante sobre consulta previa, la creación de herramientas de supervisión a los procesos de consulta, la formación y capacitación de funcionarios/as, el monitoreo y acompañamiento de los primeros procesos de consulta, entre otros; todo ello como parte del compromiso de la

cooperación alemana en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Especialmente el compromiso de apoyar la implementación del derecho a la consulta previa, pues representa una oportunidad histórica para mejorar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

**Mesa temática 1: “Balance y perspectivas de la implementación del Derecho a la Consulta previa en el Perú”**



Esta primera mesa contó con la participación del representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) - Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Sr. Jesús Alzamora, y el representante del Ministerio de Cultura - Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, Sr. Gabriel Mayu Velasco.

Ambas exposiciones dieron cuenta del marco normativo que regula los procesos de consulta previa, así como los principales avances alcanzados en el proceso de implementación del derecho a la consulta previa, poniendo énfasis en las lecciones y retos a considerar<sup>1</sup>.

A continuación se presenta un cuadro con las principales ideas compartidas por ambos representantes.

<b>PCM</b>	<b>Ministerio de Cultura</b>
<i>“El objetivo es llegar a acuerdos vinculantes entre Estado y los pueblos indígenas, que se conviertan en una importante herramienta de prevención de conflictos”</i>	<i>“La consulta previa constituye un nuevo paradigma de gestión pública”</i>
<b>Avances</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediante Acuerdo de Directorio N° 074-2013 del 25.07.2013, PerúPetro aprobó la propuesta de conformación, extensión y delimitación de 26 Lotes, que serían materia de Licitación Pública Internacional (LPI) para otorgar Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de hidrocarburos.</li> <li>- En Julio del 2013 PerúPetro como entidad promotora, propuso al Lote 169 (Ucayali) como sujeto de la primera consulta, a manera de piloto. El Vice Ministerio de Interculturalidad apoyó a PerúPetro en cada una de las etapas del proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se han realizado avances y mejoras a nivel del <i>Marco normativo</i>, las cuales orientan el <i>Desarrollo de casos</i>. También se han elaborado <i>Directivas y guías</i> que se implementan en el Desarrollo de casos, los cuales finalmente se plasman en la <i>Sistematización de experiencias, aprendizajes y mejoras</i>.</li> <li>- Se cuenta con Ley de consulta previa y Reglamento.</li> <li>- Se ha elaborado una Guía Metodológica.</li> <li>- Se cuenta con Directiva de Base de Datos.</li> <li>- Se tiene Directiva de Derecho de Petición.</li> <li>- Se tiene Directiva de instrumentos de recolección de información social para la identificación de PPII.</li> <li>- Publicación de la Base de Datos (de forma periódica).</li> <li>- Se ha elaborado Guía Metodológica: Etapa de Identificación de PPII.</li> <li>- Se han realizado capacitaciones a GORE's,</li> </ul>

<sup>1</sup> Ver exposiciones completas de *Mesa Temática 1*, que se adjuntan a la memoria.

**Reunión**  
**“Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”**

	sectores, organizaciones indígenas, etc. - Implementación de procesos de consulta previa (12 en curso y 4 procesos concluidos con acuerdos).
<b>Lecciones aprendidas</b>	
- Coordinación y articulación intersectorial. - Involucramiento de las organizaciones indígenas en todas las etapas del proceso. - Importancia del proceso de identificación de PPII para determinar los sujetos de consulta e identificar actores clave. - Importancia de los asesores técnicos de los PPII en todas las etapas del proceso. - Lineamientos claros para la implementación del proceso. - Necesidad de establecer alianzas estratégicas con todos los sectores (público, sociedad civil, organizaciones indígenas y privado).	- Coordinación y articulación intersectorial. - Involucramiento de las organizaciones indígenas en todo el proceso. - Realización de un adecuado proceso de identificación de PPII y de posibles afectaciones a sus derechos colectivos. - Diseño de una adecuada etapa informativa para superar asimetrías entre las partes. - Participación de los asesores técnicos en todas las etapas del proceso, de acuerdo a sus roles establecidos por la Ley.
<b>Retos</b>	
- Consolidar y articular la política estatal en materia de consulta. - Consolidar la consulta previa como un derecho que garantiza la protección de los PPII, además de dar sostenibilidad a las inversiones y prevenir conflictos. - Lograr la sostenibilidad de los acuerdos.	- Fortalecer rectoría y articular la política estatal en materia de consulta. - Desarrollar competencias relativas a los roles que cada actor (Estado, asesores y organizaciones indígenas) cumple o debe cumplir. - Generar aliados (sector público, sociedad civil, organizaciones indígenas y sector privado). - Asegurar que la consulta previa respete sus principios básicos y permita alcanzar acuerdos sostenibles. - Seguimiento de acuerdos y tratamiento de demandas no relacionadas con la medida. - Costos del proceso y recursos para los pueblos indígenas.

