

**La consulta oficiosa y la consulta oficial.**

**Los casos de la reserva Maijuna y del reglamento de la ley de consulta en el Perú**

Alejandro DIEZ HURTADO,

Departamento de Ciencias Sociales,  
Pontificia Universidad Católica de Perú,  
Lima, Perú

- Cómo se hacen efectivos los derechos de los pueblos indígenas o cómo se puede consultar a los indígenas de manera efectiva?
- Cómo se hace una consulta?
  
- Debate sobre la consulta: desde lo reivindicativo hacia lo legal
- presión de la sociedad civil
- Presiones para mayor inversión privada
- interés del Estado?

- Firma de Convenio 169, 1995
- Acuerdos y leyes post TLC, 2007-2008
- Paro amazónico, 2008
- Baguazo, 2009
- Ley observada 2010
- Ley promulgada, 2011 (ley 29785)
- Elaboración de reglamento de la ley, 2012
- 2013: ensayar la consulta: un solo caso

- Presentación, tres partes
- El proceso de consulta del reglamento
- La consulta Maihuna
- Conclusiones reflexivas sobre la consulta en Perú

## **1. Una “consulta indígena” a escala nacional: el reglamento de la ley**

Ley de Consulta Indígena (Ley 29785), aprobada en el Congreso con votación récord (107 votos a favor y ninguno en contra)

Promulgada por el presidente en Amazonas (Bagua).

Formación de “comisión técnica” (INDEPA, AIDASEP, CONACAMI, PROINVERSIÓN y SNMPE)

Gran expectativa

Cambios en el Ministerio → Grupo multisectorial (14 viceministerios y 6 organizaciones indígenas “de alcance nacional” (AIDASEP, CONAP, CCP, CNA, ONAMIAP y CONACAMI), presidida por la PCM.

Borrador hecho público el 22 de noviembre del 2011;

27 diciembre se ajusta procedimiento de consulta nacional:

- Sesiones plenarias de la comisión,
- Seis encuentros macroregionales, tres en selva (Pucallpa, Iquitos, Bagua), dos en sierra (Huancayo y Cusco) y uno en costa (Chiclayo)
- Encuentro Nacional en Lima
- Organizados por la comisión, convocatoria por las organizaciones
  
- Metodología: información y exposición de la ley y el reglamento y discusión y diálogo mediante trabajo de grupos.

## Procedimiento:

- exposiciones sobre “visiones de desarrollo” y puntos de vista de las organizaciones, directivas del convenio 169 de la OIT y de los “principios mínimos no negociables” presentados por las organizaciones indígenas.
- presentación de la ley de consulta y propuesta de reglamento
- fase de discusión en grupos, sobre una gama de preguntas relativas al reglamento
- Presentación en plenaria y elaboración de acta.

Encuentro/Lugar	Fecha de realización	Participantes	Departamentos convocados	Bienvenida
Macro regional Norte/Chiclayo	7 y 8 enero	300 líderes indígenas	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Ancash	Presidente de la comunidad de Cañaris
Macro regional oriente 1/ Pucallpa	12 y 13 enero	300 líderes	Ucayali, Loreto, Huánuco	
Macro regional oriente 2/ Iquitos	19 y 20 enero	300 líderes	Loreto y comunidades de frontera	Presidente de la COICA
Macro sur / Cusco	24 y 25 enero	700 “Líderes quechuas, aimaras y amazónicos”	Cusco, Huancavelica, Madre de Dios, Puno, Moquegua, Arequipa, Tacna	
Macro regional oriente 3 / Bagua	27 y 28 enero	300	Amazonas, Cajamarca, San Martín	Presidente de la confederación Aguaruna Huambisa
Macro regional centro / Huancayo	5 y 6 de febrero	300	Huancavelica, Junín, Ica, Lima, Paso, Ayacucho, Huánuco	Presidente de la Federación Agraria de Junín
6 encuentros	7 enero al 6 febrero	Más de 2000 participantes	Todos los departamentos del país	

Fuente: actas de los encuentros macro regionales.



