



ALCANCES PARA UNA MEJOR PARTICIPACIÓN EN LA CONSULTA PREVIA



**Fortaleciendo
la Vigilancia Indígena**



DAR

DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES



ALCANCES PARA una MEJOR PARTICIPACIÓN EN LA CONSULTA PREVIA



Alcances para una mejor participación en la Consulta Previa

Autores

Iris Olivera Gómez
Gisella Valdivia Gozalo
Diego Saavedra Celestino

Editado por

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima-Perú
Teléfonos: (511) 340 3780 | (511) 3403720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño y Diagramación

Realidades S.A.C.
Cl. Los Jazmines N°423, Lince, Lima-Perú
Teléfonos: (511) 441 - 1901 / (511) 441 - 1562
Correo electrónico: informes@realidades.pe

Impreso por:

Aleph Impresiones S. R. L.
Jr. Risso 580, Lince
Correo electrónico: ventas@alephimpresiones.net

Fotos de portada

DAR

Cita sugerida:

Alcances para una mejor participación en la Consulta Previa
Lima: DAR, 2017. 40 pp
Primera edición: Junio 2017

Publicado: Octubre 2017, consta de 1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Impreso y hecho en el Perú



Índice

PRESENTACIÓN.....	9
PARTE 1. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LOS LÍDERES EN EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA.....	10
PARTE 2. EL CASO DE LA CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA.....	26
CONCLUSIONES.....	36





Presentación

En el Perú, la consulta previa como expresión de un derecho fundamental para los pueblos indígenas fue reconocida a partir de la suscripción del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT en 1989 y ratificada en 1995. Sin embargo, esto no marca, en el contexto nacional, el nacimiento de la consulta previa, sino las Mesas de Trabajo que se instalaron de manera posterior al conflicto social sucedido en Bagua. Luego de un conflicto como el de Bagua, la expectativa de avance en materia normativa fue significativa. Se formaron cuatro Mesas de Trabajo que elaboraron una serie de propuestas técnicas para la mejora del marco normativo de los derechos de los pueblos indígenas. Una de ellas, que se desprendió del propio proceso, fue la de construcción de la Ley de Consulta Previa.

Dentro de este proceso el actor clave, el sujeto indígena, ha visto cómo la implementación de la ley y su reglamento no siempre ha cumplido sus expectativas. Sin embargo, ha permitido abrir un debate sobre la necesidad de la consulta previa, y sus formas, metodologías y alcance.

Después de seis años de promulgada su Ley, el Estado peruano ha llevado a cabo 35 procesos de consulta previa hasta el momento, lo que podría, en el caso peruano, significar más desafíos que avances. Dos de los problemas a los que las organizaciones indígenas hacen mayor referencia en la implementación de la consulta previa son: la identificación de la medida a consultar; y las metodologías y procedimientos que usa la institución del Estado encargada de la consulta previa. Sobre la primera, existen una serie de debates que traen el concepto de consentimiento como un elemento clave; para el segundo, queremos generar algunos aportes a partir de nuestra experiencia acompañando a organizaciones indígenas en procesos de consulta previa.

Esta cartilla busca, desde los múltiples aprendizajes y diálogos con las organizaciones indígenas, entregar información que las fortalezca para participar de manera óptima o con mayor información en los procesos de consulta previa. Asimismo, presentamos brevemente algunos aprendizajes y buenas prácticas del proceso de Consulta Previa del proyecto Hidrovía Amazónica, considerado uno de los más exitosos entre los llevados a cabo a nivel nacional.

PARTE 1.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LOS LÍDERES EN EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

1.

Panorama que pueden enfrentar los líderes indígenas en un proceso de consulta previa

En los procesos de consulta previa pueden surgir diversas dificultades que los líderes indígenas deben hacer frente, entre ellas:

Antes de la consulta previa

- ⦿ No se conoce qué se va a consultar (cuál es la medida normativa o administrativa sometida a consulta previa).
- ⦿ No se tiene conocimiento de qué medidas está tomando el Estado que podrían afectarlos como pueblos indígenas.

Durante la consulta previa

- ⦿ No se conoce que el plan de consulta previa puede ser construido y acordado entre la entidad promotora de la consulta previa (por ejemplo un Ministerio o un gobierno regional, entre otros) y las organizaciones indígenas que representan a los pueblos que se verían afectados con la medida.
- ⦿ No conocen las etapas y procedimientos del proceso de consulta previa.
- ⦿ No conocen lo que pueden exigir y los derechos que tienen como pueblos indígenas.

Después de la consulta previa

- ⦿ No tienen un mecanismo para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos logrados en el proceso de consulta previa.
- ⦿ No tienen claro qué entidad del Estado debe encargarse del cumplimiento de los acuerdos.



2. Etapas que deben seguirse en un proceso de consulta previa y recomendaciones a tener en cuenta

El proceso de la consulta previa consta de siete etapas. Una vez publicitada la medida a ser consultada y entregado el Plan de Consulta Previa a las organizaciones indígenas que representan a los pueblos posiblemente afectados, este proceso tiene un plazo máximo de 120 días para su desarrollo.

En base a las experiencias de procesos de consulta previa realizadas en el Perú, es bueno que al participar en un proceso de consulta tengamos en cuenta lo siguiente en cada etapa.



Fuente: Ministerio de Cultura (consultaprevia.cultura.gob.pe)

Etapa 1:

Identificación de la medida legislativa o administrativa a ser consultada



Es importante que como pueblos indígenas estemos atentos a todos aquellos proyectos o leyes que quieran implementarse en nuestro territorio y que puedan afectarnos, para solicitar la consulta previa.

Por ello, es importante estar atentos cuando llega un proyecto como una carretera, un lote de hidrocarburos, una concesión forestal o agropecuaria, con el fin de actuar y solicitar la consulta previa a tiempo, ya que, si bien el Estado es el que decide qué medida debe pasar por consulta previa, también toma en cuenta nuestras solicitudes.

En esta etapa, es necesario que podamos tener una coordinación con nuestras organizaciones representativas para poder analizar y elaborar una solicitud de consulta previa. Además, es clave iniciar o desarrollar una comunicación con el Ministerio de Cultura, ente encargado de emitir opinión respecto a la viabilidad de un proceso de consulta, y asesorar técnicamente el proceso.