**Mesa temática 2: “Experiencia de los Gobiernos Regionales en la implementación del Derecho a la consulta previa”**

La segunda mesa contó con la participación de representantes de los Gobiernos Regionales donde se viene implementando la consulta previa, en el marco del establecimiento de Áreas de Conservación Regional (ACR), estos fueron:

- Gobierno Regional de Loreto, representando por el Ing. Jack Flores Bardalez, quien compartió la *Experiencia de Consulta del ACR Majjuna – Kichwa*
- Gobierno Regional de Huancavelica, representado por el Ing. Néstor González Santivañez, quien presentó la *Experiencia de Consulta del ACR Bosque Nublado Amaru*



**Reunión**  
**“Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”**

- Gobierno Regional de San Martín, representando por el Sr. Mario Ríos Vela, quien presentó la *Experiencia de Consulta del ACR Cordillera Escalera*
- Gobierno Regional de Cusco, representando por la Srta. Mariela Caballero del Castillo, quien presentó las *Experiencias de Consulta de las ACR's Ausangate, Urusayhu, Tres Cañones y Corredor Biológico Marcapata Camanti*
- Gobierno Regional de Madre de Dios, representado por el Ing. Mario Tapia Valdivia, quien compartió la *Experiencia de Consulta del ACR Señor de la Cumbre*

Las presentaciones dieron cuenta de experiencias de aplicación de la consulta previa que se encuentran en diferentes niveles de avance, algunas con mayores resultados que otras, e incluso identificando lecciones. Lo común a todas las experiencias ha sido el enfoque participativo que se le ha otorgado al proceso, así como la articulación con las diferentes instancias del Estado (Vice Ministerio de Interculturalidad, MINAM, SERNANP) quienes han brindado asistencia técnica y acompañamiento a todos los procesos emprendidos por los diferentes gobiernos regionales<sup>2</sup>.

A continuación se presenta un cuadro que resume la información compartida por cada uno de los/la representantes de los gobiernos regionales:

---

<sup>2</sup> Ver exposiciones completas de *Mesa Temática 2*, que se adjuntan a la memoria.

GORE Loreto	GORE Huancavelica	GORE San Martín	GORE Cusco	GORE Madre de Dios
<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el proceso han participado 17 comunidades, con las que se viene coordinando desde el 2008.</li> <li>- La consulta parte de la necesidad del pueblo Maijuna – Kichwa para garantizar la protección de su territorio, cultura y recursos naturales.</li> <li>- Se ha contado con el apoyo del Vice Ministerio de Interculturalidad, el MINAM, y el SERNANP.</li> <li>- El proceso de consulta se ha realizado entre los meses de mayo y noviembre de 2013.</li> <li>- Se elaboraron cartillas informativas en idioma castellano y Maijuna.</li> <li>- El proceso de consulta previa se desarrolló sin contar con un presupuesto planificado, pese a ello la decisión política y técnica, permitió llevarlo adelante, siendo así el primer proceso de consulta previa de la región y el país.</li> <li>- Se está a la espera del establecimiento del ACR con la firma del Decreto Supremo a cargo de la PCM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso se inicia el año 2011.</li> <li>- Dentro de las motivaciones que llevan a plantear la consulta destacan el acceso y uso de los recursos naturales, así como la preservación de la identidad cultural de las comunidades.</li> <li>- Se ha llegado solo hasta la 4ta etapa del proceso (Información).</li> <li>- De igual manera han recibido apoyo del MINAM, a través del SERNANP. El Vice Ministerio de Interculturalidad dio el apoyo técnico para empezar el proceso.</li> <li>- En la identificación de la medida participaron 2 comunidades.</li> <li>- Este año esperan obtener el Decreto Supremo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El ACR Cordillera fue establecida el 2005.</li> <li>- El 2007 se aprueba el Plan Maestro de Manejo 2007-2011, el cual no evidenciaba la participación de las comunidades nativas en la gestión del ACR.</li> <li>- Se identificó 41 pueblos originarios alrededor de la ACR, cuya zonificación afecta el acceso de las comunidades a los recursos naturales, lo cual motivó la realización del proceso de consulta previa.</li> <li>- La zonificación del área no se ha hecho en función a su valor económico, sino en función a lo que representa para la vida de las comunidades y el valor de sus recursos, como el agua, el bosque.</li> <li>- Han tenido varias reuniones con el Vice Ministerio de Interculturalidad, así como reuniones preparatorias con las comunidades.</li> <li>- En el marco del proceso de actualización del Plan de Manejo de la ACR, donde se ha involucrado a las comunidades, se ha logrado el establecimiento de la visión para el período 2013-2025, así como los lineamientos estratégicos, los objetivos generales y objetivos específicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A la fecha se tienen 4 procesos de consulta de ACR en curso.</li> <li>- El año 2009 se iniciaron los procesos de creación de ACR's.</li> <li>- Lo distintivo de las ACR's es que tienen más de 2 comunidades involucradas, por ejemplo en la ACR Ausangate se tienen 14 comunidades involucradas. Y no solo participan comunidades campesinas, sino que en algunos casos también existen comunidades nativas.</li> <li>- Se ha realizado el trabajo de campo con la participación del Vice Ministerio de Interculturalidad en todas las etapas, donde se han aplicado todos los instrumentos. También han recogido información secundaria.</li> <li>- Se han establecido los criterios de identificación de pueblos indígenas originarios.</li> <li>- Se ha analizado en cada zona, qué derecho colectivo podría verse afectado.</li> <li>- Están interviniendo con presupuestos de proyectos de inversión pública, pues no cuentan con presupuesto específico para las consultas.</li> <li>- Desde el 2009 se viene trabajando con la población, pero hay un desgaste por lo largo y burocrático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso se inicia el 2011.</li> <li>- Con la ACR se busca proteger las nacientes de los 2 ríos que la cruzan (Manuani y Jayave); impulsar circuitos turísticos; y mejorar la producción agroforestal sostenible.</li> <li>- La problemática a la que se enfrentan está relacionada con la actividad minera; concesiones forestales no maderables mal manejadas; y la existencia de titulares de derechos agrícolas que no dan su consentimiento por el temor a perder sus derechos.</li> <li>- Estado actual: Se encuentra en trámite.</li> </ul>