## Preguntas para los grupos de trabajo en encuentros macro regionales

- 1.- Sujeto de Derecho, ¿A quiénes se consulta y cómo?
- 2.- ¿Qué entendemos por afectación directa?
- 3.- Vigencia de Estándares Internacionales.
- 4.- ¿Cuándo se hace la consulta?
- 5.- ¿Qué sucede si no se alcanzan acuerdos o no se logra el consentimiento?
- 6.- ¿Qué debe contener el Plan de Consulta?
- 7.- ¿Qué entendemos por plazo razonable?
- 8.- ¿Cómo debería ser la institucionalidad indígena?
- 9.- ¿Cómo debería desarrollarse la etapa de evaluación interna?
- 10.- Acciones en relación a medidas administrativas y legislativas que no fueron consultadas

- Desacuerdos en Lima y división de las organizaciones de la comisión: negociar o pedir nueva ley de consulta
- organizaciones renunciantes, Pacto de Unidad anuncia demanda formal contra el Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

marzo del 2012, la PCM anuncia que el reglamento de la ley ya está listo

abril del 2012 por el DS 001-2012-MC.

## Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH):

- inadecuada identificación de los pueblos a consultar,
- dificultades en las convocatorias regionales,
- poco tiempo para evaluar,
- insuficiente información,
- falta de consulta a las bases,
- poca transparencia,
- no acoger recomendaciones de los pueblos indígenas y
- poca legitimidad

## Elementos de analisis

- 1) los antecedentes inmediatos y el proceso de la ley de consulta;
- 2) los reclamos específicos de los representantes indígenas y la dinámica de los encuentros; y
- 3) una interpretación de los juegos políticos y las posiciones en el proceso.

- ***Los antecedentes inmediatos de la ley y su reglamento***
- baguazo (junio 2009) que dejó un saldo de 33 muertos entre indígenas y policías.
- Ley observada por el ejecutivo (2010) y exigencia de promulgación de la ley
- Tres reclamos convergentes: consulta indígena, participación, CPLI
- Existían ya reclamos y demandas sistematizadas (no suficientemente recogidos por el reglamento)
- Elaboración de los “principios mínimos no negociables” del “Pacto de Unidad”

8 puntos, 30 observaciones y exigencias a la ley:

- 1) cumplir con el derecho nacional e internacional;
- 2) respetar las visiones de desarrollo de los pueblos indígenas;
- 3) respeto al principio pro homine o pro indígena;
- 4) son sujetos de consulta los pueblos originarios, las comunidades nativas, las comunidades campesinas, las rondas y los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial;
- 5) se debe asegurar la participación efectiva de los pueblos en la formulación, aplicación y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo;
- 6) se señalan una serie de derechos a aplicar para los pueblos indígenas;
- 7) situaciones en las que se tendría que aplicar el derecho de consulta; y
- 8) situaciones en las que no se debería admitir medidas legislativas ni proyectos.

“h) no se permitirá en particular: concesiones para actividades extractivas en cabeceras de cuenca, glaciares, páramos, bofedales, ojos de agua, ríos, bosques, los que serán considerados intangibles para dicho efecto; medidas que den lugar a la pérdida de tierras, territorios recursos; concentración de tierras por terceros; medidas que afecten o eliminen la biodiversidad”