Alcances y recomendaciones



- Los Pueblos Indígenas, a través de sus organizaciones, **deben exigir a los diferentes sectores del Estado que identifiquen los momentos y medidas a ser consultadas**, facilitando así el seguimiento a las medidas estatales.



- Hacer un mapeo de los recursos naturales con los que cuenta su territorio **con el fin de identificar las entidades estatales a las que deberíamos dar seguimiento**.



- Recordar que la consulta previa también está prevista para **medidas administrativas del Poder Ejecutivo**, por ejemplo, para los Decretos Supremos que aprueben contratos de actividades extractivas e infraestructura (carreteras, lotes de hidrocarburos, etc.); o **medidas administrativas de nivel nacional, regional o local que podrían afectarlos**, por ejemplo, la política de salud intercultural y los reglamentos de los sectores. Asimismo, la consulta previa también debe darse a las **medidas administrativas que aprueban planes, programas y proyectos de desarrollo**.



- No debemos olvidar que la Ley también exige **hacer consulta previa a medidas legislativas propuestas por el Congreso de la República y que puedan vulnerar nuestros derechos colectivos como pueblos indígenas**, aunque aún no se han dado estas experiencias.

Nota: En esta etapa no hay un momento específico donde puedan participar o emitir su opinión; por eso es importante estar atentos a las medidas que promueva el Estado tanto a nivel nacional, como regional y local.



Etapa 2:

Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.

Si bien el Estado es el encargado de identificar y determinar qué pueblos indígenas deben ser consultados, los pueblos indígenas también tienen el derecho de solicitar su incorporación a un proceso de consulta, si consideran que una medida los afecta.

Alcances y recomendaciones



Foto: DAR

- ⦿ La entidad promotora del Estado es la que identifica qué pueblos indígenas pueden ser considerados afectados con la medida que promueve.
- ⦿ Es posible que la entidad promotora haga una visita de campo, aunque no es obligatorio, para verificar cuántas comunidades son y donde están. **Por ello, es importante la autoidentificación como pueblos indígenas para que puedan ejercer plenamente su derecho de consulta previa.**
- ⦿ Deben aprovechar estas visitas de campo para solicitar toda la información posible sobre la medida a consultar.
- ⦿ Deben establecer comunicación y buenas relaciones con las comunidades cercanas para **intercambiar información sobre posibles proyectos en sus zonas y, de ser el caso, solicitar ser incorporados a los procesos de consulta previa como posibles afectados.**

Con la información recopilada en campo y/o con la que cuenta el Estado, **la entidad promotora elaborará el Plan de Consulta Previa.**

Sin embargo, es visto como **una buena práctica** que este Plan de Consulta Previa se construya de manera conjunta entre la entidad promotora de la medida y las organizaciones indígenas. Por ello, las organizaciones indígenas apenas tomen conocimiento de alguna medida administrativa o legislativa a ser consultada en su zona deben **solicitar al Estado realizar reuniones preparatorias para generar una propuesta conjunta para el Plan de Consulta Previa**

La construcción conjunta y participativa del Plan de Consulta Previa permitirá comprender mejor la medida a ser consultada.

Asimismo, permitirá:

- Identificar la posible modificación o ampliación de la medida a consultar.
- Modificar la metodología (por ejemplo, incluyendo el uso de elementos interculturales, idioma, lugares, etc.).
- Identificar nuevas comunidades a ser consultadas.
- Modificar los plazos y tiempo para consultar.
- Conocer las obligaciones, tareas y responsabilidades de cada actor del proceso.
- Acordar los medios de publicidad más adecuados a la realidad del pueblo indígena.



Foto: DAR

Foto: Digital Democracy



Foto: DAR

Etapa 3:

Publicidad de la medida legislativa o administrativa

Esta etapa comienza con el acto de entrega del Plan de Consulta Previa y la medida a ser consultada a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas consultados. Es a partir de esta etapa que comienza propiamente el proceso de consulta previa (de máximo 120 días).

Alcances y recomendaciones



Foto: DAR



Foto: COMARU



Foto: DAR

- Las organizaciones indígenas deben exigir que tanto el Plan de Consulta Previa como la medida a ser consultada sean publicitados en el idioma y los medios de comunicación más adecuados para que la información llegue realmente a todas las comunidades a ser consultadas (radios, charlas informativas, carteles, municipalidades, etc.). El Plan de Consulta Previa debe también estar publicado en la página web de la entidad promotora.
- La organización indígena debe hacer llegar el Plan de Consulta Previa y la medida a consultar a todas las comunidades posiblemente afectadas para buscar su participación activa en la misma.
- Deben estar atentos para garantizar que realmente todos los pueblos indígenas posiblemente afectados con la medida hayan sido incorporados en el proceso de consulta previa.
- Los pueblos indígenas que no han sido informados, ni considerados en la consulta previa tienen un plazo de 15 días calendario para pedir su incorporación, aunque dadas las condiciones climáticas y físicas de nuestro país, este plazo resulta muy corto. Hay casos en los que incluso se ha solicitado la incorporación de nuevas poblaciones indígenas hasta en la etapa de información, por lo cual la entidad promotora debe aceptarlo. Lo importante es lograr incorporar a todas las comunidades posiblemente afectadas antes de la etapa de diálogo.
- Es importante mantener comunicación y reuniones con comunidades vecinas, con el fin de unir fuerzas y tomar posiciones conjuntas, lo que fortalecerá la participación en la etapa de diálogo y obtendrá mejores beneficios.



Etapa 4:

Información sobre la medida legislativa o administrativa

En esta etapa el Estado entregará a los líderes y representantes indígenas información sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida a consultar.

Alcances y recomendaciones

- Esta etapa puede durar de 30 a 60 días calendario.
- El Estado debe garantizar que se tenga toda la información posible de la medida a consultar y explicarla para que sea comprensible y se puedan tomar buenas decisiones, mostrando su buena fe para lograr un acuerdo.
- Los pueblos indígenas deben exigir dicha información a fin de comprender los motivos de la consulta previa y tomar decisiones adecuadas e informadas. Es importante que realmente comprendamos la medida, caso contrario se debe solicitar más información comprensible o asesoría técnica.
- Hay que exigir que la etapa informativa sea clara, en formatos, lenguaje e idioma adecuado para la población indígena a ser consultada.
- Como parte de esta etapa, se desarrollarán talleres, spots radiales, y otras actividades para garantizar la mayor participación posible de la población. Se debe solicitar que las reuniones se lleven a cabo lo más cercano posible a la población consultada y que estos eventos tomen en cuenta aspectos como nuestra cultura, idioma, costumbres, etc.
- Otro aspecto importante que podemos solicitar en esta etapa son las pasantías a zonas donde ya se implementa la misma actividad consultada. Se puede solicitar al Estado el apoyo para visitar otras experiencias, lo cual contribuirá a comprender mejor dicha actividad y tomar decisiones más acertadas.