**Reunión**  
**“Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”**

			que pueden ser los procesos.	
--	--	--	------------------------------	--



Sobre la base de la información compartida en esta la mesa, se pueden destacar algunas dificultades y retos que resultan comunes para todas las experiencias compartidas, que ameritan ser abordados en próximos procesos de consulta previa. Estos son:

- No contar con una base de datos oficial o con información referencial suficiente para la identificación de Pueblos Indígenas.
- La ubicación de las comunidades (lejanas, dispersas) que dificulta la participación de la población en los procesos de consulta.
- La oficialización de los intérpretes, tomando en cuenta que aún no existe una base de datos oficializada y reconocida por el Ministerio de Cultura.
- No contar en los Presupuestos institucionales/operativos con financiamiento y recursos para desarrollar este tipo de procesos y toda la logística que este supone.

Al término de esta mesa se generó un espacio de **Preguntas y comentarios** de parte de las y los participantes de la reunión, que a continuación se comparten:



Pregunta: En algunas de las exposiciones se han hablado de temas técnicos como la zonificación ¿Cómo han sido enseñados estos temas a los titulares de derechos, con qué técnicas o tal vez usando algunas guías?

Respuesta GORE Loreto: *En la zonificación presentada, no estaba considerada, estaba restringido gran parte del territorio. Se modifica la zonificación, para que los dos pueblos puedan aprovechar mejor los recursos. Sí se ha trabajado esto en la etapa de diálogo.*

Pregunta: En las exposiciones se aprecia que hay participación de toda la población, tanto de hombres y mujeres, incluso en la de Huancavelica se observa como las mujeres usan las flores como parte de sus sombreros ¿Cómo han identificado las diferencias que existen entre hombres y mujeres en las ACR, cómo se trabaja esto en los procesos de consulta previa?



Respuesta GORE Loreto: *Para nosotros es muy importante el enfoque de género en todo el proceso, se ha tratado de cambiar algunos roles trabajando con las mujeres artesanas. Se ha fortalecido el tema de género, por ejemplo generando oportunidades económicas. Esta actividad, que era secundaria para las familias, ahora ya no lo es pues exportan dos veces al año las artesanías, los hombres se han integrado a las actividades de la chambira. Podemos decir que el proceso de consulta previa también permite visibilizar y trabajar estos temas.*

Respuesta GORE Huancavelica: *Sobre el uso de las orquídeas en los sombreros de las mujeres, es costumbre de ellas ponérselas, algunas por sus características son más llamativas para ellas y las usan. Al tener un ACR se puede explicar y sensibilizar a la población sobre el uso de las orquídeas, no solo como un adorno, sino a que se mantengan, sobre todo a darle valor a la biodiversidad. Se trata de enseñarles a usar los recursos de manera sostenibles, racional.*

Pregunta: *¿En estos procesos de consulta previa se está dialogando sobre la mitigación o adaptación al cambio climático?, ¿Se está aprovechando estos espacios para abordar el tema de las políticas?*



**Reunión**  
**“Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”**

GORE Loreto: *Si están presentes, por eso realizamos planes de manejo. Es importante el tema de la adaptabilidad. Tenemos planes de manejo de aguaje, que es parte de contribuir al tema de cambio climático. El tema de los planes de vida si es importante.*



Pregunta: En la exposición del GORE San Martín se hablaron de algunas herramientas como el mapa de usos y fortalezas, el mapa de recursos y otras más ¿El mapa de recursos es una herramienta que está dentro del proceso de levantamiento de información oficial para Pueblos Indígenas?

GORE San Martín: *La metodología MUF se adaptada mejor a las condiciones antrópicas, se aproxima más a nuestra realidad. Si bien está normado y no está considerada el mapa de recursos, pero es útil. Existen varias metodologías que se podrían incorporar al proceso.*

Representante del Vice Ministerio de Interculturalidad (VMI): *El mapa de recursos no es una herramienta que usa el VMI. Nosotros proponemos el mapa de fortalezas, para aquellas etapas que tienen que ver con procesos de consulta, también el mapa parlante, las entrevistas semi-estructuradas. Para nosotros es un reto la articulación con todos los sectores, se ha avanzado pero aún no se ha conseguido uniformizar todo. Si bien se ha avanzado en la elaboración de lineamientos, directivas, guías, pero aún es necesario formular otros para enriquecer el proceso. Se ha tenido que ir viendo dónde incluir la consulta previa pues muchas cosas no estaban normadas, se han hecho en el camino.*

Finalmente la representante del Proyecto “Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa” de la GIZ resaltó la complejidad en que tienen que gestionar las ACR, señalando que sería interesante repetir esta mesa dentro de medio año para ver los avances y aprendizajes. De igual manera sugirió que sería bueno generar un diálogo entre la/los integrantes de la mesa para conocer sus impresiones, consultas y/o comentarios sobre lo compartido por el resto de representantes.