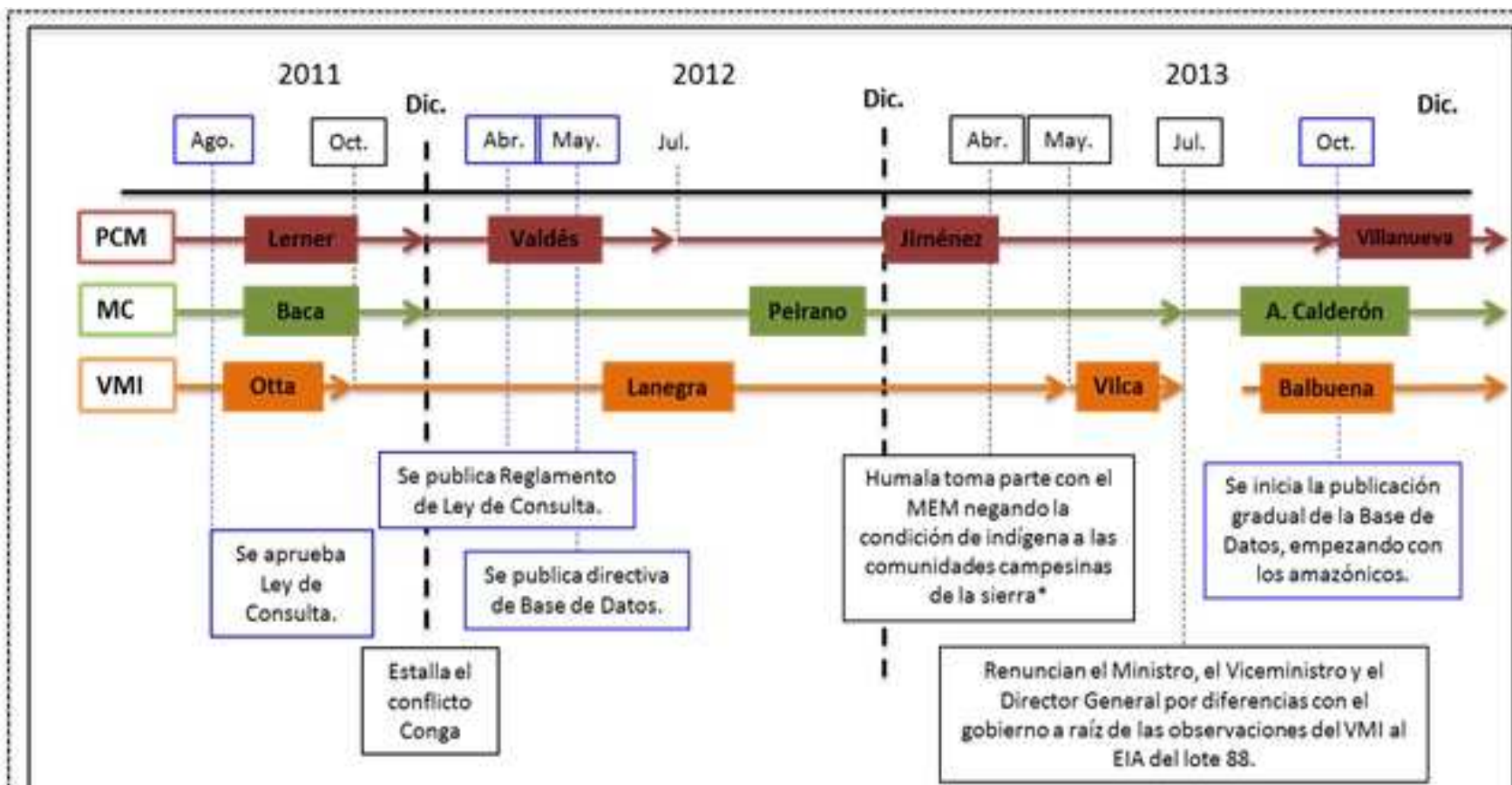
## **Los reclamos específicos de los indígenas y la demanda de los encuentros**

- La ampliación del criterio de afectación, eliminando la distinción entre afectación directa o indirecta, hacia una comprensión más amplia, incluso al nivel de cuenca. Cualquier medida que afecte en diversos grados a las poblaciones indígenas, debería ser consultada
- La adecuación a los estándares del convenio 169, exigiendo la modificación de la ley de consulta.
- La inclusión entre las poblaciones a consultar de las comunidades nativas, pueblos originarios, comunidades campesinas y rondas campesinas, pero también “centros poblados, caseríos y ciudades de la costa, sierra y selva” que pudieran verse afectadas .
- El respeto a los resultados de la consulta frente a cualquier otra consideración.
- La creación de una instancia autónoma, de rango ministerial, con autonomía “técnica y administrativa” y participación indígena, encargada de los procesos de consulta además de “regular, evaluar y velar por el cumplimiento de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas” (Cf. acta del encuentro de Chiclayo)
- La posición de rechazo a la actividad minera, la revisión de concesiones, el cumplimiento de estándares internacionales y el mayor gravamen a empresas mineras.



## **Los juegos políticos y las posiciones en el progreso: actores, agentes, ausentes**

- un proceso en dos dimensiones:
- formal e institucional, llevada a cabo en el marco de la comisión multisectorial y en las tensiones interinstitucionales entre representaciones indígenas;
- confrontación entre una interpretación legalista y minimalista de la ley y posiciones que buscan un cambio en las relaciones y la correlación de fuerzas entre la sociedad nacional, el gobierno/Estado y los pueblos indígenas.