Foto: DAR



Foto: DAR



Foto: DAR



- ◎ Se debe garantizar que las personas designadas a participar en representación del pueblo indígena consultado, en las diferentes reuniones, sean siempre las mismas, ello garantizará la mejor comprensión del proceso, de la medida y de los acuerdos.
- ◎ Pedir el acompañamiento de sus organizaciones representativas, que pueden apoyarlos con su experiencia en otros procesos de consulta previa.
- ◎ Solicitar que la entidad promotora trabaje conjuntamente con sus organizaciones indígenas la metodología y los materiales de difusión, con ello se garantiza que dicha información sea comprensible por las comunidades y se profundice en la comprensión de la problemática y afectaciones de la medida a consultar.
- ◎ Debemos agotar todas las vías para lograr la mayor comprensión de las consecuencias para nuestras vidas de la medida que nos consultan. El proceso de consulta previa es nuestra oportunidad de participar en las decisiones estatales y ser escuchados y pero también nuestra responsabilidad para actuar correctamente.
- ◎ Por último, esta etapa también puede servirnos para identificar nuestras fortalezas y debilidades como organización indígena o comunidad. Dándonos la oportunidad de buscar capacitaciones, por ejemplo, en procesos metodológicos, lo que ayudará a empoderarnos de nuestro proceso de desarrollo.



Etapa 5:

Evaluación interna en las instituciones y organizaciones

Esta es la etapa más importante para los pueblos indígenas, debido a que es en este momento donde pueden dejar constancia sobre nuestra apreciación y evaluación de cómo se ha llevado a cabo el proceso de consulta hasta ese momento.

Alcances y recomendaciones


- 

Foto: DAR

 ● Es importante que en el Acta de evaluación interna se visualice si el proceso de consulta previa se está llevando a cabo apropiadamente, si la información ha sido suficiente y clara, si los traductores han sido adecuados, entre otros aspectos del proceso mismo.
- Hay que tener en cuenta que el Acta de evaluación interna será entregada al ente promotor de la medida y será parte de los documentos oficiales del proceso de consulta previa. Por ello, es un documento que tiene una fuerza importante y donde pueden visualizarse las lecciones aprendidas del proceso y la forma como se está llevando el proceso en sí. Asimismo, es una prueba oficial para hacer valer nuestros derechos más adelante (en casos donde no se hayan dado procesos de consulta previa adecuados y de buena fe).
- Debemos tomar en cuenta que es muy importante que en esta etapa participen las mismas personas que han estado involucradas en todo el proceso. Porque esto nos garantiza que la continuidad de nuestras propuestas y estrategias se mantengan.
- En esta etapa también debemos elegir a nuestros voceros, quienes nos representarán en la etapa de diálogo. Los voceros deben conocer y entender bien la medida a consultar así como las modificaciones propuestas por los pueblos indígenas.
- Si la medida a consultar involucra a varios pueblos indígenas es importante sostener reuniones de coordinación, para conocer las propuestas planteadas por los otros pueblos indígenas a fin de mejorar las nuestras, unificar criterios, formar alianzas y acordar las estrategias de diálogo, de modo que nos apoyemos mutuamente, buscando mejores condiciones y beneficios del proceso de consulta previa.
- En esta etapa es importante convocar a sus organizaciones representativas, sobre todo si ya han participado en otros procesos de consulta previa para que nos brinden asistencia técnica.



- ⊙ Dado las temáticas a consultar, es necesario que los pueblos indígenas cuenten con un equipo asesor especialista en la materia y con enfoque indígena. Podemos solicitar al Estado que se incluyan los gastos logísticos de este equipo asesor dentro del proceso de consulta previa, con ello lograremos una participación más equitativa e informada de los pueblos indígenas (obrar de buena fe).
- ⊙ Otro aspecto importante en esta etapa es proponer la metodología a utilizar en la etapa de diálogo. Por ello, es importante contar con un equipo asesor, que ayude a las organizaciones indígenas a elaborar propuestas metodológicas donde se puedan visualizar como serán incorporados los cambios que se proponen y/o para comprender mejor cada aspecto de la medida a consultar. Estas propuestas deben ser enviadas antes de la etapa de diálogo, con el fin de que sean tomadas en cuenta por el ente promotor del Estado.
- ⊙ En el acta de evaluación interna debemos colocar también los aportes técnicos a la medida en consulta previa, las características que deben tener las empresas a participar en las licitaciones (poner filtros), así como otras demandas adicionales de importancia para su pueblo. Especificar a detalle las condiciones bajo las cuales debe llevarse a cabo la actividad.
- ⊙ En el acta de evaluación interna que elaboran como organizaciones y pueblos indígenas es muy importante visibilizar la opinión y lo que piden los pueblos indígenas, para luego sustentarlo en la etapa del diálogo.
- ⊙ Por último, esta etapa también debe servir para elaborar las estrategias para el diálogo y negociación, realizar prácticas para la etapa de diálogo y unir nuestras fuerzas para impulsar propuestas conjuntas.



Foto: DAR



Foto: DAR



Etapa 6:

Etapa de diálogo

Esta etapa se da cuando existen diferencias entre la propuesta del Estado y la de los pueblos indígenas; en ella se busca alcanzar un acuerdo sobre la medida consultada, que debe tomar en cuenta ambas posiciones.

La etapa de diálogo es importante porque en ella se tomarán las decisiones y acuerdos finales. Por ello, no debemos dejarnos presionar por las autoridades para tomar decisiones apresuradas en poco tiempo, menos aún si la información no es clara, o si hay dudas, o si no se cuenta con la asesoría adecuada.