### **Mesa temática 3: “La Consulta previa en Actividades Extractivas”**



Esta mesa, que buscó conocer experiencias de consulta previa en proyectos vinculados con actividades extractivas, contó con la participación del representante de PerúPetro, Sr. Miguel Tejeda quien presentó la *Experiencia de Consulta de los Lotes 192, 169, 195*; de igual manera se contó con la participación del representante del Ministerio de Energía y Minas, Dr. Martín Del Alcázar, y del Dr. Daniel Sánchez,

Jefe del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Las exposiciones, en particular la del representante de PerúPetro dieron cuenta de los avances que en materia del derecho a la consulta previa se vienen alcanzando en el campo de los proyectos de hidrocarburo, planteando -al igual que las mesas precedentes- un conjunto de retos y tareas pendientes<sup>3</sup>.

A continuación se presentan las principales ideas compartidas por cada uno de los panelistas de esta mesa:

#### **Representante de PerúPetro**

*“La consulta previa significa conocer una realidad que es desconocida... estos son los retos que como PerúPetro estamos asumiendo, pero al mismo tiempo estamos ganando experiencia, generando capacidades con nuestro personal que luego podrá aportar en otros procesos de consulta previa”*



- PerúPetro va a realizar procesos de consulta en 25 de los 26 lotes de licitación.
- Los procesos de consulta previa se realizan en razón de la posibilidad de afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas situados en torno a los lotes, y a la aplicación de esta medida establecida por Decreto Supremo.
- Han identificado en los 25 lotes, 20 pueblos (de los 52 en total que figuran en la base de datos).
- PerúPetro está teniendo reuniones previas con las organizaciones indígenas, acercándose a las federaciones de las comunidades, que es opcional de acuerdo al proceso.
- Consideran que es necesario realizar las reuniones preparatorias para conocer las características y prácticas de las comunidades (para que las reuniones que se convoquen no se crucen con sus fiestas, con sus labores, y para determinar los lugares que resulten adecuados y accesibles para toda la población para llevar a cabo las reuniones de consulta).
- Hasta ahora tiene claro que en el lote 199 no se va a hacer consulta.
- La identificación la realizan sobre la base de los criterios proporcionados por el VMI: Continuidad histórica, conexión territorial, autoidentificación, e instituciones propias.
- Realizan todo un trabajo para identificar rutas de acceso y la logística del caso.
- Los costos y accesibilidad a los territorios pueden hacer que el proceso de consulta se extienda más allá de los plazos.
- A parte de los instrumentos señalados por el VMI, han generado algunos otros instrumentos, como por ejemplo la guía de campo, donde establecen las rutas a seguir, los datos de contacto, etc. Otro documento es el Protocolo de ingreso, que establece como deben comportarse durante el proceso, qué pasos deben seguir para interactuar con la comunidad, presentar a las entidades del Estado, y el objetivo de la visita.
- La importancia del trabajo previo, a dos niveles (con las organizaciones, comunidades, y todo el trabajo de logística) ha permitido que todo el trabajo se realice con éxito.
- Los materiales de información están traducidos a la lengua de la población local, se hacen spots radiales, talleres de información, folletos, etc. en sus lenguas.
- Se han llevado a cabo ya dos procesos de diálogo intercultural en los lotes 169 y 195. Están iniciando el proceso de reunión preparatoria en el lote 164, así como del resto de lotes.
- Este proceso no necesariamente implica que va a terminar en un contrato, hasta que se otorgue la licitación, hasta que se de el ganador de esos lotes, no se puede otorgar el DS.

<sup>3</sup> De la *Mesa Temática 3*, solo se tiene la exposición del representante de PerúPetro, la misma que se adjunta a la memoria.

**Reunión**  
**“Avances en la Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú”**

<b>Logros</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos (2) procesos de consulta previa en forma exitosa.</li> <li>- Acuerdos con los 6 pueblos indígenas en la Etapa de Dialogo de los procesos de los lotes 169 y195.</li> <li>- Metodología y estrategia.</li> <li>- Saber que cada proceso si bien tiene similitudes a la vez tiene grandes diferencias, y como tal, retos que asumir y complejidades que resolver.</li> <li>- Optimizar la Reunión Preparatoria.</li> <li>- Optimizar las traducciones.</li> <li>- Optimizar los Talleres Informativos: plazos, medición de resultados, propuesta de PPII sobre la medida administrativa que se consulta.</li> <li>- Evaluación Interna: subrayar que es solo para los pueblos indígenas, sin interferencia.</li> <li>- Dialogo: mayores plazos, tal vez se requieran dos reuniones de Dialogo.</li> </ul>
<b>Retos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley y Reglamento nuevos.</li> <li>- Mucho desconocimiento sobre lo que es la consulta previa y como se realiza.</li> <li>- Metodología y estrategia: generar confianza.</li> <li>- Decisión de ir más allá de la norma: reuniones previas, reuniones preparatorias, identificación en campo, talleres.</li> <li>- Planificación: experiencia técnica, personal, equipos de campo, recursos.</li> <li>- Logística, procesos de contratación</li> </ul>