- Instrumentos publicados:** Antes del primer año de gobierno ya se contaba con todos los instrumentos necesarios para la implementación de la consulta previa. Sin embargo, los sucesos de los conflictos de Conga y Cañarís hacen que el gobierno vea la consulta previa como una amenaza a la promoción de las industrias extractivas.
- Momentos de ruptura al interior del gobierno vinculados a la consulta previa.**

\* El 28 de abril el presidente Ollanta Humala, en una entrevista televisada realizada por los periodistas Nicolás Lúcar y David Rivera, declaró que en la sierra "lo que encuentras son comunidades agrarias", dando a entender que las comunidades de éstas zonas no estarían sujetas al derecho a la consulta. Estas declaraciones se dieron en el contexto del conflicto de Cañarís, para el cual se había instalado un Grupo de Trabajo en enero de 2013, del cual se excluyó al Ministerio de Cultura por los temores del gobierno a que se reconozca a los Cañarís como Pueblo Indígena y por lo tanto como sujetos del derecho a la consulta. Días después el viceministro Lanegra presentó su renuncia.

- Legitimidad de reivindicaciones programáticas indígenas más apuesta de la sociedad civil de izquierda: políticas post extractivistas, participación y la consulta previa (no sólo para los indígenas), la zonificación económica ecológica
- encuentros → espacios de difusión de propuestas, más que espacios de información y discusión o negociación del reglamento.

## 2. Caso Maijuna: ¿Burocratización y banalización de la consulta indígena?

Maijuna, familia lingüística tucano, 4 comunidades nativas, 190 a 400 individuos

- proceso de aculturación y pérdida lingüística
- proceso de reconstitución → Federación de Comunidades Nativas Maijuna (FECONAMAI)

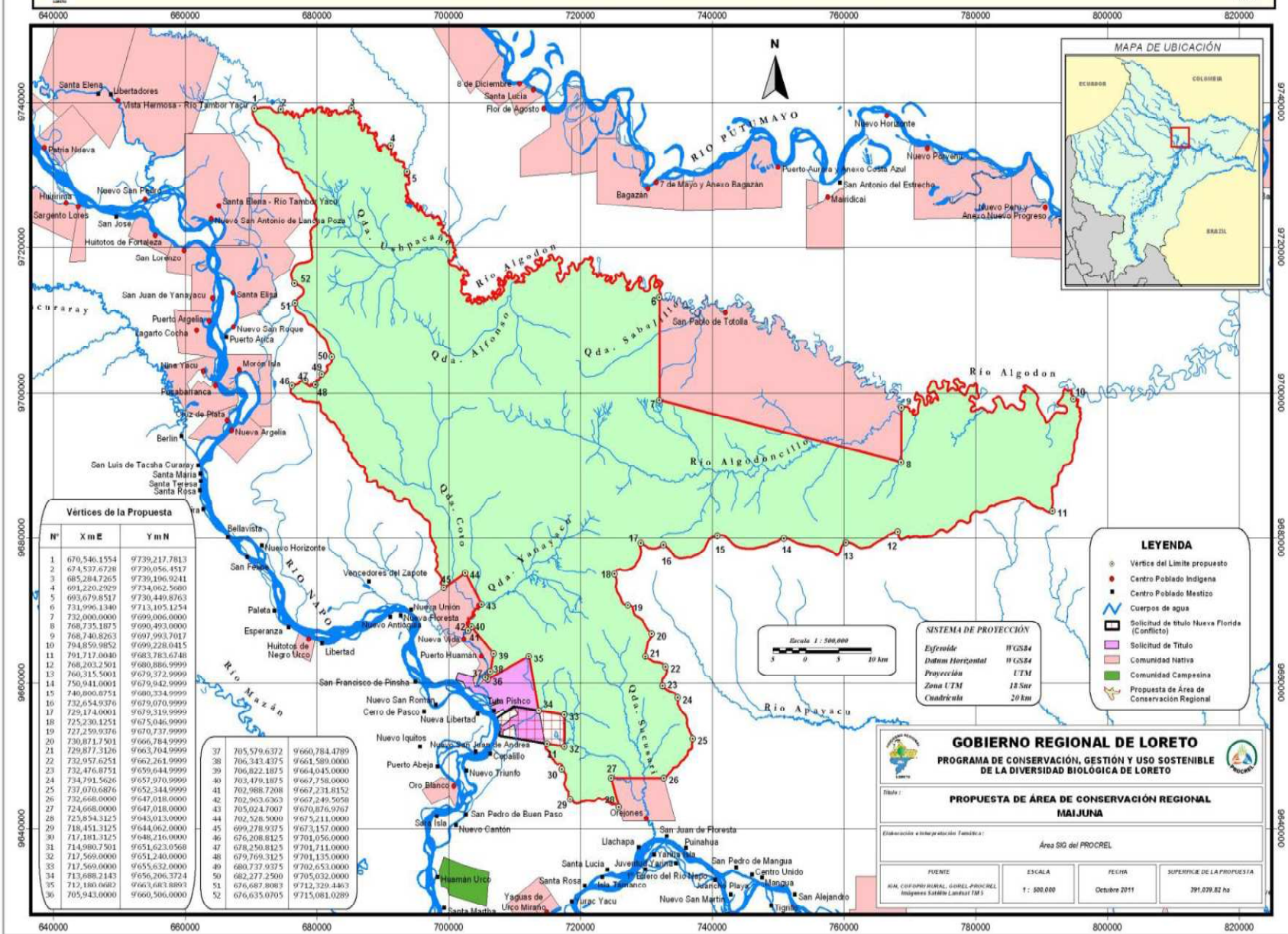
Comunidad	Año de reconocimiento	Titulación de territorio comunal	Extensión territorial
Puerto Huamán	1975	1976	1,154 Has
Orejones	1975	1978	4,470 Has
San Pablo de Totolla	1976	1978,1991	14,441 Has
Nueva Vida	1976	1977	8,085 Has

