

La consulta previa a los pueblos indígenas: oportunidades para su implementación

LA CONSULTA PREVIA EN UN CONTEXTO ADVERSO

En las últimas semanas se produjeron un conjunto de hechos que, en paralelo con otras iniciativas del gobierno, apuntan a bloquear cualquier esfuerzo de regulación de las actividades extractivas con el propósito de “destrabar la inversión”¹. Se dieron para ello decretos supremos que exigían plazos más cortos, tanto en lo relacionado a las exigencias ambientales, como en lo referido a la protección del patrimonio cultural, en la perspectiva de facilitar el desarrollo de las actividades extractivas y otras inversiones públicas y privadas.

Coincidentemente, se suscitó una importante crisis en torno a la consulta previa (CP) con la renuncia del Viceministro de interculturalidad Iván Lanegra, como consecuencia de las disputas dentro del Ejecutivo en torno a la pertinencia, o no, de la publicación de la Base de Datos de los Pueblos indígenas. En ese contexto, las declaraciones del presidente de la República sobre los alcances de la aplicación de la CP, en las que afirmaba que ésta no se aplicaría en la zona andina ya que los pueblos indígenas se encontrarían solo en la amazonía, repetían lo que ha sido la prédica de un grupo de voceros de los sectores empresariales

1. Ver nuestra editorial: Siete medidas para reactivar la economía del 5 de junio de 2013 y el Análisis de los D.S. 054 y 060 de la PCM elaborado por Ana Leyva.

NOTA DE ACTUALIDAD

dedicados a las actividades extractivas y opuestos a la CP o por lo menos, decididos a acotarla.

Como es sabido, la presión sobre los territorios indígenas por parte de las empresas extractivas para la explotación de los recursos que contienen, ha ido creciendo de manera constante, lo que originó los dramáticos sucesos de Bagua. Producto de los mismos surgió la imperiosa necesidad de avanzar en la implementación del Convenio 169 de la OIT que exige se consulte a los pueblos indígenas por cualquier medida administrativa y legislativa que los pudiese afectar a través del desarrollo de una normatividad nacional al respecto. Este convenio suscrito por el Perú en 1994, supuso a través de la promulgación de la Ley de Consulta, en los inicios del actual gobierno, pasos concretos para su implementación, 17 años después.

La CP se convirtió así en una esperanza para las organizaciones indígenas y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y de un cambio de relación entre éstos y el Estado. La CP abre una oportunidad para atender la conflictividad social buscando, a través de la participación de los involucrados, la construcción de acuerdos. Sin embargo, los desencuentros entre las organizaciones indígenas nacionales y los organismos gubernamentales, empezaron desde la discusión misma de la ley y su reglamento, producto de diferencias sobre sus contenidos y procedimientos planteados durante la discusión de la ley, arribándose a un acuerdo positivo. Las discrepancias se plantearon en el debate sobre el reglamento, sobre el cual no se logró seguir la ruta del consenso de la ley y es cuestionado desde diversas organizaciones e instituciones. Este desencuentro sigue reflejándose respecto a instrumentos

NOTA DE ACTUALIDAD

clave. La historia, como es obvio, se repitió respecto de los otros instrumentos como la Guía Metodológica y la Base de Datos.

La presión desde los sectores del Ejecutivo vinculados a los intereses corporativos, como el Ministerio de Energía y Minas, entre otros sectores, se hizo más que evidente, así como alguna manera de boicot desde diversos organismos del Estado que no tuvieron la voluntad de identificar procedimientos que se debían someter a consulta, transcurrido más de un año de la promulgación de la ley.

No obstante, hoy la implementación de la CP es una obligación del Estado y se han dado los pasos elementales para garantizar el ejercicio de este derecho. Sería un error grande renunciar a lo avanzado.

ABORDAR LA CONSULTA PREVIA COMO PARTE DE UN PROCESO POLÍTICO Y NO SOLO JURÍDICO

La discusión en torno a la CP en el Perú ha tomado crecientemente una forma normativa antes que práctica, lo que la hace ver como improbable de implementar. Más allá de la justeza de los cuestionamientos de las organizaciones indígenas, como de distintas organizaciones no gubernamentales, a la forma de aprobación y contenidos de la normativa e instrumentos, creemos importante considerar el contexto en el que se desenvuelve la iniciativa y las posibilidades reales de impulsarla. La apuesta por lograr relaciones más simétricas entre Estado, empresas y pueblos indígenas es la apuesta de fondo hacia la que se debe marchar. Pero ello implica ir consolidando los avances que han sido posibles e ir demostrando que la CP es operativa y posible.