**Representante del Ministerio de Energía y Minas**

*“El MEM promueve relaciones armoniosas, acompaña los procesos de consulta previa, y favorece un diálogo intercultural... Consideramos que es importante siempre mantener el diálogo alturado, y la buena fe”*

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciamos el proceso con algunos temores.</li> <li>- Estamos acompañando a PerúPetro brindándole apoyo técnico para llevar a cabo los procesos de consulta previa.</li> <li>- El MEM promueve relaciones armoniosas, acompaña los procesos de consulta previa, y favorece un diálogo intercultural. Consideramos que es importante siempre mantener el diálogo alturado, y la buena fe.</li> <li>- Es importante revisar en qué medida todo el trabajo que se realiza desde el Ministerio puede satisfacer todas las demandas de la población.</li> </ul>
--

**Jefe del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo**

*“Si bien la consulta fue pensada como una herramienta para eliminar la conflictividad, pero de ahí a pensarla como la única vía para abordar la conflictividad creo que es algo que debemos revisar... Es necesario que el Estado impulse otras medidas para atender estas demandas y derechos colectivos”*



- Es importante destacar los primeros pasos que se están dando en el marco del proceso de consulta previa en el Perú, aunque aún faltan muchísimos pasos para tener la certeza que se están respetando los derechos de los Pueblos Indígenas.
- Sin lugar a dudas el tener 16 procesos de consulta en marcha, con muchos acuerdos de por medio, es todo un avance, en el que están involucradas 9 instituciones del Poder Ejecutivo e instituciones del Estado peruano. Hace 7 meses no se tenía este proceso y estas condiciones, eso es un primer aspecto que hay que destacar.
- Otro segundo punto y que resulta central destacar, es la necesidad de ir campo. El trabajo de campo es una de las buenas prácticas que hay que señalar de manera positiva. La identificación de un pueblo no se hace desde gabinete. Esto permite perfeccionar algunas versiones relacionadas con los indicadores de identificación de un pueblo indígena (Cuando se dice que ya no se es indígena si se usa determinada ropa, o determinados artefactos).
- Las sociedades no son estáticas, varían en el tiempo, en los contextos. Lo indígena no está relacionado a lo exótico, esto debe ser entendido desde una mirada más integral de la categorización de lo indígena.

**Retos y Tareas pendientes**

- No todos los sectores del Estado vienen implementando el Derecho a la consulta previa. Por ejemplo no hemos tenido ningún proceso de consulta en el subsector minero, lo cual refleja la necesidad de implementar estos procesos en proyectos de carácter extractivo (por ejemplo los proyectos de Cañaris o Angostura).
- El Congreso no ha realizado una adecuación a las normas para realizar procesos de consulta sobre proyectos que afectan los derechos de las comunidades (la ley de coordinación intercultural de la justicia).
- Es necesario debatir respecto a los momentos para llevar a cabo los procesos de consulta previa.
- Resulta necesario analizar cuál es el mejor momento para ver que estas cuestiones que se han compartido en las presentaciones (miedos, expectativas, temores de la población, etc.) sean canalizadas adecuadamente en los proyectos de inversión minera o de hidrocarburos.
- Considero que el mejor momento para realizar estos procesos es el momento de los estudios de impacto ambiental o certificación ambiental, dentro del análisis del estudio de impacto ambiental.
- Otro asunto pendiente es que no se cuenta con información suficiente ni adecuada para llevar a cabo un proceso de consulta previa.
- El relator de las Naciones Unidas ha señalado ayer que las concesiones mineras afectan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por tanto es necesario revisar el sistema de concesiones.
- Es importante incorporar las expectativas, las reflexiones que puedan tener las comunidades indígenas, para compatibilizar las expectativas y las iniciativas de proyectos y concesiones que el Estado desea implementar.
- Las personas tienen derechos, derechos fundamentales. Pareciera que estamos focalizando solo la consulta previa como si fuera la única vía de relacionamiento con los pueblos indígenas, pero no es la única, hay otro tipo de mecanismos. Esto trasciende a derechos como la educación, la salud.
- Por ejemplo la salud que recibe la población indígena, los 47 establecimientos de salud

- supervisados en la zona amazónica, no tienen la adecuada implementación para brindar un servicio de calidad a la población indígena.
- Si bien la consulta fue pensada como una herramienta para eliminar la conflictividad, pero de ahí a pensarla como la única vía para abordar la conflictividad creo que es algo que debemos revisar. Detrás de ella hay un conjunto de desigualdades e inequidades históricas.
  - Es necesario que el Estado impulse otras medidas para atender estas demandas y derechos colectivos.