Alcances y recomendaciones



- La etapa de diálogo se da cuando existen diferencias entre las posiciones frente a la propuesta por parte de la entidad promotora y de los pueblos indígenas.
- Esta etapa debe ser un diálogo intercultural de buena fe, que busque alcanzar acuerdos sobre la medida consultada.
- Por ello, la metodología a usar durante la etapa del diálogo es muy importante. Es necesario hacer notar a la entidad promotora la necesidad de visibilizar, durante el diálogo, nuestras propuestas y la respuesta del Estado sobre ellas. Con ello, se garantizará que se dé respuesta a todas nuestras propuestas y se generará un clima de confianza.
- Otro aspecto a tomar en cuenta en esta etapa es que el Estado sí tiene con anticipación nuestras propuestas de cambio a la medida a través del acta de evaluación interna, lo que le da la ventaja de analizarla y elaborar contrapropuestas. Sin embargo, los pueblos indígenas no tienen acceso a las contrapropuestas del Estado sino hasta la etapa de diálogo, lo que implica que necesitamos más tiempo para analizar dichas contrapropuestas para tomar decisiones. Una buena práctica para evitar esta inequidad sería que el Estado envíe a los pueblos indígenas sus contrapropuestas antes de la etapa de diálogo.
- Exigir tiempos adecuados para tomar decisiones. Dado que en esta etapa se tomarán las decisiones y acuerdos finales no debemos dejarnos presionar por las autoridades para tomar decisiones apresuradas en poco tiempo, menos aún si la información no es clara, si hay dudas o si no se cuenta con la asesoría adecuada.



- ⊙ Dado que los voceros serán los que nos representarán en esta etapa, es necesario que estos sean elegidos y preparados con la debida anticipación y conozcan bien la medida a consultar y nuestras propuestas.
- ⊙ A nivel político la posición de la mujer indígena tiene mucha importancia y fuerza. Por ello, es bueno contar con mujeres indígenas empoderadas dentro del proceso de la consulta previa. Tomar en cuenta que la visión de la mujer indígena es importante y ha sido clave en varios procesos de consulta previa.
- ⊙ Exigir que nuestros asesores estén sentados junto a nuestros Apus y representantes, con el fin de recibir un asesoramiento constante para facilitar el diálogo. Esto garantizará la equidad en el diálogo, dado que el Estado sí cuenta con sus asesores en la mesa de diálogo.
- ⊙ Dado que algunos temas son muy complejos, es importante ayudarse con los asesores para sustentar técnicamente nuestras ideas en el momento del diálogo.
- ⊙ Estar atentos para que en el acta figure tanto nuestras propuestas como nuestras oposiciones a la medida consultada.
- ⊙ Durante la etapa de diálogo tenemos derecho a solicitar “cuartos intermedios” cuantas veces sea necesario. Los cuartos intermedios son espacios o pausas durante el proceso de diálogo que sirven para comprender mejor un tema, repensar las estrategias, fortalecer nuestra posición conjunta o cortar el diálogo cuando nuestra posición se está debilitando o está muy complicado. Estos cuartos intermedios no son filmados, ni incluidos en el acta final y deben darse en un espacio físico exclusivo.
- ⊙ También se pueden solicitar cuartos intermedios para reuniones entre los equipos técnicos de los pueblos indígenas y la entidad promotora, sobre todo cuando se discuten aspectos meramente técnicos.
- ⊙ Debemos solicitar que todas aquellas propuestas que la entidad promotora identifica como no relacionadas con la medida sean de algún modo atendidas. Por ejemplo, hay un caso de un proceso de consulta previa donde se creó un grupo de trabajo multisectorial para ver dichas propuestas y que estas sean orientadas a medidas de inversión o proyectos. El acuerdo incluyó la creación, convocatoria y seguimiento de un grupo de trabajo multisectorial para que los sectores incluyan en sus presupuestos nuestras prioridades de desarrollo.
- ⊙ Debemos buscar que algunos de los acuerdos puedan no estar relacionados o supeditados a la emisión de la medida administrativa o a la concesión, sino que sean implementados luego de suscrita el acta de consulta previa. Por ejemplo, en el proceso de consulta previa de la hidrovía se acordó formar un grupo multisectorial para que atienda las demandas sociales de las poblaciones afectadas, el cual se conformó inmediatamente después de la firma del acta de consulta previa y comenzó a implementar sus actividades antes de la concesión (Buena Práctica).





Foto: Liliana García / DAR



Foto: DAR

Foto: DAR

Sobre el acta de consulta previa

- ◉ Debemos solicitar y estar atentos para que en el acta de consulta previa figuren los acuerdos totales o parciales a los que llegamos en la etapa de diálogo. En caso de no existir acuerdo o estos sean parciales, los pueblos indígenas deben velar porque en el acta de consulta previa se deje constancia de las razones de sus desacuerdos.
- ◉ En caso de desacuerdo, los pueblos indígenas pueden solicitar y exigir que en el acta de consulta previa se incluyan anexos e información presentada por ellos mismos para sustentar su desacuerdo, tales como: cartas, pronunciamientos y sustentos de la posición de los pueblos indígenas.
- ◉ Los pueblos indígenas tienen derecho de exigir que en el acta de consulta previa se registren textualmente lo expresado por ellos, así como las incidencias y ocurrencias acontecidas durante la etapa de diálogo. Con ello, se garantizará que la posición de los pueblos indígenas respecto a la medida consultada sea fidedigna.
- ◉ En el caso que la entidad promotora se resista a colocar en el acta de consulta previa las razones del desacuerdo, los pueblos indígenas pueden solicitar la intervención y acompañamiento en el proceso de la Defensoría del Pueblos o el Viceministerio de Interculturalidad para que intermedien por el respeto de su posición.
- ◉ Los pueblos indígenas tienen el derecho de negarse a firmar el acta de consulta previa como una medida en desacuerdo con ella si no refleja realmente su postura.

Etapa 7: Decisión

En esta etapa, el Estado aprueba o no la medida consultada, respetando los acuerdos a los que llegamos y tomando en cuenta nuestras opiniones, sugerencias y recomendaciones.