Proceso de consulta maijuna a demanda del Gobierno Regional de Loreto en coordinación con los ministerios del Medio Ambiente y de Cultura.

- Mayo 2013, negociaciones previas se concretaron en una reunión entre representantes de las tres entidades, (PROCREL, SERNANP, Viceministerio de Interculturalidad, FECONAMAI → plan concertado de consulta
- (identificación y plan de consulta),
- fechas y plazos para el proceso;
- responsabilidad y facilitación del proceso por el viceministerio de interculturalidad,
- designación tres intérpretes
- funciones de supervisión por la defensoría del pueblo
- criterios transversales la interculturalidad, el enfoque de género y el principio de participación.
- tres meses para el conjunto del proceso.

- expediente técnico (013-2013-GRL-PROCREL), mayo
- proceso de información, tres delegados de cada comunidad y de la Federación.
- junio reunión en la casa comunal, 12 representantes y 60 maijunas.
- julio, entrega de acta, Ministro del Ambiente anuncia fin de la consulta
  
- julio, Federación de Comunidades Kichwas del Medio Napo, Curaray y Arabela Napo (FECONAMNCUA) reclaman por exclusión
- alargamiento del proceso

# PROPUESTA DE ÁREA DE CONSERVACIÓN REGIONAL MAIJUNA

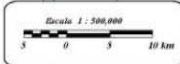


**Vértices de la Propuesta**

N°	X m E	Y m N
1	670,546.1554	9730,217.7813
2	674,537.6728	9730,056.4517
3	685,284.7265	9730,196.9241
4	691,220.2929	9734,062.5660
5	693,679.8517	9730,449.8763
6	731,996.1340	9713,105.1254
7	732,000.0000	9699,006.6000
8	768,735.1875	9690,493.0000
9	768,740.8263	9697,993.7017
10	794,859.9852	9699,228.0415
11	791,717.0040	9682,783.6748
12	768,203.2501	9680,886.9999
13	760,315.5001	9679,372.9999
14	750,941.0001	9679,942.9999
15	740,000.0751	9680,354.9999
16	732,654.9376	9679,670.9999
17	729,174.0001	9679,319.9999
18	725,230.1251	9675,046.9999
19	727,259.9376	9670,737.9999
20	730,871.7901	9666,784.9999
21	729,807.3126	9663,704.9999
22	732,957.6251	9662,261.9999
23	732,476.8751	9659,644.9999
24	734,791.5626	9657,970.9999
25	737,070.6076	9652,244.9999
26	732,668.0000	9647,018.0000
27	724,668.0000	9647,018.0000
28	725,854.3125	9643,013.0000
29	718,451.3125	9644,062.0000
30	717,181.3125	9648,216.0000
31	714,980.7501	9651,623.0568
32	717,569.0000	9651,240.0000
33	717,569.0000	9655,632.0000
34	713,688.2143	9656,206.3724
35	712,180.0000	9661,683.8893
36	705,943.0000	9660,506.0000
37	705,579.6372	9660,784.4789
38	706,343.4375	9661,589.0000
39	706,822.1875	9664,045.0000
40	703,479.1875	9667,758.0000
41	702,986.7208	9667,231.8152
42	702,903.6363	9667,249.5958
43	705,024.7007	9670,876.9767
44	702,528.5000	9675,211.0000
45	699,278.9375	9673,157.0000
46	676,208.8125	9701,056.0000
47	678,250.8125	9701,711.0000
48	679,769.3125	9701,135.0000
49	680,737.9375	9702,653.0000
50	682,277.2500	9705,032.0000
51	676,607.6063	9712,329.4463
52	676,635.0705	9715,081.0289