Al término de esta mesa se ofreció un espacio para **Preguntas y comentarios** de parte de las y los participantes de la reunión. A continuación se comparten las intervenciones que se plantearon:



Comentario de representante de la Defensoría del Pueblo: *La Defensoría del Pueblo ha manifestado y viene exigiendo al Estado peruano que cumpla con el acuerdo 169. Si no se cumple la 7ma etapa del proceso de consulta previa, el proceso no estaría completado.*

*Es importante reconocer que en el proceso de consulta se establecen dos aspectos: el logro de acuerdos y el cumplimiento de los acuerdos. Ahora, no todos los acuerdos sirven para garantizar derechos colectivos de las comunidades indígenas. Por lo tanto si la consulta previa se ubica en un momento inadecuado no va a permitir garantizar estos derechos.*

*Es necesario tener en cuenta que no todos los acuerdos que se consignan en un acta son acuerdos vinculados con los derechos de las comunidades indígenas. La consulta sirve para defender los demás derechos de los Pueblos Indígenas, entonces los acuerdos que yo busco como Estado son acuerdos para respetar esos derechos.*

*El momento donde se pone o implementa la consulta previa es clave para garantizar el respeto de los derechos, por ejemplo una cosa es con proyecto de por medio o estudio de impacto ambiental, y otra sin proyecto. Hay aspectos que son cruciales para la implementación de esta política pública, estamos en un proceso de aprendizaje.*

*Tiene que haber una preocupación especial por el contenido de los acuerdos, y además que estos sean cumplidos por el Estado. Hay que asegurar que esa inversión de tiempo, recursos pueda servir para el respeto de los derechos.*

Comentario de representante de PerúPetro: *En Ecuador y Colombia también se han llevado a cabo procesos de consulta previa. Por ejemplo en Colombia más de 500, que se dan en el momento de los procesos de impacto ambiental. Nosotros no decidimos en qué momento hacemos el proceso de consulta, este se hace en función a cómo van llegando...*





#### **Mesa temática 4: “Experiencia del Poder Ejecutivo en la implementación del derecho a la consulta previa”**



Esta mesa contó con la participación del representante del Ministerio de Salud – Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), Dr. Oswaldo Salaverry, que presentó la *Experiencia de Consulta de la Política Sectorial de Salud Intercultural*. También se de la representante del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Sra. Jessica Espinoza, que compartió la *Experiencia Consulta*

*de la Propuesta de Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional*; y de la representante del Ministerio de Agricultura, Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, Sra. Lucetty Ullen, que presentó la *Experiencia de Consulta del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre*.

Las tres presentaciones dieron cuenta de experiencias concretas de entidades del Poder Ejecutivo en materia de implementación del derecho a la consulta previa. Al igual que las mesas anteriores estas demostraron aspectos comunes a las tres, así como niveles de avance distintos<sup>4</sup>. También se compartieron algunas lecciones y aprendizajes fruto de estas experiencias.

A continuación se presentan las principales ideas compartidas por cada uno/a de los/as panelistas de esta mesa:

#### **Representante de Ministerio de Salud – CENSI**



- El proceso de consulta para la elaboración de la Política Sectorial de Salud Intercultural se inicia el 2013.
- Se realizaron 8 reuniones para la elaboración conjunta del Plan de Consulta Previa
- A fines de mayo de 2014 se iniciará la Etapa de Diálogo.
- Como parte de la Evaluación del proceso de consulta que vienen implementando, se destaca lo siguiente:
  - Validación interna de la medida (Procedimiento administrativo interno Vs Consulta)
  - Identificación de pueblos a ser consultados (Adecuada representación, Consulta en el MINSA)
  - Plan de consulta y programación operativa (Consultas nacionales prolongadas)
  - Plan de consulta y programación presupuestal (Costos crecientes)
- Entre las Conclusiones se señalaron las siguientes:
  - Los procesos de CP nacional necesitan una coordinación intersectorial
  - Los procesos de CP nacional deben tener similar identificación de los pueblos a consultar
  - Los procesos de consulta previa nacional necesitan una adecuación administrativa de

<sup>4</sup> Ver exposiciones completas de *Mesa Temática 4*, que se adjuntan a la memoria.

la norma general.



**Representante del SERNANP**

- El proceso de consulta empieza el 2012 y ha continuado hasta el 2014.
- Se ha trabajado de manera conjunta la elaboración del Plan de Consulta previa.
- Se ha promovido un proceso que resulte lo más participativo posible.
- En el marco de las convocatorias del proceso se planteó que por lo menos se envíe una mujer representante de cada comunidad para asegurar la presencia de las mujeres en el proceso de consulta.
- Los principios que han regido el proceso de consulta fueron: Equidad, género, oportunidad, interculturalidad, buena fe, flexibilidad, plazo razonable, ausencia de coacción o condicionamiento, información oportuna y respeto.
- Estos principios permitieron alcanzar los siguientes logros:
  - Las reuniones y talleres de manera dinámica, participativa e inclusiva donde no se escatimo en el tiempo para el trabajo conjunto con las comunidades.
  - Entrega de materiales como mapas con la ubicación de la propuesta de Parque Nacional y de las comunidades, que permitió que la construcción de la información sea realizada por los propios representantes de los pueblos indígenas.
  - Las exposiciones fueron programadas para ser dadas tanto por la entidad competente como por los representantes de los pueblos indígenas.
  - El proceso se llevó a cabo en un lenguaje claro, sin uso de lenguaje técnico.
  - Se mantuvo un refuerzo continuo de los temas que se pudieran percibir que no estaban claros para los pueblos indígenas, contando de acuerdo al requerimiento del pueblo con las traducciones en el idioma indígena solicitado.