Alcances y recomendaciones

- ◉ Debemos implementar un mecanismo de seguimiento a los acuerdos del proceso de consulta previa a fin de garantizar su cumplimiento.
- ◉ Velar porque los acuerdos arribados comiencen a implementarse sin esperar que la concesión o la medida se apruebe.
- ◉ Los acuerdos totales o parciales arribados en el proceso de consulta previa son de cumplimiento obligatorio tanto para el Estado como para los pueblos indígenas.
- ◉ En caso de no llegar a un acuerdo, la entidad promotora puede implementar o aprobar la medida, pero los pueblos indígenas deben exigir al Estado que especifique la manera cómo garantizará sus derechos como: el derecho a la vida, a la salud, a la integridad, etc.



Terminado el proceso de la consulta previa los pueblos indígenas deben también estar atentos a:

- ◉ Dar seguimiento de los acuerdos. Si bien no está identificado quien hace el seguimiento a los acuerdos de la consulta previa, aunque como ente rector debería hacerlo el Viceministerio de Interculturalidad, las organizaciones y pueblos indígenas pueden y deben hacerle seguimiento a estos acuerdos para velar por su cumplimiento dado que estos son vinculantes, es decir deben cumplirse.
- ◉ Los pueblos indígenas deben exigir que el Estado establezca que institución pública debe velar y hacer cumplir los acuerdos vinculantes del proceso de consulta previa.
- ◉ Nuestro seguimiento puede ser a través de cartas, incidencia, reuniones posteriores, entre otras.
- ◉ Todo ello implica que los pueblos indígenas deben tener un rol más activo en las decisiones del Estado en nuestros territorios y en nuestro desarrollo con responsabilidad y trabajo constante.

PARTE 2.

EL CASO DE LA CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

El proyecto Hidrovía Amazónica tiene por objetivo mejorar las condiciones de navegabilidad de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas haciendo viable una hidrovía a través de ellos.



No obstante, se preveían que podría traer algunos impactos negativos, tales como el dragado de los ríos, que causaría turbidez del agua y podría afectar a la fauna acuática y zonas de desove de los peces, lo que a su vez afectaría la principal fuente de alimentación y de ingresos económicos de las comunidades. Asimismo, podría causar una afectación a la cosmovisión indígena de los pueblos Kukama Kukamiria y Shipibo Conibo y sus lugares sagrados en diferentes

partes de los ríos, que son guardianes de su pasado e identidad.

Por estas y otras posibles afectaciones a los pueblos indígenas, entre febrero y agosto de 2015 se realizó el proceso de consulta previa sobre el proyecto Hidrovía Amazónica, en el cual participó el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, como ente promotor del Proyecto, y 14 pueblos indígenas de los departamentos de Loreto y Ucayali,



representados por las organizaciones indígenas CORPI-SL, ORAU y ORPIO, que contaron con el apoyo técnico de diferentes instituciones, entre ellas, la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Como resultado de la consulta previa de los Términos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) del Proyecto y el Contrato de concesión, se

lograron 70 acuerdos que respondían a las preocupaciones de los pueblos indígenas e incorporaban la mayor parte de sus propuestas, entre ellas, el reconocimiento de la vigilancia indígena para la Hidrovía Amazónica.

Entre los aprendizajes y puntos a destacar en algunas etapas del proceso de consulta previa resaltan:

En la Etapa 1:

Identificación de la medida

El Estado no previó inicialmente realizar una consulta previa relacionada a este proyecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, responsable de promover el proyecto, asumía que, al ser un proyecto de mejora de vías de comunicación, era un servicio público y no le correspondía consulta previa.

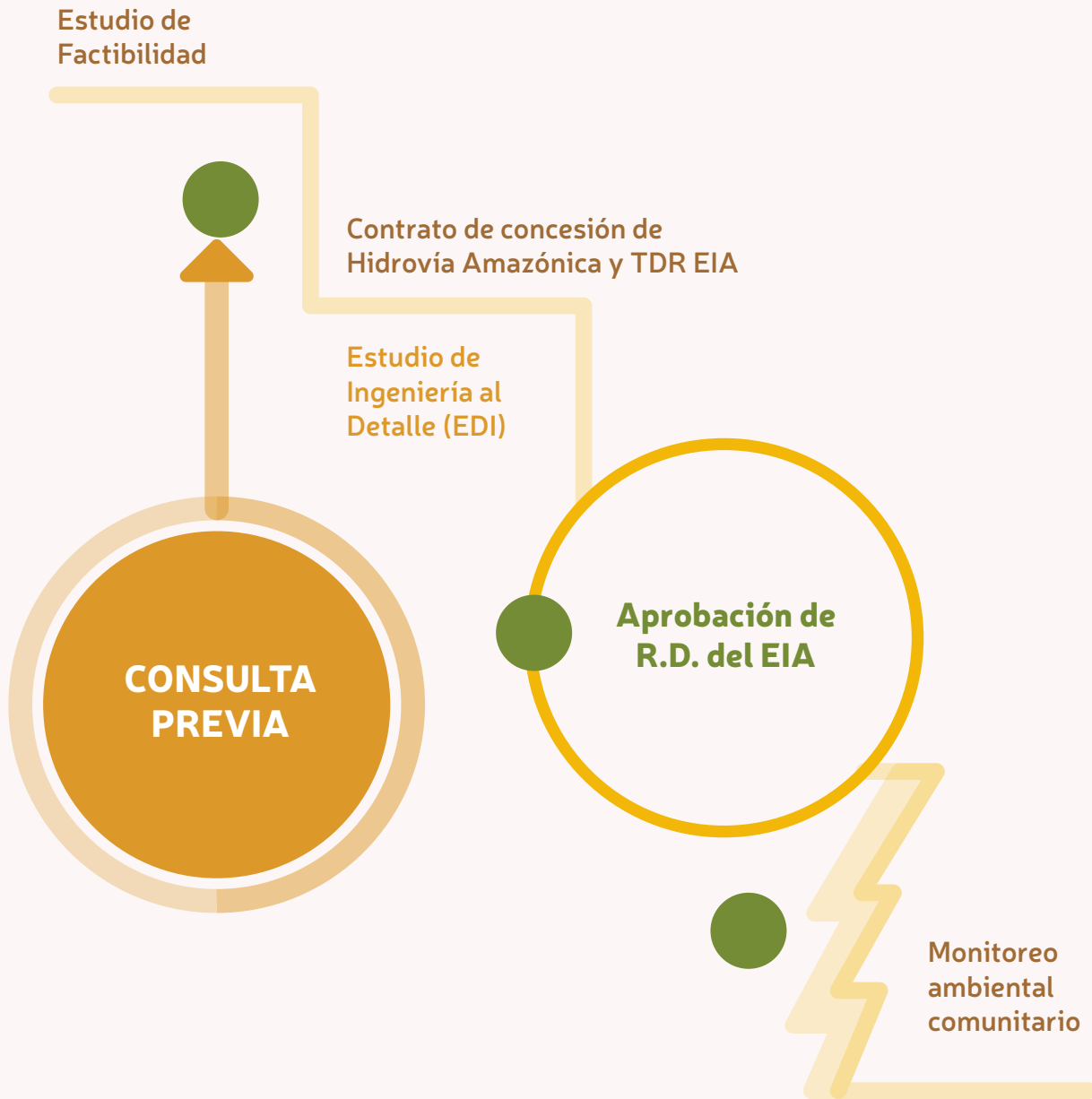
Sin embargo, las organizaciones indígenas identificaron una serie de posibles impactos ambientales y sociales vinculados a este proyecto. De esta forma, la organización Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca - ACODECOSPAT, decidió demandar ante el Poder Judicial al MTC por la omisión de la consulta previa. Dicha acción judicial le dio la razón.