**LEYENDA**

- Vértice del Límite propuesto
- Centro Poblado Indígena
- Centro Poblado Mestizo
- ~ Cuerpos de agua
- ▭ Solicitud de Título Nueva Florida (Conflicto)
- ▭ Solicitud de Título
- ▭ Comunidad Nativa
- ▭ Comunidad Campesina
- ▭ Propuesta de Área de Conservación Regional



**SISTEMA DE PROYECCIÓN**

Esferoide	WGS84
Datum Horizontal	WGS84
Proyección	UTM
Zona UTM	18 Sur
Cuadrícula	20 km

**GOBIERNO REGIONAL DE LORETO**  
**PROGRAMA DE CONSERVACIÓN, GESTIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE LORETO**

**PROPUESTA DE ÁREA DE CONSERVACIÓN REGIONAL MAIJUNA**

Título: \_\_\_\_\_  
 Elaboración e integración Temática: \_\_\_\_\_  
 Área SIG del PROCREL

FUENTE	ESCALA	FECHA	SUPERFICIE DE LA PROPUESTA
INIA, CUEPROM BUREAU, CAREL, PROCREL, Indígenas Salobres Lambak (IM)	1: 500,000	Octubre 2011	391,079.87 Ha

nuevo cronograma

Tres cambios en el acuerdo original:

- 1) el mantenimiento de la trocha carrozable Napo-Putumayo
- 2) la modificación de la zonificación interna de la reserva comunal, ampliándose significativamente el área de aprovechamiento comunal; y,
- 3) el cambio de nombre de la reserva que será denominada Reserva Comunal Maijuna-Kichwa



## Elementos de analisis

- La consulta había sido solicitada por los maihuna
- La consulta termina siendo útil y aportando elementos nuevos
- Elementos a tomar en cuenta: roles diferenciados de los promotores y de tomadores de decisión y la separación de poderes; las formas interculturales inevitables para la participación indígena; y los roles subsidiarios pero omnipresentes de la ley y su reglamento.

### 3. Consideraciones finales desde los casos analizados

Dos tipos de casos diferentes:

- 1) caso maijuna puntual y no contencioso → problemáticas formales y procedimientos, necesidad de ajustes en los planteamientos y programación de los procesos.
- 2) reglamento → performance alrededor de los problemas y cuestiones no resueltas en la legislación, muestra la indeterminación de reglas de juego y que sin entendimiento previo de lo que está en juego, las consultas no son posibles.

	<b>Baja contencionalidad</b>	<b>Alta contencionalidad</b>
<b>Escala local</b>	Caso Maijuna	(Casos de lotes petroleros)
<b>Escala nacional</b>	(Caso de la ley forestal)	Discusión del reglamento

## Temas en juego:

- quiénes deberían ser considerados indígenas?; ¿quiénes deberían ser consultados? (indígenas, mestizos ciudadanos)
- Concesiones mineras y temporalidad
- Mecanismos, procedimientos, responsabilidades e instancias a considerar como válidas para una efectiva consulta indígena (¿Cómo recoger las opciones y opiniones de la población directamente implicada? ¿Cuál es la representación legítima y válida? ¿Cómo se dirimirán las controversias cuando una parte de la población indígena se declare a favor y otra en contra?)



# Amazónicos



# Andinos



## Lengua materna

Perú	<u>Censo de 1993</u>		<u>Censo de 2007</u>	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<u>Español</u>	15 405 014	80,3	20 718 227	83,9
<u>Quechua</u>	3 177 938	16,6	3 261 750	13,2
<u>Aimara</u>	440 380	2,3	434 370	1,8
<u>Otra lengua nativa</u>	132 174	0,7	223 194	0,9
Idioma extranjero	35 118	0,2	21 097	0,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

# Campesinos ronderos