**Representante de Ministerio de Agricultura**



- El proceso de elaboración del Reglamento se ha iniciado el año 2012. Actualmente se encuentran en la etapa previa de implementación de la consulta previa.
- Reconocen que la consulta previa es un proceso complejo, con múltiples actores, múltiples intereses, y múltiples expectativas.
- Es un proceso participativo y descentralizado que se realiza con los actores nacionales y regionales vinculados al sector forestal y de fauna silvestre, incluyendo la consulta previa a los pueblos indígenas.
- Entre los meses de agosto a septiembre de 2014 estiman que deberían estar iniciando el proceso de consulta, con la identificación de la medida y la identificación de los pueblos donde se llevaría a cabo la consulta.
- También han traducido los materiales de difusión y documentos a las lenguas de las



comunidades con las que se va a trabajar.  
- Esperan hacia el mes de diciembre de 2014 concluir con el proceso de la consulta previa.

Al término de esta mesa se generó un espacio de **Preguntas y comentarios** de parte de las y los participantes de la reunión, que a continuación se comparten:

#### Preguntas para representante del MINAGRI

*¿En los procesos de consulta se está considerando reuniones con la Dirección General de Infraestructura Hidráulica?*

*Sí se están desarrollando coordinaciones con la Dirección de Infraestructura Hidráulica. Hay temas que quedaron como compromisos con el tema de la Ley de Forestación, como la titulación de tierras. Hay coordinaciones permanentes y previas con las diferentes instancias del MINAGRI.*



*¿Qué clase de trabajo se ha tenido con los facilitadores, cómo se escogen, han incluido a mujeres?*

*Hay un equipo multidisciplinario que se ha conformado, donde se ve la parte técnica, la parte legal, el equipo facilitador. Existe un grupo de apoyo permanente, que está abierto para recibir aportes. Los facilitadores son determinados por ellos (las comunidades), y las reuniones siempre se realizan en forma conjunta. Las reuniones para recoger los aportes han sido lideradas por los representantes de las comunidades.*

#### Preguntas para representante de SERNANP:

*¿Cómo están avanzando los acuerdos, cómo ha cambiado el expediente?*

*El expediente ya va a ser elevado al Ministerio de Agricultura, estaba pendiente resolver el pedido de una comunidad que había solicitado ser incluida.*

*Dado que el establecimiento de un Área Natural Protegida tiene un impacto en los Pueblos Indígenas en el acceso a sus recursos naturales ¿De qué manera los acuerdos que han logrado están vinculados con el derecho a la propiedad, al territorio, al acceso y aprovechamiento de los recursos naturales de esas comunidades?*

*Sobre los acuerdos vinculados al territorio, la propiedad, dentro de la propuesta que estamos trabajando no hay comunidades dentro de las comunidades colindantes. Hay dos comunidades que hacen uso del recurso, pero no viven dentro. En el marco de la norma de ANP se consideran todos los derechos antes del establecimiento de un parque.*

*¿Cuál sería la importancia de esta experiencia para el Área misma, en los procesos de consulta previa, en términos de la propia gestión?*

*Si bien es cierto nosotros llevamos a cabo estos procesos con anticipación, en el marco de la consulta previa no necesariamente se han usado asesores, facilitadores que sean neutrales. Nos hemos dado cuenta que no todos los asesores guardaban el mismo nivel, no todos podían responder de la misma manera. Para una próxima oportunidad es algo que aprender. Tal vez de capacitar de manera diferente a los asesores que nombre la comunidad, porque son ellos los que definen esto.*





*¿Ha habido un seguimiento para saber si los pueblos, las personas que fueron informadas hicieron réplicas?*

*Sobre el seguimiento que se pueda hacer a los pueblos y las réplicas que ellos podrían estar dando a sus comunidades. En algunos de los casos ha habido comunidades que nos han pedido estar presentes en alguna reunión para algún refuerzo que ellos necesitaran.*

*En los talleres que se abrió en la etapa de información, se hicieron dos ejercicios: se les daba todos los materiales y explicaba el uso y sentido de cada uno; pero aparte se hizo un ejercicio en base a todo lo que se les había explicado para ver cómo ellos iban a hacer llegar esta información a la comunidad. De cada comunidad habían 2 o 3 representantes, más su intérprete, cada uno trabajó eso y luego ellos representaron esto ante el resto de participantes y autoridades. Eso nos ayudaba a poder limar cualquier situación o mal entendido que pudiera haber sobre la información compartida.*

*Otro aspecto a destacar es el haber trabajado con ellos desde el principio de manera conjunta. Ellos han definido en dónde, y a qué se iban a comprometer, en dónde, cómo y cuándo hacerlo. Los acuerdos que se han tomado con ellos en esa etapa, de manera conjunta, se estaban respetando. Todo fue realizado de manera conjunta, siempre invitando a todas las organizaciones.*

Señalar que también se planteó una pregunta que no llegó a ser respondida por las/el panelista, pero que resulta importante no perder de vista, por ello se copia a continuación:

*En las regiones se está haciendo proyectos de inversión pública, no se están considerando procesos de consulta previa ¿Qué se puede hacer para que estos presupuestos se contemplen, Cómo se prevé esta implementación de la parte económica?*

### **3. Cierre de la Reunión**

Para concluir con la reunión, la Dra. Alicia Abanto Cabanillas, Adjunta de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo del Perú realizó un breve balance sobre los temas abordados en el marco de la reunión y compartió algunas reflexiones y retos necesarios de asumir para fortalecer los procesos de consulta previa.