Mediante expediente 00091-2013-0-1901-JM-CI-01 el Poder Judicial falló a favor de la organización indígena y ordenó que se suspenda el proyecto Hidrovía Amazónica hasta que el MTC, como entidad promotora, realice la consulta previa a los pueblos afectados. Además, pidió informar al Ministerio de Cultura como órgano técnico especializado en materia de consulta previa.



Foto: DAR

Consulta Previa al Estudio de Factibilidad Proyecto Hidrovía Amazónica



De ser el caso que en el presente proyecto de provisión de servicio público hidrovía amazónica se identifiquen **nuevas afectaciones a los pueblos indígenas** que no hayan sido objeto de la presente consulta, y las mismas **se identifiquen en el desarrollo del EIA**, éstas se evaluarán de acuerdo a la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el **derecho a la consulta previa**.

Fuente: Elaboración propia



En la Etapa 2:

Identificación de los pueblos indígenas u originarios

Se identificaron 14 pueblos indígenas que habitan a lo largo del área que implica el desarrollo del proyecto. Como lo importante de la consulta previa es que debe reconocer y fortalecer la gobernanza de los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones representativas; esto supuso no solo la identificación de las comunidades directamente afectadas, sino también de las federaciones provinciales y regionales.

Esto significó la participación activa de las organizaciones indígenas y la necesidad de construir una estrategia para su participación. Los pueblos indígenas exigieron dos puntos:



Conocer las normas por las que se debe exigir su reconocimiento como pueblos indígenas. En los casos de comunidades que estén aún por sanear físicamente su territorio, este no fue límite para participar en ningún proceso de participación o consulta previa.

Configurar un equipo amplio de asesores. Este equipo que debe acompañar de manera permanente a los pueblos indígenas en todas las etapas de la consulta previa.

En la Etapa 4: Información

Para esta etapa, las organizaciones indígenas plantearon que se debe conocer el detalle del proyecto, tanto sus componentes como potenciales impactos; pero también deben conocerse la situación y características de los pueblos indígenas.



Foto: DAR

De esta forma, se pudo avanzar en:

Conocimiento sobre el proyecto a nivel general, identificando sus etapas y componentes, pero no sus impactos de manera detallada, ya que no se contaba, en ese momento, con Estudio de Impacto Ambiental.

Caracterización cultural y geográfica de los pueblos indígenas que habitan el área de ejecución del proyecto. Se trabajaron mapas parlantes para tener mayor claridad sobre las implicancias del proyecto para los pueblos indígenas. De esta forma, se construyeron mapas parlantes.

En la Etapa 5:

Evaluación

Este fue el momento de mayor despliegue de organización de los pueblos indígenas. Se logró formar un equipo entre los dirigentes indígenas y los asesores que asistieron de forma sostenida a las sesiones de evaluación:



- Se usaron diferentes espacios de cuartos intermedios para poder construir, redirigir y evaluar las propuestas y posiciones de los pueblos indígenas. Esto sirvió como mecanismo de fortalecimiento de la agenda indígena.
- Desde las comunidades y organizaciones indígenas se presentaron propuestas para dimensionar con mayor claridad los posibles impactos. Como la identificación de malos pasos y sus implicancias culturales para los pueblos indígenas.
- Se fueron construyendo y proponiendo salvaguardas, como el reconocimiento y capacitación de un programa indígena de vigilancia. Este mecanismo de participación permanente permitiría un diálogo directo con las autoridades del Estado (Ministerio de Transporte y Ministerio de Cultura), y, además, desarrollaría capacidades técnicas para fortalecer la gestión territorial en esta parte de la Amazonía.
- El conocimiento de los pueblos indígenas en esta etapa, se consolidó y permitió que se exigiera la presencia y coordinación con sabios indígenas para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Ese paso, no solo declarativo, exigió pensar en mecanismos de control de cumplimiento.
- Otro de los puntos que se discutió en esta etapa fue la falta de conocimiento, en detalle, sobre el desarrollo del proyecto.

En la Etapa 7: *Decisión*

A la luz de las etapas recorridas, las organizaciones indígenas accedieron a reconocer el acta de consulta previa del Proyecto Hidrovía Amazónica. Se insistió en que el Estado debe comprometerse a velar por el cumplimiento de los acuerdos, y garantizar en todo momento la participación de los pueblos indígenas que habitan el área donde se desarrollará el proyecto.