NOTA DE ACTUALIDAD

Lo lamentable, sin embargo, es que las organizaciones indígenas nacionales han desplazado la CP de su agenda a un lugar subordinado o inexistente, asumiendo otras reivindicaciones, seguramente necesarias e importantes, pero muchas veces alejadas de las realidades concretas de sus bases y las comunidades. Esto ha generado que desde las instancias nacionales no haya demandas de CP, y no exista una estrategia en esa perspectiva que permita movilizar demandas de consulta por lo que no se pueden generar procesos de aplicación de este derecho. Varias comunidades y organizaciones regionales continúan demandando procesos de consulta, pero éstas no tienen aún la fuerza suficiente como para sentar precedentes de implementación de la CP que sean irreversibles.

Es necesario, por ello, ir más allá de una discusión puramente normativa, como viene ocurriendo hasta ahora, abordando otras discusiones que también son fundamentales y además prácticas: ¿Cómo desarrollar los procesos de CP dada la peculia-

Cuadro 1
**Normas e instrumentos para la implementación de la
 consulta previa en el Perú**

NORMAS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). • Reglamento de la Ley N° 29785. Decreto Supremo N°001-2012-MC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía metodológica publicada en abril de 2013. • Base de datos (culminada sin publicar que incluye a 52 pueblos indígenas, 48 de la amazonia y 4 de la zona andina. • Registro de Intérpretes de lenguas indígenas u originarias. • Registro de facilitadores.

NOTA DE ACTUALIDAD

ridad y diversidad de los casos? ¿Qué es lo que se pone a consulta? ¿Cómo definir el sujeto de consulta? ¿Cuál es el ámbito de la Consulta? Todas estas preguntas están relacionadas o hacen parte de una dinámica más política y práctica que sólo encontrará su realización en la propia implementación de la CP.

La larga discusión generada por la publicación de la Base de Datos que manda la ley, es un ejemplo de cómo se entrapa innecesariamente la CP. La Base de Datos es sólo un instrumento más, modificable y perfectible por definición, que no es constitutivo de derecho. Es decir, la CP puede llevarse igualmente adelante sin este documento y puede asumirse que existen pueblos indígenas que no están considerados en dicho instrumento, lo que no los hace pasibles de perder el derecho a ser consultados.

En el siguiente cuadro, cuya fuente es el propio Ministerio de Cultura, se reconocen un total de 52 pueblos indígenas en el Perú, 48 de los cuales son amazónicos y 4 los pueblos indígenas de la zona andina, sin detallar, cosa que sería bastante compleja de hacer, qué comunidades pertenecen o no a estos pueblos.

Cuadro 2
PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ

Nros.	Pueblo indígena	Otras denominaciones	Familia Lingüística
1	Achuar	Achual, Achuare, Achuale	Jivaro
2	Amahuaca	Yora	Pano
3	Arabela	Tapueyocuaca, Chiripuno	Zaparo
4	Ashaninka	Campa, Campa Ashanika, Campa De Pichis	Arawak
5	Awayun	Aguaruna, Aents, Ahuajun	Jivaro
6	Aymara	Aru	Aymara

NOTA DE ACTUALIDAD

<i>Nros.</i>	<i>Pueblo indígena</i>	<i>Otas denominaciones</i>	<i>Familia Lingüística</i>
7	Booraa	Bora, Mamuna, Boro, Miranha, Miranya, Miraña-Carapaña-Tapuyo	Huitoto
8	Capanahua	Nuquencaibo, Capamagua, Buskipani	Pano
9	Carquinte	Campa Caquinte, Poyerisati	Arawak
10	Cashinahua	Junikuin, Caxinahua, Kachinahua	Pano
11	Chamicuro	Chamicura, Chamicolos	Arawak
12	Chitonahua		Pano
13	Culina	Madja, Madiha, Kulino, Kolina, Karina	Arawak
14	Ese eja	Ese'ejia, Huarayo, Tiatinagua	Tacana
15	Harakmbut	Amarakaeri, Arazaeri, Arasairi, Huachipaeri, Huachipayri, Wacipairi, Kisamberi, Pukirieri, Puncuri, Toyoeri, Toioeri, Toyeri, Tuyuneri.	Harakmbut
16	Iñapari	Inapari, inamari, Kushitineri	Arawak
17	Iquito	ikito, Amacacore, Quiturran	Zaparo
18	Isconahua	Iscobaquebu	Pano
19	Jaqaru	Aymara, Aymara Central, Cauqui, Aru	Aymara
20	Jivaro	Jibaro del Río Corrientes, Chiwaro, Siwaro, Chivari	Jívaro
21	Kakataibo	Cashibo-Cacataibo	Pano
22	Kandozi	Candoshi, Shapra, Chapara, Murato	Jívaro
23	Kichua	Quichua, Inga, Lamas, Llacuash	Quechua
24	Kukana-Kukamiria	Cocama-Cocamilla, Ucayali, Xibitaona	Tupi Guaraní
25	Maijuna	Orejon	Tucano
26	Marinahua	Onocoin, Murunahua, Morunahua	Pano
27	Mashcopiro		Arawak

NOTA DE ACTUALIDAD

Nros.	Pueblo indígena	Otas denominaciones	Familia Lingüística
28	Mastanahua		Pano
29	Matses	Mayoruna	Pano
30	Matsigenka	Machigenga, Matsiguenga, Machiganga, Matsiganga	Arawak
31	Munichi	Muniche, Muricchi	Munichi
32	Nanti	Kugapacori, Kogapacori	Arawak
33	Nomatsigenga	Nomatsiguenga, Atiri	Arawak
34	Ocaina	Dukaiya, dyo' xaiya	Huitoto
35	Omagua		Tupi Guarani
36	Quechuahablante	Quichwa, Qeshwa, Qeswa	Quechua
37	Resigaro	Resigero	Arawak
38	Secoya	Aido Pai	Tucano
39	Sharanahua	Onicoín	Pano
40	Shawi	Chayahuita, Chayawita, Campo-piyapi, tshahui, Shayabit	Cahuapana
41	Shipibo-Konibo	Shipibo, Joni, Chioeo-Conivo	Pano
42	Shiwilu	Jebero, Chebero, Xeberim Shiwila	Cahuapana
43	Tikuna	Ticuna, Duuxugu	Ticuna
44	Uitoto	Huitoto	Huitoto
45	Urarina	Itucali, Kacha Edze, Itukale	Shimaco
46	Uros	Uru	Uru
47	Vacacocha		Zaparo
48	Wampis	Huambiza, Maina, Shuar-Huampis	Jivaro
49	Yagua	Yihamwo, Yagua	Peba-yagua
50	Yaminahua	Yuminahua, Yaminagua, Jjamimawa	Pano
51	Yanesha	Amuesha, Amage, Amuexia, Oimage, Amajo	Arawak
52	Yine	Piro, Pirro, Pira, Simirinche, Chotaquiro	Arawak

NOTA DE ACTUALIDAD

Por otro lado, más allá de varios impases alrededor de distintas disputas abiertas producto de la demanda de CP, -como el caso de la comunidad campesina de San Juan Bautista de Cañaris (Lambayeque), que actualmente enfrentada al Proyecto Cañariaco, cuyo caso será ventilado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, en este momento hay varios procesos de CP que ya están en curso y deberían salir adelante.

Cuadro 3

PROCESOS DE CONSULTA PREVIA EN CURSO
1. Consulta Lote 192 (ex 1AB) Loreto para licitación petrolera. Perúpetro.
2. Consulta medida administrativa para la creación del Área de Conservación Maijuna en Loreto. Gobierno Regional de Loreto.
3. Consulta para modificatoria al Reglamento de la Ley Forestal.
4. Consulta de reglamento de ley de lenguas originaria.
5. Norma Técnica de salud intercultural. Ministerio de Salud.
6. Veintiséis (26) lotes de Perúpetro.

DESAFÍOS PARA SACAR ADELANTE LA CONSULTA PREVIA

En esta medida, diversos desafíos se presentan a los distintos sectores interesados en su implementación, sean organizaciones indígenas, pueblos y comunidades, organizaciones de la sociedad civil, e incluso sectores de los distintos niveles de gobierno. A continuación, presentamos algunos:

- Hacer prevalecer el derecho sobre cualquier medida administrativa:** Es necesario articular esfuerzos en torno a la CP tanto desde los sectores favorables a su implementación

NOTA DE ACTUALIDAD

dentro del gobierno y el Estado, como desde las organizaciones de la sociedad civil y sobre todo las organizaciones de los pueblos indígenas.

- Trabajar una agenda y plan de trabajo que identifique los procesos, normas y proyectos que deben ser objeto de consulta:** En el marco de los gobiernos regionales y locales, deseablemente las autoridades, pero especialmente la sociedad civil pueden ir trabajando en esta perspectiva para consolidar un derecho, pero también para prevenir la conflictividad social en el territorio.
- Entender que la CP supone un proceso articulado a las distintas problemáticas de los pueblos indígenas, pero ligado también a la institucionalidad ambiental alrededor de las industrias extractivas:** La agenda de la CP debe asumir que se trata de un proceso vinculado a otras agendas ligadas a 2 ámbitos: (i) distintos aspectos vinculados a la problemática de los pueblos indígenas como la institucionalidad indígena, la situación de los pueblos en aislamiento y la titulación de tierras, entre otros; (ii) la institucionalidad ambiental en torno a las industrias extractivas.
- Alfabetizar a la opinión pública y a los pueblos indígenas en particular, sobre los alcances, procedimientos, mecanismos y formas de la CP:** Se trata de contrarrestar la desinformación sobre la CP y resaltar su importancia y utilidad.
- Contribuir en la realización de consultas,** lo que implicará un esfuerzo creativo del cual habrá que ir aprendiendo dado que los casos son diversos, complejos y específicos.