A continuación se señalan las principales ideas compartidas por la representante de la Defensoría del Pueblo.



**Adjunta de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo**

*“Hay avances pero también muchísimo que hacer, hay personas que están interesadas en hacer este trabajo, en mejorarlo, y en esa línea esta la Defensoría del Pueblo que tiene un compromiso para hacer que se respeten los Derechos de los Pueblos Indígenas en nuestro país”*

- Tenemos como Estado un retraso enorme en materia de implementación de la consulta previa.
- Desde la Defensoría del Pueblo buscamos contribuir a que el Estado Peruano implemente estos procesos, estamos realizando muchas actividades y esfuerzos para hacer que se concrete.
- Debemos reconocer que ha habido una indiferencia frente a las agendas y los temas de los pueblos indígenas, hemos avanzando hacia un momento donde las diversas organizaciones empiezan a mirar la situación de los pueblos indígenas. Ya no estamos como hace muchos años donde había una total incomprensión, una actitud hostil, y un discurso muy discriminador por parte del Estado. Hoy en día nos encontramos en un nuevo momento, pero es muy importante que desde las distintas instituciones aunemos esfuerzos.
- Vemos que hay instituciones públicas que han asumido estas tareas con iniciativas muy interesantes, vemos que hay personas que están interesadas en aprender, en hacer cosas a favor de las comunidades indígenas, como parte de su labor intercultural. No hay que perder de vista los esfuerzos personales e institucionales.
- Hay instituciones que tienen mayor margen de actuación para la aplicación de la Consulta previa, nos parece importante por ejemplo para el tema de política de salud intercultural, de las Áreas Naturales Protegidas, de los proyectos petroleros, etc., pero vemos que hay instancias que aún están cerradas, por ejemplo no hemos podido conocer los avances en el sub sector de minería a quien invitamos pero no ha mostrado mayores avances.
- Creo que hay otras áreas donde se puede desarrollar mejor la mirada sobre los asuntos interculturales. No debemos olvidar que no solo se trata de proceso de Consulta previa, sino también de participación ciudadana que se puede hacer con mirada intercultural.
- Es importante que la consulta previa se aplique en sectores donde hay proyectos de desarrollo, y ver el momento más adecuado, para asegurar el respeto de los derechos de las comunidades.
- Un reto importante es que los distintos sectores del Poder Ejecutivo realicen el mayor esfuerzo para determinar el momento adecuado para llevar a cabo la Consulta previa para que estos acuerdos sean ejecutados y cumplibles.
- Con relación a los acuerdos, es importante que pongamos una especial mirada, para ver cómo se están generando, cuál es el contenido, si tienen impactos directos con los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, y si eso no está pasando que se tomen en cuenta medidas correctivas que aseguren el desarrollo real de los Pueblos Indígenas.
- Es importante hacer los esfuerzos para que en cada Consulta previa se prevea la forma y el marco de los acuerdos que se pueden atender en el marco de esas consultas, por ejemplo entre los acuerdos no pueden faltar acuerdos vinculados con el derecho a la propiedad, al territorio, al aprovechamiento de los recursos naturales que existen ahí.
- Como cada Consulta previa está relacionada con los derechos de los Pueblos Indígenas, estos deben estar vinculados a estos derechos; sin embargo eso no quiere decir que no hayan acuerdos fuera de este marco, pero no que estos varios acuerdos no tengan que ver con los derechos de los Pueblos Indígenas.
- Espacios de reflexión y trabajo como estos nos ayudan a ver estos asuntos, tenemos que cuidar mucho que los acuerdos estén vinculados con los derechos que están afectando a los Pueblos Indígenas. A veces la falta de acuerdos también puede ser lo más responsable.
- Tenemos que tener claro cuál es nuestro margen de negociación, a qué puedo comprometerme y a qué no. Es bueno tener una buena fe, para saber qué es lo que vamos

a poner y por tanto a eso estoy comprometiendo al Estado Peruano.

- Estos procesos de Consulta previa nos están generando diferentes tipos de aprendizajes, pues en la práctica se obtiene mucho más que cualquier diplomado.
- Qué bueno que estemos haciendo ahora un debate a partir de la aplicación de la Consulta previa, a diferencia de años anteriores que era en base a expectativas, pero hoy en día podemos hacerlo en base a las experiencias que se vienen llevando a cabo, a partir de la aplicación práctica de la consulta.
- Finalmente, mencionar que hay avances pero también muchísimo que hacer, hay personas que están interesadas en hacer este trabajo, en mejorarlo, y en esa línea esta la Defensoría del Pueblo que tiene un compromiso para hacer que se respeten los Derechos de los Pueblos Indígenas en nuestro país.