Cuadro: Algunos acuerdos importantes de la consulta previa sobre el Proyecto Hidrovía Amazónica en el acta de consulta

Acuerdos	Detalle	Observaciones
a) Posible consulta del EIA del proyecto.	“De ser el caso que en el presente proyecto de provisión de servicio público hidrovía amazónica se identifiquen nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido objeto de la presente consulta, y las mismas se identifiquen en el desarrollo del EIA, éstas se evaluarán de acuerdo a la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.” (pg3)	<ul style="list-style-type: none"> • Es la medida administrativa -dentro del ciclo del proyecto- que tiene mayor información sobre los posibles impactos. • Este acuerdo abre la puerta para que se consulte el EIA en otros proyectos. • Es importante hacer seguimiento y generar estrategias para asegurar no solo la consulta del EIA sino también la participación de los pueblos indígenas en su elaboración.
b) Programa de Vigilancia y Monitoreo Indígena Independiente. El MTC capacitará y el MINCUL se encargará de coordinar el reconocimiento así como la articulación con las instituciones del Estado.	“Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC se compromete a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas. Para ello coordinará con el Ministerio de Cultura y con las organizaciones indígenas. El MTC tendrá el listado de los monitores indígenas capacitados. El Ministerio de Cultura coordinará con la entidad estatal correspondiente para el reconocimiento declarativo del Programa de Monitoreo y Vigilancia Indígena y sus miembros acreditados por el pueblo indígena. Así como su articulación con las autoridades competentes”. (pg 29)	<ul style="list-style-type: none"> • Este acuerdo también ha sido incluido en el TdR • En el TdR también se ha aprobado un Comité de Vigilancia pero conformado por el Estado, empresa y pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia

Después del proceso de consulta previa

No debemos olvidar la importancia del monitoreo de los acuerdos logrados en la consulta previa del Proyecto Hidrovía Amazónica. Aquí destacamos tres de los principales acuerdos en los que es necesario el monitoreo.

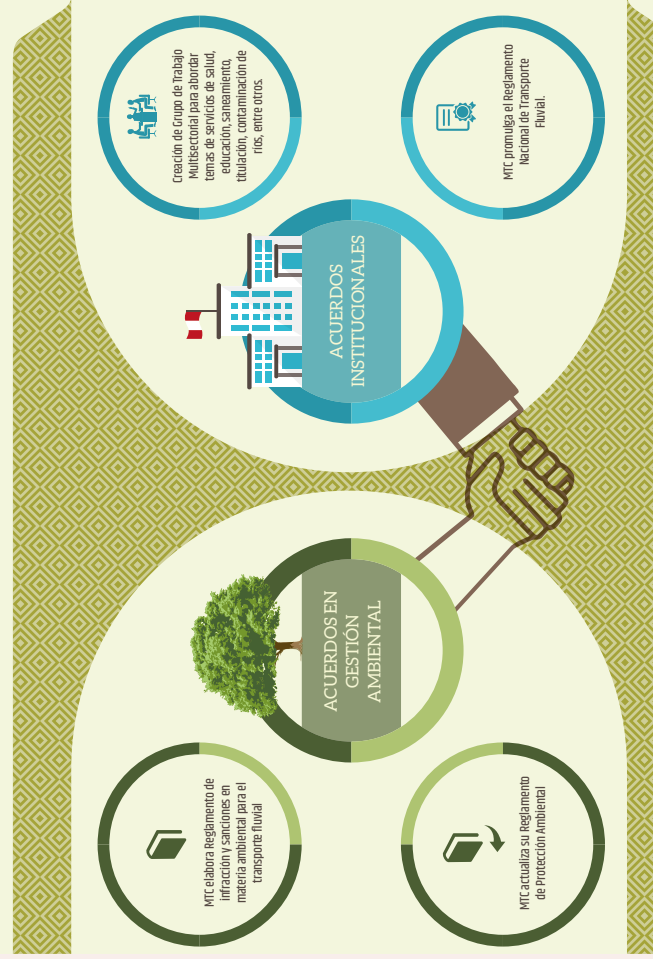
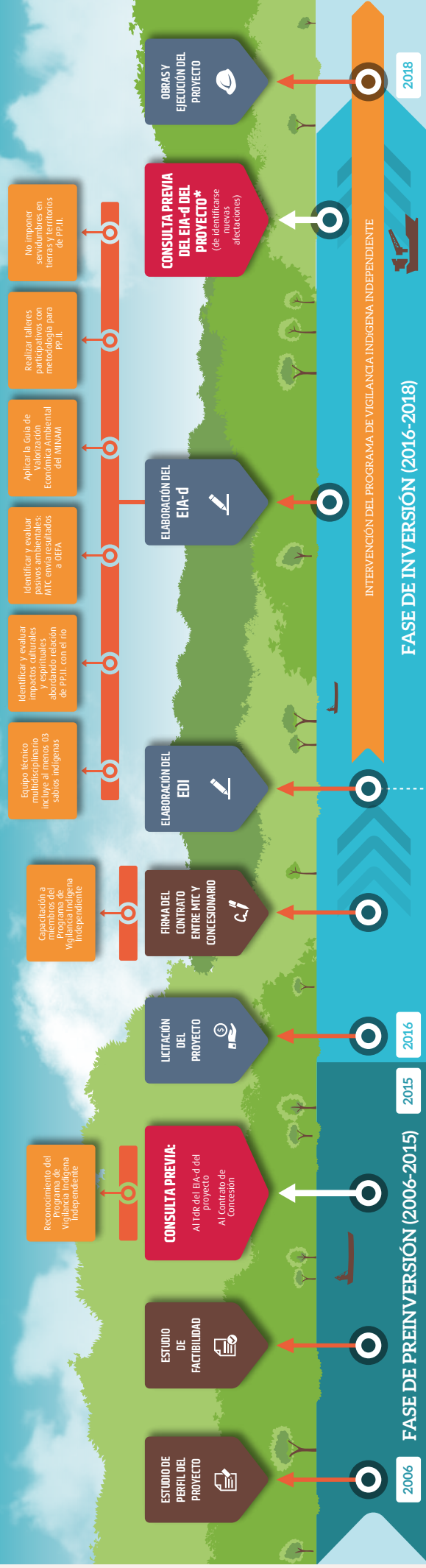
Cuadro: Algunos acuerdos con impacto en la legislación que es necesario monitorear

<p>d) Grupo de Trabajo Multisectorial para abordar propuestas de los pueblos indígenas no vinculadas a las medidas en consulta.</p>	<p>“Es un acuerdo del acta de consulta que en 30 días calendarios el MTC promoverá la conformación de un Grupo de Trabajo Multisectorial que abordará la problemática de los pueblos indígenas que ha sido presentada en el proceso de la consulta previa (actas de evaluación interna, sesión de diálogo) del proyecto de Hidrovía Amazónica. Este grupo incorporará a los representantes de los pueblos indígenas. Si en el plazo de 90 días, este grupo no presenta un plan de trabajo se promoverá la constitución de una Comisión de Trabajo Multisectorial que incorporará a los representantes de los pueblos indígenas. Ambas instancias serán creadas por el dispositivo legal correspondiente”. (pg 45)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Darle seguimiento y acompañar a los pueblos indígenas en este proceso. Fue un compromiso de asesoras. • Hay un documento que se adjunta al acta donde se priorizan y sistematizan estas demandas y propuestas de los pueblos indígenas: Salud, educación, servicios básicos, proyectos productivos, funcionamiento de la DICAPI, programa para descontaminar ríos, realizar un EAE. • Este espacio es una oportunidad para analizar y tomar medidas sobre la situación de contaminación de los ríos que comprenden la Hidrovía Amazónica y prevenir conflictos. (Aplicar EAE que también fue un pedido de los pueblos indígenas)
<p>e) Reglamento de infracción y sanciones en materia ambiental para el transporte fluvial.</p>	<p>Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC desarrollará, antes de la ejecución del proyecto, un REGLAMENTO DE INFRACCIÓN Y SANCIONES EN MATERIA AMBIENTAL para el transporte fluvial, el mismo que debe contemplar la actualización de la tabla de infracciones y sanciones. Este Reglamento abordará entre otros temas: el impacto del dragado en tránsito del mijano, desove, turbidez. Asimismo, de ser pertinente se aplicará el artículo 21 de la ley 28245. (pg 38)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esta fue una propuesta de DAR e IDLADS durante la aprobación del Plan de Consulta y fue acogida por el MTC (se puso en el acta). • Este acuerdo es una respuesta al pedido de los pueblos indígenas para sancionar a la empresa si draga en época de mijano. • Dar podría acompañar al MTC en la elaboración de este reglamento.
<p>f) Reglamento Nacional de Transporte Fluvial con sanciones y penalidades que contará con la participación de los pueblos indígenas.</p>	<p>“Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC promulgará un Reglamento Nacional de Transporte Fluvial con sanciones y penalidades” “La Dirección General de Transporte Acuático desarrollará y aprobará normas para regular el transporte fluvial, en coordinación con todos los actores vinculados al transporte fluvial, incluyendo a los pueblos indígenas”. (pg41)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Darle seguimiento • Promover la participación de los pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia

Acuerdos Principales de la Consulta Previa del Proyecto Hidrovía Amazónica

ACUERDOS EN EL CICLO DE PROYECTO



SIGLAS:

- CORPISL: Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo
- EIA-d: Estudio de Impacto Ambiental. Desarrollado: determina impactos sociales y ambientales del proyecto
- EDI: Estudio Definitivo de Ingeniería, muestra características técnicas del proyecto
- MINAM: Ministerio del Ambiente
- MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- ORAU: Organización Regional de AISESP Ucayali
- ORPIO: Organización Nacional de Pueblos Indígenas del Oriente
- PPII: Pueblos Indígenas
- TdR: Términos de Referencia

LEYENDA:

- ACUERDOS DE CONSULTA
- ACUERDO DE CONSULTA *
- DATOS DEL PROCESO

DATOS IMPORTANTES:

- OBJETIVO DEL PROYECTO:** Mejorar condiciones de navegabilidad de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas.
- CARACTERÍSTICAS DEL CANAL DE NAVEGACIÓN:** 56 m. de ancho y 1,8 m. de profundidad x 2687 km de longitud
- PARTICIPANTES DE LA CONSULTA:** El MIT como ente promotor y 14 pueblos indígenas de los departamentos de Loreto y Ucayali, representados por CORPISL, ORAU y ORPIO.
- MEASURAS CONSULTADAS:** TdR del EIA-d y el Contrato de concesión

Logos: DAR, Fortaleciendo la Vigilancia Indígena, NEQ, National Endowment for Democracy, European Union, FORD FOUNDATION, GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION.

Conclusiones

El derecho a la consulta previa, representa una oportunidad de profundizar los mecanismos de participación de los pueblos indígenas ante las decisiones que los atañen. Como hemos venido explorando en este material el derecho a la consulta previa y su implementación presentan importantes oportunidades, algunas para fortalecer la consulta previa y otras que van más allá de ella. Queremos presentar algunas ideas a manera de conclusiones:

La consulta previa es un proceso que permite construir diálogo e interlocución con el Estado y sus representantes. Este proceso, presenta la oportunidad de generar aportes, y propuestas de mejora no solo para la consulta como procedimiento, sino para mejorar la institucionalidad en materia de derechos de los pueblos indígenas. Vacíos como los identificados en relación al seguimiento de los acuerdos son aún puntos por fortalecer y en donde la perspectiva de los pueblos indígenas es clave. Para ello, es necesario el desarrollo de capacidades técnicas al interior de las organizaciones y pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa, aún presenta límites institucionales y metodológicos en su implementación. El alcance según las normas y convenios internacionales pone a la consulta previa junto al consentimiento como elementos jurídicos de derecho que deben estar asociados. Esto, supone un proceso de adecuación de las normas nacionales a estos protocolos internacionales, lo que ciertamente, es un pendiente y parte de un debate público y técnico que debemos continuar dando.



1

2

Debemos de sistematizar la experiencia que implica enfrentar un proceso de consulta. Existe aún pendientes en la generación de aportes sostenidos para la mejora de la implementación de la consulta previa desde los propios pueblos indígenas. Es necesaria la tarea de ir recuperando las buenas y malas prácticas de consulta previa desde la visión de los pueblos indígenas y trasladarlas a las autoridades. Además, generar este conocimiento para aportar al debate público sobre la consulta previa en base a evidencia.

3

4

Como proceso, la consulta previa, exige de las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas, el desarrollo de estrategias y la construcción de conocimiento en forma de aportes y propuestas ante la medida a consultar. Esto, supone un proceso de fortalecimiento de las organizaciones indígenas y su institucionalidad. Es clave asumir la participación en la consulta previa, como un ejercicio de derecho y como oportunidad para la construcción de alianzas, enfoques y propuestas de desarrollo desde los propios pueblos indígenas.



**Alcances para una mejor
participación en la consulta previa**

Se terminó de imprimir en los talleres de
Aleph Impresiones S. R. L.

Jr. Risso 580, Lince

Correo electrónico:

ventas@alephimpresiones.net

Página web:

www.alephimpresiones.net

Se terminó de imprimir en octubre 2017.



Con el apoyo de:

