

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**“Problemas y posibilidades de la coordinación en el sector público en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre”**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA  
CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

Carlos Ramos Montes

ASESOR

Carlos Alza Barco

LIMA – PERÚ

2017

## Resumen

El propósito de la tesis fue indagar sobre los factores de coordinación entre las entidades del sector público que dificultaron o facilitaron el proceso de consulta previa con los pueblos indígenas para la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

La investigación encontró que los factores que dificultaron el proceso de consulta previa fueron la inadecuada comunicación y el escaso conocimiento; mientras que el liderazgo técnico y político facilitó la coordinación entre las entidades del sector público. Por un lado, la inadecuada comunicación fue evidente entre las instituciones del sector público y en su relación con los pueblos indígenas expresado en: la falta de respuesta a las solicitudes, cambios de las fechas de reuniones programadas, aparición de cartas apócrifas, uso de materiales educativos sin tomar en cuenta el grado de instrucción de los indígenas, uso de discursos confrontacionales que se materializó en denuncias a los dirigentes y la descalificación a la cosmovisión indígena. Por otro lado, el escaso conocimiento se evidencia en: no se convocó -desde el inicio- a todas las organizaciones indígenas; ausencia de expertos en la implementación de la consulta previa; inexistencia de un procedimiento para implementar dicho proceso; así como no se consideró la forma como los pueblos indígenas transmiten conocimientos y toman decisiones.

Sin embargo, es posible afirmar que la inadecuada comunicación y escaso conocimiento no impidieron el desarrollo del proceso de consulta previa, debido fundamentalmente al liderazgo técnico y político que facilitó la coordinación entre las instituciones que participaron, lo señalado se evidencia en: la creación del Grupo de Trabajo Interministerial (GI) que asumió la dirección técnica; la Comisión Agraria del Congreso de la República que asumió la dirección política y decidió consultar una medida legislativa a los pueblos indígenas, a pesar de no tener presupuesto, equipo técnico ni norma que regulará el proceso de consulta previa; así como la predisposición al diálogo y la flexibilidad para permitir la participación de los pueblos indígenas.

Palabras clave: Coordinación en el Sector Público, Factores de Coordinación, Pueblos Indígenas, Consulta Previa, Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

## **Agradecimientos**

A Alicia, mi esposa, por el amor y comprensión en cada aventura que iniciamos.

A Alejandro y Julia, mis hijos, por enseñarme a ser un mejor ciudadano .

A Lazaro y Narciza, mis padres, por su apoyo incondicional.



## Índice

	Página
Caratula .....	i
Resumen .....	ii
Agradecimientos .....	iv
Índice .....	v
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I .....	8
La coordinación y la implementación de la Consulta Previa .....	8
1.1 La consulta previa como derecho de los pueblos indígenas.....	9
1.2 La obligación del Estado a consultar una medida legislativa .....	12
1.3 La necesidad de la coordinación en el sector público en la implementación de la consulta previa.....	16
1.3.1 ¿Qué entendemos por coordinación en el sector público?.....	19
1.3.2 La consulta previa como fin y la coordinación como medio: la importancia del conocimiento, de la comunicación y del liderazgo .....	23
1.4 La coordinación en el marco legal general y los instrumentos de gestión internos de las entidades públicas que participaron en el Proceso de Consulta Previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.....	27
CAPITULO 2.....	31
El caso de la coordinación en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.....	31
2.1 Antecedentes.....	31
A. La suscripción del Tratado de Libre Comercio Perú – Estados Unidos..	31
B. Sucesos de Bagua.....	33
2.2 Evidenciando el liderazgo, conocimiento y comunicación en los espacios de diálogo en el proceso de consulta previa de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.....	35
A. Instalando espacios de diálogo creados por normas .....	35
B. Instalando espacios de diálogo promovidos por las partes.....	39
C. Ejerciendo liderazgo político .....	41

D. Identificando al equipo técnico.....	42
E. Arbitrando el proceso.....	43
2.3. Consultando el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre a los pueblos indígenas .....	44
A. Proceso electoral presidencial .....	46
B. Primera Etapa.....	47
C. Segunda etapa .....	56
CAPÍTULO 3.....	64
Análisis de los hechos y la problemática.....	64
3.1 Procedimientos formales e informales utilizados en la coordinación del Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.....	64
3.2 Roles de los actores del sector público que participaron en el proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre N° 4141/2009-PE.....	96
CONCLUSIONES .....	124
LECCIONES APRENDIDAS .....	133
BIBLIOGRAFÍA.....	136
ANEXOS.....	150



## INTRODUCCIÓN

En las ciencias sociales los temas como Gerencia Pública, Políticas Públicas y la Gestión Pública, así como los sub temas que ellos abarcan, como la coordinación en el sector público, han sido desarrollados especialmente por universidades europeas y americanas.

En el Perú, existe poca bibliografía y estudios sobre procesos de coordinación en el sector público al momento de tomar decisiones con el fin de cumplir los objetivos del Estado.

En los últimos años las instituciones públicas han sufrido varios cambios. Entre los principales tenemos: influencias externas derivados del proceso de globalización, el nuevo rol del Estado, la inclusión de nuevos actores, la transversalidad de los problemas y los procesos de descentralización. Ello obliga al Estado implementar y mejorar la coordinación entre sus instituciones con el objetivo de dar respuesta a los problemas surgidos en el nuevo contexto.

Describir y explicar el proceso de coordinación, con el objetivo de encontrar los factores necesarios para su implementación, debe proporcionar información a los tomadores de decisión al momento de aplicar medidas que

involucren a varios sectores, y con ello tomar las mejores decisiones en beneficio de la población.

De otro lado, el tema resulta interesante debido a que el estudio trata sobre el proceso de consulta previa realizado en el marco de la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ambos temas son de vital importancia para el desarrollo del Estado peruano en los próximos años. Por un lado, la Ley de consulta previa obliga al Estado a consultar a los pueblos indígenas las medidas administrativas o legislativas que afecten sus derechos colectivos; por el otro, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre es importante debido a que regula los recursos naturales (bosques) que conforman más de 60% del territorio nacional.

El problema teórico y de investigación que se intentará absolver en la presente investigación está conformada por:

Problema teórico: ¿En qué medida los factores de coordinación en el sector público facilitaron o dificultaron los procesos de consulta previa legislativa?

Problema de investigación: ¿En qué medida los factores de coordinación entre las entidades del sector público facilitaron o dificultaron el proceso de consulta previa con los pueblos indígenas para la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre entre los años 2010 y 2011 en el Perú?

La hipótesis planteada ante el problema de investigación es la siguiente:



**El proceso de consulta previa para la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre está determinado por variables que facilitaron y que dificultaron su desarrollo. A nivel de la coordinación estatal, las que dificultaron son el escaso conocimiento e inadecuada comunicación, mientras que los que facilitaron están conformados por el eficiente liderazgo político y técnico ejercido por los funcionarios y servidores públicos que participaron en el proceso.**

La investigación tiene diversos objetivos, los cuales buscan contribuir al entendimiento de las acciones que ejecutan servidores y funcionarios públicos al momento de coordinar cualquier tema dentro de las instituciones públicas en la que laboran. En ese sentido, el objetivo principal y los objetivos son los siguientes:

Objetivo principal:

Identificar y comprender los factores que facilitaron y dificultaron la coordinación de las entidades del sector público con competencia forestal en el desarrollo del proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Objetivos secundarios:

- Describir y detallar los procedimientos formales e informales utilizados para la coordinación de las entidades públicas con competencia forestal en el proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.

- Determinar el rol de las entidades públicas con competencia forestal y de fauna silvestre, que participaron en la coordinación del proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.
- Describir y explicar las prácticas públicas y no públicas utilizadas en los diálogos desarrollados en la coordinación del proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

La metodología de investigación utilizada será:

Para desarrollar este punto, tendremos en consideración diferentes métodos de análisis, pero todos enfocados en la coordinación en el sector público. Describiremos de manera sucinta los diferentes métodos a ser utilizados.

Se tomarán como unidades de análisis todos los aspectos involucrados en la coordinación en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Para ello será necesario revisar los documentos (Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Administrativas, Directivas, planes, programas, etc.) que las instituciones públicas con competencia en temas forestales y de fauna silvestre, así como de pueblos indígenas emitieron para la emisión de la Ley. Asimismo, documentación (actas, cartas, oficios, pronunciamientos, entre otros)

suscritos por los actores que participaron en la consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El primer tipo de investigación será el narrativo de tipo cualitativo, recogiendo el método de estudio de caso planteado por Barzeley, debido a que estudiaremos el proceso de coordinación como una secuencia de decisiones que se dan en un tiempo y en un contexto dado. Así, determinaremos la problemática referida al campo materia de análisis, los criterios utilizados al momento de coordinar para cumplir con los compromisos del Estado.

En este punto intentaremos responder las preguntas que guiarán nuestra investigación. Según Barzeley (2004:34), dichas preguntas a su vez se agruparán en dos planos de análisis por su origen:

#### TIPOS DE PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

PREGUNTAS RELATIVAS A LAS INQUIETUDES TEÓRICAS	Preguntas temáticas Preguntas explicativas
PREGUNTAS RELATIVAS A LA EXPERIENCIA	Preguntas descriptivas

Se hará uso del método descriptivo, para detallar de manera minuciosa el comportamiento de todos los actores involucrados en la coordinación del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Unido a lo anterior, tenemos la investigación explicativa, la cual busca analizar las causas y las consecuencias de los diferentes aspectos que tomaremos en cuenta en el proceso de coordinación.

Lo señalado será complementado con las entrevistas semiestructuras efectuadas a los principales actores públicos y representantes de los pueblos indígenas, para ello se buscó conversar con los servidores y funcionarios públicos que participaron directamente en el proceso de consulta previa, independientemente del lugar de su trabajo actual.

Asimismo, el autor de la presente investigación participó en varias reuniones del proceso de consulta previa lo que permitirá tener información de primera mano de la actuación de los principales actores del Estado y de los pueblos indígenas.

Construiremos nuestra investigación teniendo en cuenta el siguiente esquema al momento de explicar el proceso de coordinación usando todas las herramientas señaladas en los párrafos anteriores.

IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS	TÉCNICAS COGNITIVAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de entender el proceso de coordinación al momento de tomar decisiones en el sector público.</li> <li>- Identificar los criterios de coordinación en el sector público.</li> <li>- Necesidad de realizar una adecuada proceso coordinación en el sector público.</li> <li>- Identificar los elementos para realizar una buen proceso coordinación en el sector público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesas de trabajo instaladas para la elaboración del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.</li> <li>- Plan de trabajo para el cumplimiento de los compromisos asumidos con los actores involucrados en la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.</li> <li>- Leyes, Decretos Supremos, Directivas, programas, planes y otros instrumentos de gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones de la mesas de trabajo.</li> <li>- Reuniones con autoridades que toman decisiones referidas a la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.</li> </ul>	Sintetizar la información recabada por medio de los instrumentos y métodos usados para recolectar información.

Finalmente, en la narración de todo el proceso de investigación, siguiendo a Barzeley (2004:27) se tendrá en cuenta el siguiente esquema al momento de plasmar los hallazgos:

<b>Eventos anteriores</b>	<b>Eventos contemporáneos</b>	<b>Eventos posteriores</b>
Eventos anteriores	EPISODIO PRINCIPAL	Eventos posteriores
Eventos anteriores	Eventos relacionados	Eventos posteriores



## CAPÍTULO I:

### La coordinación y la implementación de la Consulta Previa

El objetivo de este capítulo es presentar el marco teórico para entender la importancia de la coordinación en el sector público, específicamente en la implementación de la consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En este sentido, se define a la coordinación como una acción política, no solamente ligada a lo formal (sino también al campo informal), y en el que las relaciones de poder son parte de las interacciones cotidianas de las instancias estatales. Para entender este proceso de coordinación, metodológicamente se lo analiza en base a tres elementos: a) el liderazgo, b) el conocimiento especializado sobre la consulta previa, pueblos indígenas y temas forestales y de fauna silvestre, y c) la comunicación entre los diversos actores que participaron en este proceso.

Para ello, se divide el capítulo en cuatro secciones. En la primera se reseña el contenido general del Convenio 169 y el derecho a la consulta previa, en base tanto a la normativa internacional como nacional existente sobre la materia. En el segundo acápite se menciona la obligación que tiene el Estado en el proceso de consulta previa, y el soporte legal que la sustenta. En la tercera sección se define la coordinación en el sector público –una definición



esencialmente política—, y se distingue tres elementos constituyentes. Finalmente, en la cuarta sección se desarrolla la regulación de la coordinación en el marco legal general y particular de las instituciones públicas que participaron en el proceso de consulta previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

### **1.1 La consulta previa como derecho de los pueblos indígenas**

Hopenhayn argumenta que “la tolerancia y la defensa de la diversidad cultural se convierte en parte de lo políticamente correcto y gotean en un imaginario global que sin duda es hoy más proclive al multiculturalismo en su versión democrática de lo que era en décadas precedentes” (Hopenhayn 2002). Esta narrativa en torno a la diversidad cultural surge a mediados del siglo XX y se consolida en las décadas posteriores, a través de acuerdos y convenios internacionales. Como parte de esta apertura cultural, en 1948 se aprobó la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, donde tempranamente se demanda a que los Estados adopten medidas para la protección y asistencia para que las personas que participen en la vida cultural de su comunidad y que se incluya a los pueblos indígenas. Con la finalidad de velar por el cumplimiento de estos y otros derechos, en los años subsiguientes se crearon la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979).

Sin embargo, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en 1989, que marca un hito importante —un antes y un

después–, en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Este convenio brinda a los pueblos indígenas el derecho a decidir sobre sus propias particularidades: sobre sus modos de vida, creencias, tierras e instituciones ancestrales. Para ello, el Convenio 169 establece la consulta previa como un derecho primordial que implica que los Estados deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Artículo 6°).

El Convenio 169 ha sido ratificado por 22 países, entre los que se encuentran países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Perú. En Perú, el Convenio 169 fue aprobado en el año 1993, ratificado por el Congreso en 1994, y en vigencia a partir de 1995. Si bien el cumplimiento de este dispositivo normativo es de obligatorio cumplimiento desde 1995, es recién en el 2011 que el Congreso aprobó la Ley de Consulta Previa que desarrolla el contenido dispuesto en el convenio internacional (Aranda 2012).

En el país la consulta previa no es solo un derecho avalado en el Convenio 169 de la OIT, sino también mediante normas nacionales, sentencias del Tribunal Constitucional, y la promulgación de la normativa por parte de los poderes legislativo y ejecutivo. Así, encontramos una primera definición del derecho a la consulta previa en la Ley N° 27985, publicada el 7 de setiembre de 2011. En su

artículo 2° menciona que la consulta previa es un derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo, así como la ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo nacional o regional que los afecte directamente. De otro lado, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 06316-2008-PA/TC, en su fundamento 55°, señala que el derecho a la consulta previa está relacionado con el derecho a la participación de las comunidades nativas:

“Es decir, cuando nuestra propia ley fundamental reconoce a la consulta previa como el mecanismo de participación que le permite a las comunidades nativas decidir sobre cuáles son las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de su cultura, está promoviendo, de un lado, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político y, por otro, está permitiendo que las opiniones de las comunidades nativas se traduzcan, real y efectivamente, en las decisiones que se pudieran tomar con relación a ellas mismas, preservando de este modo su cultura, sus costumbres y formas de vida y su propia identidad”. (STC Exp. N° 06316-2008-PA/TC).

Así, teniendo en cuenta la ley y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, podemos afirmar que el derecho a la consulta previa no sólo es un derecho procedimental, sino que se constituye en un derecho fundamental para que los pueblos indígenas puedan ejercer otros derechos que son reconocidos tanto en el ámbito nacional como internacional. En este sentido, Patricia Urteaga, al analizar la consulta previa en el caso peruano, expresa que “la consulta no solo es un derecho procedimental, sino también un derecho sustantivo. El hecho de que sea considerado como un instrumento de cautela de

otros derechos sustantivos reconocidos a los pueblos indígenas no disminuye su importancia ni obligación de observancia (2009: 144).

Por lo tanto, en base a lo reseñado, el concepto de derecho a la consulta previa que se utilizará en el presente estudio, es el que lo define como un derecho fundamental y procedimental necesario para que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos vinculados a su propio desarrollo. Y que les permita proteger su integridad cultural, social y económica, de las actividades o proyectos que se desarrollen dentro de su territorio, así como de las medidas administrativas y legislativas emitidas por el Estado y que afecten sus derechos.

## **1.2 La obligación del Estado a consultar una medida legislativa**

El Estado tiene la función de resguardar los derechos y deberes de los ciudadanos que habitan en una determinada jurisdicción territorial. Partiendo de esta premisa, el Convenio 169 asigna al Estado la responsabilidad de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se tomen medidas o procedimientos que les afecten. Textualmente, la norma internacional señala que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (artículo 6°).

Para la aplicación de la consulta previa, tal como lo demanda el Convenio 169, el Estado deberá establecer los medios adecuados para la participación libre e informada de los pueblos indígenas. Además, deberá facilitar los medios

para el pleno desarrollo de las iniciativas e instituciones promovidas por estos sectores, y regir el proceso mediante el principio de buena fe. Como hace referencia la Organización Internacional del Trabajo en una guía sobre la materia al señalar que:

“(…) el propósito de la acción del gobierno es asegurar la calidad en términos de los derechos y oportunidades y eliminar la brecha socioeconómica entre los pueblos indígenas y otros sectores de la sociedad al mismo tiempo que se reconocen sus derechos, necesidades y aspiraciones especiales como pueblos” (OIT, 2009: 28).

Otras instancias internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también reconocen la obligación del Estado a consultar a los pueblos indígenas. En la sentencia del pueblo Saramaka versus Suriman, en el párrafo 133, hace referencia a esta obligación:

“(…) el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párrafo 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad (…).”

En el Perú, la normativa que regula el Convenio 169 de la OIT tiene el mismo horizonte, aunque con algunas especificidades que se deben subrayar. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0022-2009-PI/TC, reconoce la obligación del Estado peruano de llevar a cabo el



proceso de consulta previa. En el fundamento 34 señala que “Puesto que el Convenio N° 169 ha sido suscrito y ratificado por el Estado peruano, es evidente que le impone obligaciones. En este caso la obligación de llevar a cabo la consulta”. Así, una de las principales diferencias de la consulta previa, con otros procesos de participación ciudadana, recae en el papel que el Estado asume en el primero, en su condición de garante y promotor de la consulta (cuando en otros espacios de participación esta función recae en el sector privado, básicamente).

Para el caso que nos compete, es importante señalar los criterios en torno a la consulta previa de una medida legislativa. Al respecto, el Instituto de Defensa Legal fundamenta su posición en base a la sentencia N° C-030/09 del 23 de enero del 2008, emitida por la Corte Constitucional de Colombia, la cual señala lo siguiente:

“(…) cuando se trata de proyectos de ley, el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente. Aclaró, que la afectación directa puede darse tanto cuando el legislador decida expresamente regular las materias previstas por el Convenio 169, como cuando la medida, pese a su alcance general, repercuta de manera directa sobre las comunidades indígenas y tribales.” (IDL 2010: 41).

Sin embargo, el hecho de que el derecho a la consulta previa, respecto a una medida legislativa u otra decisión, recaiga en todo aquello que pueda afectar a los pueblos indígenas, incorpora una dimensión subjetiva al debate. Es decir, la percepción de los propios pueblos indígenas se convierte en un factor a considerar “ya que es posible que se presenten asuntos que otros sectores de la sociedad lo perciban irrelevantes” (Salmón et al. 2012: 41).



Empero, el proceso de consulta previa en Perú guarda ciertas particularidades. Si bien es el Estado peruano –en términos generales– el responsable de su aplicación, cabe agregar que la normativa peruana sobre consulta previa distribuye las responsabilidades y funciones para su ejecución. A diferencia de países como Colombia, donde su implementación recae en el Ministerio del Interior, en el Perú su rectoría recae en el Viceministerio de Interculturalidad. Aunque, su implementación, formalmente, es responsabilidad de las entidades del Estado que tengan competencia en el tópico a ser consultado (Gálvez & Sosa 2013).

De esta manera, el proceso de consulta previa “realmente existente” implica la interacción de diferentes instancias estatales, a través de relaciones de poder tensas y dispares, y en el marco de un diseño institucional emergente sobre la materia. Este incipiente diseño institucional va a regular el comportamiento de las instituciones y actores estatales, proporcionándoles márgenes de acción más allá de los límites formales y legales del proceso. La coordinación en el sector público asume un papel importante no solo para entender la efectividad y aplicación de la consulta previa en el caso que nos compete, sino también para comprender –en términos más abstractos– los potenciales impactos de la coordinación en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

### 1.3 La necesidad de la coordinación en el sector público en la implementación de la consulta previa

Durante el gobierno del Sr. Alberto Fujimori, en 1993, el Estado peruano ratificó el Convenio 169, mediante la Resolución Legislativa N° 26253. Sin embargo, a pesar de su vigencia legal, en la práctica, el convenio no fue aplicado por las instituciones públicas competentes. Es recién en el año 2009, durante el gobierno de Alan García, y a raíz de los sucesos de Bagua –que tuvo como saldo 34 víctimas mortales, entre policías y civiles– que el Estado peruano se ve obligado a cumplir sus compromisos internacionales respecto a los derechos de los pueblos indígenas.

En este contexto se pretendió implementar el proceso de consulta previa para el proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sin embargo, en ese entonces, en el país no se contaba con una ley de consulta previa, ni con un reglamento que aclare su procedimiento. Es recién en el año 2011 que estas normas fueron aprobadas, a través de la Ley N° 29785 y el Decreto Supremo N° 001-2012-MC, durante el gobierno de Ollanta Humala.<sup>1</sup>

Como se mencionó, el Viceministerio de Interculturalidad, adscrito al Ministerio de Cultura, tiene la responsabilidad de direccionar el proceso de consulta previa de los pueblos indígenas. Esta rectoría se tendrá que realizar a

---

<sup>1</sup> Cabe precisar que a pesar de no existir un marco legal interno que regulara el derecho a la consulta previa, el Estado tiene la obligación de aplicarlo. Esto, en base a la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0022-2009 PI/TC, que señala que a pesar de no existir una norma interna que regule el derecho a la consulta previa, el Convenio N° 169 debía ser aplicado (debido a que es un instrumento internacional que forma parte del derecho interno, en base a lo señalado en la Constitución Política de 1993 y otros instrumentos internacionales, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

través del apoyo técnico y de la supervisión de la aplicación del derecho a la consulta emprendida por lo sectores estatales que emitan una medida administrativa o legislativa que afecte a los pueblos indígenas. Sin embargo, el Viceministerio de Interculturalidad “no cuenta con las competencias suficientes para garantizar por sí mismo la implementación de este derecho cuando se trata de medidas dictadas por otros sectores” (Gálvez & Sosa 2013).

Para comenzar, el Viceministerio de Interculturalidad pertenece a una cartera ministerial recién creada en el 2010, débilmente estructurada, y que en un comienzo no contaba con adecuados instrumentos de gestión internos para asumir sus funciones referidas a los pueblos indígenas.<sup>2</sup> Esta situación lo pone en evidente desventaja frente a otros sectores mejor posicionados en la cúpula de las decisiones gubernamentales. Así, en un inicio, para la consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre no se disponía de un marco legal para su implementación. Ni se contaba con el suficiente conocimiento técnico y antropológico de las potenciales poblaciones beneficiadas. Una pregunta tan elemental, como cuántas y cuáles son las poblaciones indígenas del país, se hacía difícil de responder. Ante este diseño institucional y jurídico emergente, es razonable pensar en los amplios márgenes de acción que disponen y sacan provecho los actores estatales interactuantes, dando forma práctica al proceso de consulta en cuestión. Pues, ante una menor restricción de la estructura institucional, los espacios para la agencia y los liderazgos son mayores.

---

<sup>2</sup> Por otro lado, el INDEPA, que pudo tener un rol trascendente en el proceso de consulta previa, perdió su protagonismo al ser fusionado al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y, luego, al de Cultura.

La estructura estatal es diversa en su interior y está plagada por relaciones de poder: cada instancia estatal suele guardar funciones y objetivos distintos que regulan su comportamiento con la sociedad y con los otros órganos estatales. Es decir, “hay una constelación plural pero desbalanceada de actores con intereses alrededor de los efectos de esta política pública” (Gálvez & Sosa, 2013). La implementación del proceso de consulta previa no escapa a esta heterogeneidad estatal, debido a que cada sector implicado va a establecer *performance* y vínculos según la ubicación de sus expectativas e intereses. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas emitió un reglamento para la puesta en práctica de la consulta previa antes de que se apruebe la ley marco, siendo criticado por organizaciones indígenas y por profesionales que argumentaban técnicamente que dicho reglamento no se ajustaba a lo establecido por el Convenio 169. Una vez aprobada la ley marco, el reglamento del Ministerio de Energía y Minas fue anulado (Damonte & Ramírez, 2012).

La implementación de la consulta previa implica la participación de diferentes instancias estatales, principalmente entre el órgano rector (el Viceministerio de Interculturalidad) y las instituciones estatales encargadas de aplicar la consulta en temas de su competencia (para nuestro caso de estudio, organismos con responsabilidad en materia forestal y de fauna silvestre). Como anotamos, esta interacción se desarrolla en un contexto de un débil diseño institucional y jurídico, y través de un entramado de relaciones de poder que condiciona la dinámica al interior del Estado. Estos “puntos de encuentro” entre

los aparatos estatales permiten acercarnos al tema de la coordinación en el sector público.

Estudiar la coordinación faculta una aproximación al Estado como un aparato heterogéneo, conformado por un conglomerado de instituciones y actores con diferentes posiciones e intereses –a diferencia de una lectura homogénea de la entidad estatal, que es común encontrar en la academia. Así, cuando se habla de Estado, se refiere a organizaciones estatales específicas u particulares (ministerios, viceministerios, direcciones, etc.) que interaccionan y se influyen mutuamente. Esta forma de diseccionar al Estado es relevante en términos metodológicos, ya que como bien argumenta Dargent, “una mirada unitaria, global del Estado, puede ocultar mucha información, haciendo invisibles contrastes importantes para formar esa imagen global” (2012: 19).

### **1.3.1 ¿Qué entendemos por coordinación en el sector público?**

Hasta el momento hemos hablado de “coordinación” de una manera un tanto espontánea, por lo que es hora de definir el concepto desde el campo del sector público. Este término ha sido desarrollado ampliamente desde diferentes perspectivas en la bibliografía sobre gestión pública. A continuación, haremos una breve referencia a las principales definiciones sobre el concepto, a los aportes y limitaciones de cada una, para luego concluir con nuestra propia elección conceptual.

Una primera definición de “coordinación” es la propuesta por Fabián Repetto. Este autor parte de una definición integral del concepto, abordando



aspectos relacionados a los actores y sus intereses, y a las normas y recursos utilizados en el proceso de coordinación. Repetto argumenta que la coordinación es un:

“(…) proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas, de juegos formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran incentivos para cooperar.” (Repetto 2009: 13).

Lo relevante de la propuesta de Repetto es que su definición de “coordinación” no solo se restringe a lo técnico, sino también acota la dimensión política. Es decir, la coordinación se asume como un proceso técnico y político, considerando que los “mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política estratégica” (Repetto 2009: 12). Además, es una definición que no se reduce al plano institucional, sino también da cuenta de las reglas de juego informales que regulan el proceso de coordinación. Como el autor mismo reconoce, enfatizar estas dimensiones, lo político y lo técnico, lo formal y lo informal, adquieren mayor relevancia en contextos de baja institucionalidad. La implementación de la consulta previa en el Perú es, sin duda, una de estas situaciones.

Isabel Licha y Carlos Molina plantean una similar definición de “coordinación”. Los autores definen a la coordinación como un medio para lograr consistencia e integralidad en las políticas públicas. Refieren que este proceso guarda una dimensión política y técnica a la vez, refiriendo por “política” a las



“relaciones de poder existentes entre los distintos actores participantes en la política social”, quienes actúan dentro de un marco de reglas formales e informales. En síntesis, para Licha y Molina, la “coordinación” es:

(...) un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégico” (Licha & Molina 2006: 3).

Por su parte, autores como Garnier (2000) y Covarrubias (2007) también apuestan por una definición de coordinación que reconsidera el proceso más allá de lo establecido por el marco legal. El primero lo define como una “función esencialmente política” que no se limita a hacer compatibles unas acciones o programas gubernamentales con otros. Sino, como apunta Covarrubias, consiste también en una sintonización de esfuerzos e intereses a través de medios de concertación de carácter formal e informal, escritos y no escritos.

La dimensión política de la coordinación, presente en los autores señalados, es una arista fundamental en la definición que optamos por elegir. Es decir, definimos a la coordinación como una *acción política* entre distintas instancias o actores del sector público, que se da a través de la creación de espacios formales e informales, y mediante relaciones –muchas veces– jerárquicas y asimétricas que dan forma al proceso de diseño o implementación de una política pública.

Con esta decisión y apuesta conceptual se trasciende las limitadas visiones institucionalistas. La coordinación “realmente existente” escapa a los estrechos límites del marco formal; más aún en el caso de la consulta previa, para el cual no se contaba con un diseño institucional definido. Además, este concepto que tiene como núcleo lo político, permite identificar las asimetrías y relaciones jerárquicas que conceptualizaciones normativistas no prestan atención, como la que plantea Lechner, quien citando a Messner, señala que la coordinación es un sistema de redes que se entiende “como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar solución” (1997: 155). Así, tal como la concebimos, la coordinación debe ser enfocada también desde el plano político, desde las relaciones de poder que la atraviesan, y desde el campo informal que reconfigura su contraparte formal e institucional.

Como anotan Helmke y Levitsky (2006), las normas y reglas informales que se crean entre agentes interactuantes, son a menudo tan importantes como las instituciones formales a la hora de estructurar las reglas de juego. En nuestros sistemas democráticos precarios, como argumentan los autores, las reglas informales coexisten en las instituciones democráticas formales, y lo que es más importante, a veces las sustituyen, revierten o refuerzan. Al centrar el proceso de consulta previa, exclusivamente en las reglas formales, se corre el riesgo de perder mucho de lo que da forma y limita esta política pública. Considerar la arista informal, más el ejercicio de poder inmanente en las relaciones en el sector público, nos permite, sin dudas, una aproximación más

amplia y realista de la consulta previa como proceso de coordinación. Proceso, en el que, por cierto, el conocimiento, la comunicación y el liderazgo juegan un papel relevante, y sin los cuales no se la podría entender a cabalidad.

### **1.3.2 La consulta previa como fin y la coordinación como medio: la importancia del conocimiento, de la comunicación y del liderazgo**

Luego de ratificado el Convenio 169, las instituciones estatales se enfrentan al proceso de implementación de los derechos regulados por esta norma internacional. Sin embargo, si bien existe un marco legal que regula la creación de espacios de coordinación en el sector público (ver punto 1.4), no se cuenta con instrumentos procedimentales específicos para el tema de la consulta previa. Nuevamente aquí recae la importancia de los espacios informales de coordinación, que suplen los vacíos y limitaciones de la reglamentación formal existente. Pero también en estas coyunturas de debilidad institucional, las agencias de los actores participantes, y el liderazgo que se asume en el proceso, suelen ser fundamentales.

Para Repetto (2009) la coordinación política obliga a que las instituciones ejerzan liderazgo para sintonizar el accionar de pares eventuales y el modo en el que cada agente involucrado busca formar coaliciones de apoyo que permitan el desarrollo de la política pública. En este sentido, en la coordinación se requiere de un tipo de liderazgo que genere valor público y permita que los servicios brindados a la ciudadanía sean los más adecuados. Así, el liderazgo en la gestión pública no solo implica funciones de dirigencia y organización, sino

también lidiar con múltiples intereses personales que existen entre los actores que interactúan en la implementación de una política pública concreta.

Según Parrado (2001), en la administración pública se advierte una diferencia entre dos tipos de liderazgos: directivos-líderes y directivos-gestores. Los primeros promueven la transformación de las organizaciones públicas, mientras que los segundos se encargan de la planificación concreta de la transformación, así como del negocio diario de la administración. Sin embargo, para Parrado, además, debiera existir un liderazgo de transformación, que debe procurar que los subordinados vayan más allá de su propio interés, aceptando la misión de la organización. Estos tipos de liderazgo son sustanciales para el buen desempeño de la administración pública, en tanto cumplen la función de estrategias, gestores de los recursos disponibles para la adecuación de la política pública, y promotores de un entorno favorable para su aplicación (Losada, 1999)

En base a lo señalado, entonces se puede definir al liderazgo en el sector público como aquella conducta que considera como su objetivo brindar adecuados servicios a los ciudadanos generando valor público. Y que para ello realiza cambios necesarios en la visión y estructura de la administración, facilitando la planificación y organización de los procesos, y conciliando intereses públicos y subalternos. Sin embargo, el liderazgo no rinde frutos sin una adecuada comunicación. Este es un segundo componente a considerar en el proceso de coordinación en la gestión pública.

Así, la comunicación es el segundo aspecto relevante para el proceso de coordinación en el Estado. No se puede entender un proceso de coordinación sin la comunicación entre las partes involucradas, más aún cuando en la implementación de una política pública interactúan diversos actores, con diversos intereses, trayectorias y concepciones de la realidad –tal como hemos indicado líneas más arriba. Como argumenta Zavariz:

“Es necesario (...) enmarcar que la audiencia que tiene una institución pública es mucho más extensa en su composición que el de una institución privada. Además, su segmentación y variedad son también más complejos. Y por último, son también mayores las presiones que estos actores (partidos políticos, grupos de interés, legisladores, otros gobiernos, etc.) ejercen sobre la institución pública, que la que ejercen los actores de la institución privada”. (2014).

Según Bonilla: “Si las organizaciones han sido creadas para alcanzar fines y esto sólo se logra mediante la acción coordinada, entonces la comunicación destaca como un elementos fundamental dentro de las organizaciones” (1998: 30). La comunicación permite que los tomadores de decisión de las políticas públicas operen acorde a los propósitos del proyecto, y articulen sus acciones para su adecuada elaboración e implementación.

Este mecanismo de comunicación en el sector público debe estar basado en la retroalimentación, en un modelo circular de comunicación, tal como lo entiende Pastor. Es decir, “un proceso de ida y vuelta de contenidos informativos que produce cambios en los sujetos” (2001: 259). En este proceso de ida y vuelta “se intercambian creencias, pensamientos, sentimientos y discursos y, con ello se logra intercambiar también historia, sentido y conciencias” (Arce 2012: 71).



Esto implica que los interlocutores utilicen un mismo código, el cual está estrechamente ligado al uso del idioma, y por ende, a la cosmovisión del mundo del que parten tanto los pueblos indígenas como los representantes del Estado. Sin embargo, cabe agregar que la comunicación tiene sentido siempre y cuando se comunique la información correcta u oportuna respecto a una política pública. Es por ello que el conocimiento es una tercera dimensión que permite el proceso de consulta previa.

Sobre el concepto de conocimiento, Segovia señala que puede ser explícito e implícito, individual o colectivo. El conocimiento “comprende significados (cognitivo, afectivo, simbólico y cultural) y prácticas (comportamientos, rituales y rutinas organizacionales)” (citado en Spender 1996b: 73). Tanto el Estado como los pueblos indígenas desarrollan un conjunto de conocimientos dentro de sus organizaciones que les permiten relacionarse y tomar decisiones para la solución de sus conflictos. Este tipo de conocimiento suele ser compartido, colectivo, pues “está inmerso en la práctica organizativa de las empresas” (citado en Spender 1999: 24).

El reto en el proceso de coordinación para aplicación de la consulta previa es que el conocimiento sobre la población indígena, que logran formar las distintas instancias y actores estatales, sea la que más se ajusta a la realidad indígena, y permita implantar una política pública acorde a los intereses y expectativas de las poblaciones indígenas beneficiadas. Como se verá a lo largo de la tesis, este componente de la coordinación, que vincula una política pública a un sector de la población con rasgos culturales propios y particulares, va a ser



fundamental para su buen desarrollo y para su aplicación acorde a las expectativas de la población beneficiada.

En resumen, la iniciativa de los actores en juego (el liderazgo), el adecuado vínculo que se establece entre ellos (comunicación), y el mensaje correcto que transportan dichos vínculos (conocimientos) son elementos constitutivos de todo proceso de coordinación, en especial para la implementación de la consulta previa. Estos tres componentes, como se ha anotado, actúan más allá de los límites formales, y en un escenario plagado de relaciones de poder que alteran la forma en que cada uno de ellos se pone en práctica.

#### **1.4 La coordinación en el marco legal general y los instrumentos de gestión internos de las entidades públicas que participaron en el Proceso de Consulta Previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

Las instituciones públicas cuentan con instrumentos legales y de gestión, de diferente jerarquía normativa, en base a los cuales se toman decisiones dentro de sus competencias. En ellos, se advierte el uso del término “coordinación” para describir acciones de obligatorio cumplimiento por las entidades del sector público.

En la Constitución Política vigente se advierte el uso de “coordinación” al referirse a la función jurisdiccional, descentralización y espacio de diálogo dentro de los gobiernos regionales. Entre los principales artículos vinculados tenemos:

- a) El artículo 149° de la Constitución vigente señala que la Ley establece las formas de coordinación de la función jurisdiccional ejercida por las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, y los Juzgados de Paz, así como las demás instancias del Poder Judicial.
- b) El artículo 190° al referirse al proceso de regionalización señala que mientras dure el proceso de integración de dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismo de coordinación entre sí.
- c) El artículo 191° establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa para los asuntos de su competencia, estableciendo la disposición de coordinación con las municipalidades sin interferir en sus funciones.
- d) El artículo 203° hace referencia al Consejo de Coordinación Regional que es un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades, la misma que está integrado por los alcaldes provinciales y los representantes de la sociedad civil con funciones y atribuciones señaladas en la legislación de la materia.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE), aprobado por Ley N° 29158 establece como uno de sus principios a la Organización e Integración. El artículo V señala que las entidades del Poder Ejecutivo coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú.

Asimismo, la LOPE señala la naturaleza de las Comisiones Sectoriales y Multisectoriales. El artículo 36° de la LOPE señala tres tipos de comisiones: sectoriales, multisectoriales de naturaleza temporal y multisectorial de naturaleza permanente.

Los instrumentos de gestión internos necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas como el Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo se encuentran constituidos, principalmente, por:

- Reglamento de Organismo y Funciones – ROF.
- Manual de Organización y Funciones – MOF.
- Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA.
- Manual de Procedimientos Administrativos – MAPRO.
- Clasificador de Cargos.
- Directivas que regulan procedimientos de actividades puntuales.

De la revisión principalmente del Reglamento de Organización y Funciones de cada una de las instituciones públicas materia de análisis se advierte que el término “coordinación” es usado indistintamente, lo que permite que los servidores y funcionarios públicos la utilicen para el desarrollo de sus actividades dentro de sus instituciones como para relacionarse con otras

instituciones públicas y/o privadas. En el Anexo 1 se detallan el uso del término coordinación en las normas que regulan el funcionamiento de los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Cultura, Comercio Exterior y Turismo, Defensoría del Pueblo y en el Congreso de la República.



## CAPITULO 2

### El caso de la coordinación en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Este capítulo tiene como objetivo describir, sin realizar ninguna valoración, los eventos ejecutados antes y durante el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Para ello, se detallará los siguientes aspectos: Tratado de Libre de Comercio Perú – Estados Unidos, Sucesos de Bagua, espacios de diálogo creados mediante normas y por voluntad de las partes, el equipo técnico y político, instituciones que participaron. Asimismo, se explicará las dos etapas del Proceso de Consulta Previa y el proceso electoral realizado en dicha etapa.

#### 2.1 Antecedentes

##### A. La suscripción del Tratado de Libre Comercio Perú – Estados Unidos

Durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique (29 de julio de 2001 al 28 de julio de 2006), el Estado Peruano y los Estados Unidos de Norte América suscribieron el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos (en adelante, Tratado de Libre Comercio), el 12 de abril de 2006<sup>3</sup>. Sin embargo,

---

<sup>3</sup> El Congreso de la República lo aprobó mediante Resolución Legislativa N° 29054, publicada el 17 de enero de 2009 y fue ratificado mediante Decreto Supremo N° 040-2007-RE, publicado el 3 de julio de 2007.



el Tratado de Libre Comercio se implementó recién a partir del 01 de febrero de 2009, ya que fue modificado por el gobierno siguiente. Durante el gobierno del presidente Alan García Pérez (29 de julio de 2006 al 28 de julio de 2011) se suscribió el Protocolo de Enmienda al Tratado de Libre Comercio, el 25 de junio de 2007<sup>4</sup>.

El capítulo dieciocho del Tratado de Libre Comercio está relacionado con el medio ambiente, estableciendo como uno de los objetivos que: las partes contribuyan con los esfuerzos para asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente, promuevan la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo de desarrollo sostenible y esforzándose en fortalecer los vínculos entre las políticas y prácticas comerciales y ambientales de las partes, lo que puede tener lugar a través de cooperación y colaboración ambiental (TLC 2007: 53).

En dicho capítulo, se encuentra el Anexo 18.3.4 que desarrolla y regula el manejo del sector forestal. Ambos países se comprometen a mejorar la gestión forestal y promover el comercio legal de los productos madereros. Para esto, las partes establecen obligaciones que se encuentran detalladas en el mencionado Anexo.

En el marco de las obligaciones señaladas en el Tratado de Libre Comercio, el Congreso de la República delegó facultades legislativas al Poder

---

<sup>4</sup> El Protocolo de Enmienda fue aprobado por el Congreso mediante Resolución Legislativa N° 29054, publicado el 17 de enero de 2009 y ratificado mediante Decreto Supremo N° 040-2007-RE, publicado el 3 de julio de 2007.

Ejecutivo, mediante Ley N° 29157, publicada el 20 de diciembre de 2007. En base a ella el presidente de la República aprobó noventa y nueve (99) Decretos Legislativos. Uno de ellos es el D. L. N° 1090 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre” que entró en vigencia con la aprobación de su Reglamento, efectuado mediante el Decreto Supremo N° 002-2009-AG, el 16 de enero de 2009. Con este marco legal, el Poder Ejecutivo señaló su intención de cumplir con las obligaciones señaladas en el Capítulo Dieciocho, en especial del Anexo 18.3.4, del Tratado de Libre Comercio.

#### **B. Sucesos de Bagua**

El 5 de junio de 2009 murieron treinta y tres ciudadanos y hubo un desaparecido. Estos trágicos hechos fueron el colofón de una serie de acciones ejecutadas por los pueblos indígenas y el Estado, a raíz de la desprotección de los derechos de los pueblos indígenas; la cual se incrementó con la publicación de los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la Ley N° 29157, entre ellos el Decreto Legislativo N° 1090, aprobado el 28 de junio de 2008.

Los pueblos indígenas (en especial AIDSESP) agrupados en sus organizaciones regionales y nacionales, iniciaron protestas en contra de los Decretos Legislativos que afectaban sus territorios.

Según Ramos (2015: 66-67), las normas que desprotegieron los derechos de los pueblos indígenas, modificando tanto su forma de organización, propiedad y sus recursos, estuvieron constituidas, principalmente, por el Decreto Legislativo N° 994, Decreto Legislativo N° 1015, Decreto Legislativo N° 1073,

Decreto Legislativo N° 1020, Decreto Legislativo N° 1064, Decreto Legislativo N° 1081, Decreto Legislativo N° 1083, Decreto Legislativo N° 1089 y el Decreto Legislativo N° 1090.

Durante el gobierno del Sr. Alan García Pérez, las organizaciones indígenas realizaron diversas acciones de protesta, las cuales se detallan en el Anexo 2 del presente documento.

Cabe agregar que el gobierno de turno, la Policía Nacional del Perú, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo tuvieron una participación activa en los hechos previos al 5 de junio de 2009. Las principales acciones que ejecutaron se encuentran descritas en el Anexo 3.

De la revisión de los Anexos 2 y 3 se advierte que, tanto las organizaciones indígenas como el Estado, realizaron acciones antes de los sucesos de Bagua, entre las que es necesario destacar: instalación de mesas de diálogo, protestas por parte de los pueblos indígenas que incluyeron bloqueos de carreteras, denuncias por parte del Estado hacía los principales dirigentes indígenas, emisión de normas, enfrentamientos entre la policía y los pueblos indígenas.

## 2.2 Evidenciando el liderazgo, conocimiento y comunicación en los espacios de diálogo en el proceso de consulta previa de la Ley Forestal y Fauna Silvestre

### A. Instalando espacios de diálogo creados por normas

Antes y durante el Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, se instauraron cuatro espacios de diálogo creados mediante normas. El objetivo era solucionar los problemas presentados por las decisiones emitidas por el gobierno del Sr. Alan García Pérez, entre ellas el Decreto Legislativo N° 1090. Los principales espacios de diálogo que se desarrollaron fueron:

El 24 de marzo de 2009, el Poder Ejecutivo crea la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana, mediante el Decreto Supremo N° 002-2009-MIMDES. En su artículo 1° estableció como función general que la Mesa realice el seguimiento de la obligación del Estado Peruano de garantizar la existencia y autonomía de los pueblos indígenas, promover su desarrollo y asegurar que gocen de los mismos derechos y oportunidades que la legislación otorga a los demás miembros de la sociedad peruana. El artículo 2° detalla la constitución de dicho espacio, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N°: 1

Poder Ejecutivo	Pueblos Indígenas
Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros	Un representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP
Un representante del Ministerio del Ambiente	Un representante del Pueblo Achuar
Un representante del Ministerio de Agricultura	Un representante del Pueblo Ashaninka
Un representante del Ministerio de Educación	Un representante del Pueblo Awajun
Un representante del Ministerio de Energía y Minas	Un representante del Pueblo Cocama Cocamilla
Un representante del Ministerio del Interior	Un representante del Pueblo Matsigenka

Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Un representante del Pueblo Nomatsigenka
Un representante del Ministerio de Salud	Un representante del Pueblo Quechua del Datém
Un representante del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado – SERNANP	Un representante del Pueblo Shipibo Conibo
Un representante del Instituto Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA	Un representante del Pueblo Yanasha
Un representante del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI	Un representante del Pueblo Yine

Fuente: Decreto Supremo N° 002-2009-MIMDES

Elaboración: propia

El 20 de mayo de 2009, el Poder Ejecutivo crea la Comisión Multisectorial que abordará la problemática de los pueblos amazónicos, mediante el Decreto Supremo N° 031-2009-PCM. En su artículo 1° establece que la función general es abordar la problemática de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, constituyéndose en un espacio de consulta cuya misión es coadyuvar al análisis y la búsqueda de acuerdos consensuados de los asuntos planteados por los pueblos indígenas y el Estado. Según el artículo 2° el espacio estaría constituido por representantes del Poder Ejecutivo y de los Pueblos Indígenas, como figura en el siguiente cuadro:

Cuadro N°: 2

Poder Ejecutivo	Pueblos Indígenas
Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros	Un máximo de siete (7) representantes de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP
Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
Un representante del Ministerio del Ambiente	
Un representante del Ministerio de Agricultura	
Un representante del Ministerio de Energía y Minas	
Un representante del Ministerio de Educación	
Un representante del Ministerio del Interior	
Un representante del Ministerio de Salud	
Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones	
Un representante del Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción	
Un representante de los Presidentes Regionales de la Zona Amazónica	
Un representante de los Alcaldes de la Zona Amazónica	

Fuente: Decreto Supremo N° 031-2009-PCM

Elaboración: propia

El 11 de junio de 2009, el Poder Ejecutivo constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, a cargo de la formulación de un Plan Integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en



los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierra y demás medidas necesarias, mediante Resolución Suprema N° 117-2009-PCM. Esta Resolución fue modificada mediante la Resolución Suprema N° 211-2009-PCM, del 24 de agosto del 2009, en la que se amplió su conformación. El artículo 2° señala a los miembros que la conforman:

Cuadro N°: 3

Poder Ejecutivo	Pueblos Indígenas
Ministerio de Agricultura	Los representantes de las organizaciones indígenas amazónicas acreditados en la reunión del 22 de junio del 2009.
Ministerio del Ambiente	
Ministerio de Energía y Minas	
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
Ministerio de Salud	
Ministerio de Educación	
Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Vivienda, Construcción y Saneamiento	
Presidente Regional de Loreto	
Presidente Regional de Ucayali	
Presidente Regional de Amazonas	
Presidente Regional de San Martín	
Presidente Regional de Madre de Dios	
Presidente Regional de Cusco	
Presidente Regional de Huánuco	
Presidente Regional de Pasco	
Presidente Regional de Junín	
Presidente Regional de Ayacucho	
Presidente Regional de Cajamarca	

Fuente: Resolución Suprema N° 117-2009-PCM y Resolución Suprema N° 211-2009-PCM

Elaboración: propia

Como se observa en el cuadro anterior, el Grupo Nacional de Coordinación estuvo constituido por siete Ministerios, once Gobiernos Regionales y representantes de los pueblos indígenas acreditados en las cuatro mesas de trabajo instaladas. Se incluyó a los Gobiernos Regionales donde existía presencia de pueblos indígenas, así como recursos forestales y de fauna silvestre.

Desde su creación, se llevaron diversas reuniones de coordinación. Es así que, en la sesión del 22 de junio, se acreditaron representantes de las organizaciones indígenas y representantes de los pueblos indígenas, acordando la creación de cuatro (4) mesas de trabajo (Pautrat, 2011:30):

- a) Mesa N° 1: Comisión encargada de investigar los sucesos de Bagua el 5 de junio del 2009 y proponer la reconciliación nacional con las poblaciones amazónicas;
- b) Mesa N° 2: Discusión y propuesta de solución respecto a los decretos cuestionados por poblaciones indígenas amazónicas y trabajar propuestas concertadas de nuevas leyes a ser presentadas al Ejecutivo, dando especial importancia a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre;
- c) Mesa N° 3: Consulta Previa a los pueblos indígenas amazónicos. Definir los mecanismos de consulta para la aplicación del Convenio 169 de la OIT, que permite recoger las opiniones y los puntos de vista de los pueblos indígenas amazónicos;
- d) Mesa N° 4: Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico: En base los avances realizados por la Mesa de Diálogo Nacional con las Comunidades Indígenas Amazónicas, creado en el 2001, y actualizarla de acuerdo a la realidad regional y nacional.

Finalmente, el 11 de diciembre de 2010, se constituyó la Comisión Multisectorial creada mediante el Decreto Supremo N° 107-2010-PCM, modificada mediante el Decreto Supremo N° 001-2011-PCM del 5 de enero de 2011, la cual quedó conformada de la siguiente manera:

Cuadro N°: 4

<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>Pueblos Indígenas</b>
Un representante del Ministerio de Agricultura; quien la presidirá.	Los representantes de las Comunidades Nativas, a través de sus organizaciones representativas nacionales. Las organizaciones
Un representante del Ministerio del Ambiente	
Un representante del Vice Ministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	

Un representante del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI	regionales participarán en los Comités Regionales.
Un representante del Consejo Interregional Amazónico – CIAM	
Los representantes de los Gobiernos Regionales según corresponda, de acuerdo al artículo 3	

Fuente: Decreto Supremo N° 107-2010-PCM y Decreto Supremo N° 001-2011-PCM

Elaboración: propia

El artículo 2° señaló que la Secretaría Técnica estaría a cargo de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, la cual podrá convocar a los representantes de los organismos especializados así como profesionales y técnicos expertos de los sectores vinculados a la problemática de las Comunidades Nativas, a fin de que brinden su colaboración en forma permanente o temporal.

#### **B. Instalando espacios de diálogo promovidos por las partes**

Antes del Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se instauraron cuatro espacios de diálogo creados entre las partes, tres entre el Estado y los pueblos indígenas, y uno entre Entidades del Estado. El objetivo era solucionar problemas vinculados a los pueblos indígenas, en especial los generados por la emisión de los decretos legislativos emitidos para la implementación del Tratado de Libre Comercio Perú – Estados Unidos.

El 20 de agosto de 2008, el Congreso de la República, representado por su presidente el Sr. Javier Velásquez y AIDSESEP, representado por Alberto Pizango, suscribieron un acta en el que el Poder Legislativo se comprometía a debatir los Decretos Legislativos que afectaban a los pueblos indígenas (Comisión Especial para Investigar y Analizar los Hechos de Bagua 2009: 34). Este primer acercamiento, entre el Estado y los pueblos indígenas, no tuvo

resultados inmediatos; el compromiso no se plasmó en la instalación de un grupo formal de análisis de dichos Decretos y, producto de ello, se pueda conseguir que se deroguen las normas que afectaban a los pueblos indígenas.

El 28 de agosto de 2008, el pleno del Congreso de la República aprueba la creación de la Comisión Multipartidaria cuyo objetivo fue estudiar y recomendar soluciones a los problemas en torno a los pueblos indígenas. Dicha Comisión emitió su informe final el 7 de mayo de 2009, recomendando la derogación de los Decretos Legislativos N° 994, 1064, 1020, 1080, 1081, 1089, 1090, 1083, 1060 y 995 (Pautrat 2011: 27). A pesar que esta Comisión recomendó la derogación del Decreto Legislativo N° 1090, el Congreso postergó (el 4 de junio de 2009) el debate de su derogación, lo que conllevó, lamentablemente, que al día siguiente se pierdan vidas humanas tanto de las fuerzas armadas -Policía Nacional del Perú- como de los pueblos indígenas.

El 12 de noviembre de 2008, se establece una mesa de diálogo entre el Congreso y representantes del Frente de Defensa de Ucayali, Frente Patriótico de Loreto y Frentes de Defensa de la Selva Central. Se analizan los Decretos Legislativos N° 1064, 1080, 1081, 1081, 1089 y 1090 (Comisión Especial para Investigar y Analizar los Hechos de Bagua 2009: 35). No se conocen los resultados de la mencionada mesa de diálogo y tampoco sirvió para la derogación del Decreto Legislativo N° 1090.

No se tiene la fecha exacta, pero es en el marco de la Mesa N° 2 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos que se crea un grupo de trabajo interministerial conformado por el Ministerio de

Agricultura, Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

### **C. Ejerciendo liderazgo político**

Las protestas de los pueblos indígenas tuvieron como colofón el 5 de junio de 2009 con los sucesos de Bagua. Luego de ello, el 11 de junio de 2009, el Congreso de la República aprueba la Ley N° 29376 que suspende la aplicación del Decreto Legislativo N° 1090.

Posteriormente, el 19 de junio de 2009, el Congreso de la República aprueba la Ley N° 29382 que deroga el Decreto Legislativo N° 1090. Luego de la derogación, el Congreso de la República no participa en las reuniones para la elaboración del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El 19 de noviembre de 2009, mediante Carta N° 566-2009-AIDSESP, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana presenta al Ministerio de Agricultura el documento “Aporte Técnicos para Mejorar la Normatividad Forestal” resultado del trabajo de la Mesa N° 2 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

El 22 de junio de 2010, mediante Oficio N° 143-2010-PR, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE que fue derivado a la Comisión Agraria y Descentralización para el dictamen correspondiente.



Una vez que el Proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República por medio de la Comisión Agraria se encarga de someter la Ley Forestal y de Fauna Silvestre al proceso de consulta previa, para ello inicia reuniones preliminares invitando a miembros de la sociedad civil, representantes de los pueblos indígenas y del Poder Ejecutivo.

Desde los sucesos del 5 de junio de 2009, y durante el proceso de consulta previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Congreso de la República en especial la Comisión Agraria asumió la dirección del proceso.

#### **D. Identificando al equipo técnico**

El 11 de junio de 2009, en el marco de la Mesa n° 2 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos se congrega a un grupo de profesionales y representantes de la sociedad civil, el Estado y los pueblos indígenas. Según Pautrat (2011: 30) participaron la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo, CEPLAN, OEFA, OSINFOR, IIAP y COFOPRI, representantes de los Gobiernos Regionales y de los Pueblos Indígenas (CONAP y AIDSESEP).

El 1 de agosto de 2009, mediante Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG, el Ministerio de Agricultura por medio de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre inicia las acciones para la revisión y actualización de la Ley Forestal y Fauna Silvestre desarrollando actividades que cuentan con la

presencia y aporte de las entidades públicas con competencia en temas forestales y de pueblos indígenas.

El 11 de diciembre de 2010, la Comisión Multisectorial presidida por el Ministerio de Agricultura con el objetivo de realizar el seguimiento de los acuerdos arribados en el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, solicitó información a las entidades públicas con competencia en temas forestales y pueblos indígenas.

El equipo técnico que participó en el proceso de consulta previa estuvo constituido principalmente por miembros de las siguientes entidades públicas: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Cultura. En menor medida, representantes del Congreso de la República, Defensoría del Pueblo y OSINFOR.

#### **E. Arbitrando el proceso**

Luego de que el Poder Ejecutivo presentará el Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE al Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 382-2010-DP/PAD del 15 de setiembre de 2010 remite el Informe Defensorial N° 151 denominado “La política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”.

La Defensoría del Pueblo participó en la elaboración de la metodología, reuniones regionales (con excepción de la cuarta reunión regional de la primera etapa) y encuentros nacionales (con excepción de los primeros días del

encuentro nacional en la primera etapa) de la Consulta Previa del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE.

La presencia de la Defensoría del Pueblo fue requerida tanto por los representantes del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y los pueblos indígenas. Para desarrollar sus funciones emitió su posición por medio de cartas, oficios y pronunciamientos en todo el proceso de consulta previa.

### **2.3. Consultando el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre a los pueblos indígenas**

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) mediante Carta N° 331-2010-AIDSESP, con fecha 22 de octubre de 2010, solicitó al Presidente de la Comisión Agraria que el Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE sea sometido al Proceso de Consulta Previa y que comprenda - como mínimo- a treinta localidades con presencia de pueblos indígenas. La solicitud no fue respondida por la Comisión Agraria; sin embargo, el pedido fue cumplido en parte, ya que el Proyecto de Ley fue sometido al Proceso de Consulta Previa, pero no fue desarrollado en todos los lugares planteados.

En ese contexto, ante el pedido de las organizaciones indígenas, así como de la vigencia del Convenio N° 169 de la OIT, de la Constitución Política y de las sentencias del Tribunal Constitucional, la Comisión Agraria del Congreso de la República se encargó de someter el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna

Silvestre al proceso de consulta previa. A pesar que no existía un marco legal que regule el procedimiento de implementación de la consulta previa.

La Comisión Agraria, mediante Oficio N° 384-2010-2011/CA-CR del 4 de noviembre de 2010, formaliza la invitación a AIDSESEP y sus organizaciones regionales a participar en el proceso de consulta previa.

Asimismo, con fecha 7 de noviembre de 2010, mediante publicación en los diarios La República y El Peruano, reitera la invitación a participar en el proceso de consulta en relación al Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE. Si bien la publicación en dos diarios de circulación nacional fue importante para poner en conocimiento de los pueblos indígenas, la Comisión no tuvo en cuenta que la mayor parte de los integrantes de las organizaciones indígenas viven en provincia y tienen poco acceso a dichas publicaciones.

El proceso de consulta previa para la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue dirigido por la Comisión Agraria del Congreso de la República. Se desarrolló en dos etapas que compartieron la misma estructura, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N°: 5

Proceso de Consulta Previa	
Primera etapa	Segunda etapa
Elaboración y aprobación de la metodología	Elaboración y aprobación de la metodología
Reuniones Regionales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Satipo 24 y 25 de noviembre de 2010 (Junín)</li> <li>- Pucallpa 29 y 30 de noviembre de 2010 (Ucayali)</li> <li>- Tarapoto 2 y 3 de diciembre de 2010 (San Martín)</li> <li>- Iquitos 5 y 6 de diciembre de 2010 (Loreto)</li> </ul>	Reuniones Regionales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayacucho del 31 de enero al 1 de febrero de 2011</li> <li>- Chiclayo del 4 al 5 de febrero de 2011</li> <li>- Puerto Maldonado del 8 al 9 de febrero de 2011</li> <li>- Cusco- Puno del 11 al 12 de febrero de 2011</li> <li>- Iquitos del 16 al 17 de febrero de 2011</li> <li>- Atalaya –Ucayali del 23 al 24 de febrero de 2011</li> <li>- Bagua – Amazonas el 3 de marzo de 2011</li> </ul>
Encuentro Nacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lima del 7 al 10 de diciembre de 2010</li> </ul>	Encuentro Nacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lima del 9 al 11 de marzo de 2011</li> </ul>

Fuente: Convocatorias efectuadas por el diario la República y actas de asistencia.

Elaboración: propia

En la segunda etapa se desarrollaron más reuniones regionales que en la primera y se incluyeron más lugares, dando prioridad a los miembros de las nuevas organizaciones (CNA, CCP, CONACAMI, FEMUCARINAP) incorporadas al Proceso de Consulta.

#### **A. Proceso electoral presidencial**

El gobierno del Sr. Alan García Pérez (periodo del 29 de julio de 2006 al 28 de julio del 2011) se caracterizó por emitir normas que generaron confrontaciones con los pueblos indígenas. En uno de sus últimos actos como presidente, faltando seis días para finalizar su mandato constitucional, publicó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada el 22 de julio de 2011, con la Ley N° 29763.

De otro lado, en cumplimiento de los Artículos 81° y 82° de la Ley Orgánica de Elecciones, el Presidente de la República convocó a Elecciones Generales para el 10 de abril de 2011, mediante Decreto Supremo N° 105 – 2010 PCM, de fecha 5 de diciembre de 2010. De esto, se destaca que el proceso de consulta previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue desarrollado en pleno proceso electoral.

Los principales partidos políticos que postularon candidatos presidenciales, plasmaron su visión sobre los pueblos indígenas y el medio ambiente, en sus planes de gobierno. De los planes de gobierno presentados al Jurado Nacional de Elecciones, conviene destacar el elaborado por Gana Perú.



En tanto que el APRA retiró su candidata presidencial antes de las elecciones, razón por la cual no hemos considerado revisar y analizar su plan de gobierno.

De acuerdo a Liz Soldevilla (2011: 18-21), Gana Perú, partido político que salió vencedor en las elecciones presidenciales 2011, planteó en relación al tema de pueblos indígenas y medio ambiente: reforestación de tierras de bosques degradados; puso énfasis en la obligatoriedad de los mecanismos de consulta para tomar decisiones sobre las actividades que se realicen en sus territorios, teniendo en cuenta la diversidad étnica y cultural. Otra de sus propuestas señalaba que se consultaría a la población indígena sobre los proyectos económicos que los podrían afectar, ello en cumplimiento de lo señalado en el Convenio N° 169 de la OIT.

## **B. Primera Etapa**

Esta primera etapa estuvo constituida por: i) la aprobación de la metodología, ii) las reuniones regionales y iii) el encuentro nacional. Participaron organizaciones nacionales y regionales de los pueblos indígenas, así como el Estado, representado por el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, los Gobiernos Regionales y el Poder Ejecutivo (Ministerio del Ambiente, Agricultura, MINCETUR, OSINFOR). No se arribaron a acuerdos entre las partes, por lo que los pueblos indígenas solicitaron que el proceso continúe, iniciándose así, una segunda etapa.

### i) Aprobación de la metodología

Con fecha 23 de noviembre de 2010, la Comisión Agraria aprobó la metodología para la conducción del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas en relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

Según Pautrat (2011:54), la Comisión Agraria del Congreso de la República elaboró una primera propuesta metodológica para el desarrollo de la consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual fue revisada y modificada en reuniones de coordinación con diversos actores. Las principales reuniones fueron:

Cuadro N°: 6

Reuniones	Fecha	Asistentes	
		Estado	Pueblos Indígenas
Primera reunión	04/10/2010	Comisión Agraria del Congreso de la república Defensoría del Pueblo	AIDSESP CONAP
Segunda reunión	12/10/2010	Comisión Agraria del Congreso de la república Defensoría del Pueblo	AIDSESP CONAP
Tercera reunión	No se tiene la fecha de realización	Comisión Agraria del Congreso de la República	AIDSESP CONAP
Cuarta reunión	05/11/2010	Comisión Agraria del Congreso Defensoría del Pueblo	Representantes de los pueblos indígenas (no se precisa el nombre de los que participaron)
Quinta reunión	10/11/2010	Comisión Agraria del Congreso Defensoría del Pueblo	Representantes de los pueblos indígenas (no se precisa el nombre de los que participaron)
Sexta reunión	17/11/2010	No se tiene la lista de los participantes	
Séptima reunión	23/11/2010	Congreso de la República	

**Fuente:** Oficio N° 565-2010-2011/CA-CR del 15 de noviembre de 2010; Actas de la reunión de trabajo de coordinación para la realización de la consulta previa a los pueblos indígenas del Proyecto de la Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 5 y 10 de noviembre de 2010.

**Elaboración:** Propia

Para la elaboración y posterior aprobación de la metodología se tuvo en consideración la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0022-2009-PI/TC, el Convenio N° 169 de la OIT y la Constitución Política,

recibiendo, además, el aporte de los asistentes a las sesiones convocadas por la Comisión Agraria.

Por esas fechas, mediante Carta S/N del 19 de noviembre de 2010, los representantes de CONAP, FENOCACHA y CCP exigen al presidente de la Comisión Agraria del Congreso, la participación de otras organizaciones indígenas, como CONACAMI, CCP y CNA, en la elaboración y debate del Proyecto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Pese a los cuestionamientos de AIDSESP, la versión final de la metodología aprobada por la Comisión Agraria del Congreso de la República, tuvo la estructura siguiente:

Cuadro N°: 7

VI.1 Principios del Proceso		
VI.2 Etapas del Proceso	1.- Identificación de la Medida Legislativa objeto de la Consulta	1.1 Identificación de la medida legislativa y decisión a consultar.
		1.2 Identificación de los contenidos de las medidas legislativas a consultar
	2.- Identificación de los pueblos indígenas y sus instituciones	
	3.- Publicidad del proceso de consulta.	3.1 Publicidad durante la etapa de convocatoria.
		3.2 Publicidad durante el proceso de consulta.
		3.3 Publicidad después del proceso de consulta.
	4.- Información sobre la medida legislativa a ser consultada	
	5.- Evaluación interna en las organizaciones de los pueblos indígenas sobre la medida legislativa en consulta	5.1 Durante el proceso de elaboración del proyecto de ley N° 4141/2009-PE
		5.2 Durante el proceso de consulta convocado por el Congreso de la República
	6.- Sistematización de los resultados de las Audiencias Regionales y elaboración de Matriz con propuestas de modificatoria de la medida legislativa en consulta.	
7.- Diálogo para la búsqueda de consenso entre representantes del Estado e instituciones representativas de los pueblos indígenas respecto a la medida legislativa en consulta		
8.- Implementación de la decisión		

**Fuente:** Metodología del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE, en el marco del Convenio N° 169 de la OIT del 23 de noviembre de 2010.

**Elaboración:** propia

En dicha metodología se consideró que se realizarían cuatro reuniones regionales y un encuentro nacional. Estos eventos comenzarían el 24 de noviembre y culminarían el 10 de diciembre de 2010; es decir, en menos de un mes se culminaría con el Proceso de Consulta del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

## ii) Audiencias Regionales

La Comisión Agraria del Congreso de la República realizó las convocatorias a los encuentros regionales. Los cambios de lugares y fechas fueron comunicados en las reuniones de coordinación y en publicaciones en diarios de circulación nacional. Lo señalado se advierte en el siguiente cuadro:

Cuadro N°: 8

Fuente	Reunión en el Congreso	Diario la República	Diario la República
Fecha	10/11/2010	10/11/2010	24/11/2010
Lugares de reunión	- 24 y 25 de noviembre en la ciudad de Satipo (Junín). - 29 y 30 de noviembre en la ciudad de Pucallpa (Ucayali). - 2 y 3 de diciembre en la ciudad de Tarapoto (San Martín). - 5 y 6 de diciembre en la ciudad de Iquitos (Loreto). - 7 al 10 de diciembre, Encuentro Nacional (Lima)	- 20 y 21 de noviembre en la ciudad de Pucallpa (Ucayali). - 22 y 23 de noviembre en Tarapoto (San Martín). - 24 y 25 de noviembre en la ciudad de Satipo (Junín). - 27 y 28 de noviembre en la ciudad de Iquitos (Loreto). - 1, 2 y 3 de diciembre, Encuentro Nacional (Lima)	- 24 y 25 de noviembre en la ciudad de Satipo (Junín). - 29 y 30 de noviembre en la ciudad de Pucallpa (Ucayali). - 2 y 3 de diciembre en la ciudad de Tarapoto (San Martín). - 5 y 6 de diciembre en la ciudad de Iquitos (Loreto). - 7 al 10 de diciembre, Encuentro Nacional (Lima)

Elaboración: propia

La Comisión Agraria realizó, hasta en tres oportunidades, cambio de las fechas de las audiencias regionales, pese a los acuerdos asumidos en las reuniones de coordinación. Dicha situación generó confusión en las

organizaciones indígenas. Los cambios de fechas afectaban la participación de los pueblos indígenas ya que asistir a las reuniones implicaba viajar desde sus comunidades lejanas y, para ello, no podían cambiar las fechas sin previo aviso.

La estructura para el desarrollo de las reuniones regionales fue establecida por día. Según Pautrat (2011: 59), la estructura de las audiencias fue la siguiente:

- a) **Primer día:** presentación del Proceso de Consulta del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, a cargo del Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República; presentación de la Metodología del Proceso de Consulta del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión Agraria; presentación de los mecanismos de aprobación de leyes y hermenéutica parlamentaria a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión Agraria; presentación de los Antecedentes del Proyecto de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, a cargo de los asesores técnicos del proceso; presentación de los Alcances Generales del Proyecto de Ley, a cargo de los asesores técnicos del proceso.

Los asistentes realizaron las preguntas que consideraron pertinentes; en algunos casos las preguntas e intervenciones fueron traducidas al idioma local con el apoyo de las organizaciones locales.



b) **Segundo día:** se explicó, analizó y recepcionó aportes al Proyecto de ley Forestal y Fauna Silvestre. Se conformaron cuatro grupos temáticos: 1. Principios y Definiciones de la Ley Forestal; 2. Institucionalidad y Ordenamiento Forestal; 3. Manejo Forestal en Tierras y Pueblos Indígenas y Control Forestal, 4. Fauna Silvestre, Servicios Ambientales, Conservación y Medidas de Promoción e Investigación. Cada grupo temático estaba constituido por un Asesor Técnico, un relator, un traductor y un equipo de audio y video. Los resultados de cada grupo eran expuestos en un plenario y, finalmente, se suscribía el acta respectiva.

Durante dos días se explicó el contenido del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Es necesario tener en consideración que dicho documento contenía ciento cincuenta y siete artículos, los cuales eran leídos ambos días en los grupos de trabajo. En los lugares donde había medios logísticos, se utilizaron presentaciones en Power Point.

Es en la ciudad de Satipo - Región Junín, entre el 24 y 25 de noviembre de 2010, que se lleva a cabo la primera Audiencia Regional, como parte del Proceso de Consulta Previa. En ella participaron representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 9

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. Presidente del Gobierno Regional de Junín. Comisionado de la Defensoría del Pueblo. Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente.	CONAP; ARPI- SC (Base de AIDSESP); CART Río Tambo; OCARE; FECONAYA; CONOAP; ODPK; OCAM;

Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.	FECONABAP; FREMANK; ANAP; UNAY; FECONACA; OCAR; OARA; CECONSEC; y Miembros de pueblos indígenas.
--	---

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 23 y 24 de noviembre de 2010.

**Elaboración:** propia

El primer día, hicieron uso de la palabra, el Presidente de la Comisión Agraria, el presidente del Gobierno Regional y el dirigente de CONAP. También se comunicó la metodología de trabajo y se recibieron los aportes de los participantes.

AIDSESEP no participó en dicha reunión; sin embargo, la mesa principal estuvo conformada por los representantes de CONAP, asimismo asistieron diversas organizaciones regionales de los pueblos indígenas.

Antes de la próxima reunión, mediante Carta N° 053-2010/ORAU, del 23 de noviembre de 2010, las organizaciones regionales ORAU, ORDECONADIT, ORDIM y FECONADIP comunican a AIDSESEP su decisión de participar en la reunión de Pucallpa, del 29 y 30 de noviembre y extienden la invitación a otras organizaciones indígenas. Dicha comunicación permitió conocer que las organizaciones regionales tenían decisiones propias y, en algunos casos, contradecían las decisiones de la dirigencia nacional. Gracias a esa autonomía las organizaciones regionales afiliadas a AIDSESEP participaron en las audiencias regionales convocadas por la Comisión Agraria del Congreso de la República.

El 29 y 30 de noviembre de 2010, en la ciudad de Pucallpa - Región Ucayali, se lleva a cabo la segunda Audiencia Regional como parte del Proceso de Consulta Previa. En ella participaron representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 10

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. El Vice presidente del Gobierno Regional de Ucayali Comisionado de la Defensoría del Pueblo.	CONAP; ORAU (Base de AIDSESP); ORDIM; OMIKAP; COSHICO; FECONAU; FENACOCA; FECONADIC; OIYPA; FREMANK; FECONAPIA; FENACU; ORDIM; OIRA; y Miembros de pueblos indígenas.

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 29 y 30 de noviembre de 2010.

**Elaboración:** propia

Previo a la realización de la Tercera Audiencia Regional, la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín – CODEPISAM, en representación de las federaciones indígenas FEPIKRESAM, CEPKA, FERIAAM y FERISHAM, mediante Carta Múltiple S/N, de fecha 26 de noviembre de 2010, comunicó a la Defensoría del Pueblo que no participaría en la reunión convocada por el Congreso de la República, en la ciudad de Tarapoto.

Pese a ello, algunos miembros de CODEPISAM participan en la reunión. Ante dicho comunicado no se emitió una respuesta ni se les volvió a realizar la invitación respectiva.

La tercera Audiencia Regional se llevó a cabo en la ciudad de Tarapoto, Región San Martín, entre el 2 y 3 de diciembre de 2010. Participan de ella, representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 11

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. El Director Regional de Agricultura en representación del Gobierno Regional de San Martín. Representante de la Defensoría del Pueblo. Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente. Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	CONAP; FERIAM; FEDEMUSHA-AL; FENOCACHA; OSHDEM; ARIMAHA; CORDEPICA; FEPIKRESAM; CODEPISAM; y Miembros de pueblos indígenas.

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 2 y 3 de diciembre de 2010.

**Elaboración:** propia

La Cuarta Audiencia Regional como parte del Proceso de Consulta Previa se llevó a cabo en la ciudad de Iquitos - Región Loreto, entre el 5 y 6 de diciembre de 2010. Los representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y representantes de los pueblos indígenas que participan son:

Cuadro N°: 12

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. Gerente de Recursos Naturales y del Ambiente en representación del Gobierno Regional de Loreto. Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente. Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	CONAP; ORICOCA; FECONAMAI; FECONARINA; FEPIBAC; COCAMA; ORPIO; FOCAMA; CAPICUNA; AIDEMA; FECONA; COCACUNAY; FECONAFROPU; ACODECOSPA; FECONAT; AIDECOS; CURCHA; FACCNADP; FECONCU; y Miembros de pueblos indígenas.

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 5 y 6 de diciembre de 2010.

**Elaboración:** propia

### iii) Encuentro Nacional

En la ciudad de Lima, del 7 al 10 de diciembre de 2010, se lleva a cabo el “Encuentro Nacional en el Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre”. Participan representantes del Congreso de la República, Poder Ejecutivo y representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 13

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente y Vicepresidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. Director General Forestal y Fauna Silvestre Presidente del Directorio de Agrobanco Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente. Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	CONAP; CCP; CONACCUNAY; CAPICUNA; CORPI; FECONA; FECONAMAI; FEPIBAC; OMIKAP; ORAU; OSHDEM; AIDECOS; AINQUERBAP; ARPAU; CART; GENCONSEC; CODEPISAM; COINBAMAD; FECONA; UNAY; FECONABAP-AOTI; UCIFP; FECONADIC; FERIAAM; y Representantes de los pueblos indígenas

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 7 al 10 de diciembre de 2010.

**Elaboración:** propia

### C. Segunda etapa

La segunda etapa del proceso de Consulta Previa para la aprobación del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre estuvo constituida por: i) la aprobación de la metodología, ii) las reuniones regionales y iii) encuentro nacional. Participaron, nuevamente, organizaciones nacionales y regionales de los pueblos indígenas y del Estado, representado principalmente por el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, los Gobiernos Regionales y el Poder Ejecutivo (Ministerio del Ambiente, Agricultura, MINCETUR, OSINFOR, Ministerio de Cultura).

#### i) Aprobación de la Metodología

Con fecha 10 de enero de 2011, la Comisión Agraria aprobó la metodología para la segunda etapa del Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Se desarrollaron tres reuniones de coordinación con representantes de los pueblos indígenas. Según Lucila Pautrat (2011: 69) estas fueron:



Cuadro N°: 14

Reuniones	Fecha	Asistentes	
		Estado	Pueblos Indígenas
Primera reunión	21/12/2010	Comisión Agraria del Congreso de la república Defensoría del Pueblo Viceministerio de Interculturalidad	CONAP
Segunda reunión	04/01/2011	Comisión Agraria del Congreso de la República Viceministerio de Interculturalidad	CONAP CNA CCP
Tercera reunión	10/01/2011	Comisión Agraria del Congreso de la república Defensoría del Pueblo Viceministerio de Interculturalidad	CONAP CNA CCP

**Fuente:** Metodología del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada a los Pueblos Indígenas del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, en el Marco del Convenio 169 de la OIT.

**Elaboración:** Propia

Finalmente, la metodología aprobada por el Congreso de la República, queda estructurada de esta manera:

Cuadro N°: 15

II Marco Legal	
III Fin de la Consulta	
IV Objetivo de la Consulta	
V Participantes del Proceso de Consulta	
VI Principios del Proceso	
VII Etapas del Proceso	VII.1 Definición de la Metodología y Equipo Técnico de Apoyo.
	VII.2 Cronograma General del Proceso de Consulta.
	VII.3 Identificación de la Medida Legislativa objeto de la Consulta.
	VII.4 Identificación de los Contenidos de la medida legislativa a consultar.
	VII.5 Identificación de los pueblos indígenas y sus instituciones representativas a ser consultadas.
	VII.6 Publicidad del Proceso de Consulta Previa.
	VII.7 Información sobre la medida legislativa a ser consultada
	VII.8 Evaluación interna de las organizaciones de los pueblos indígenas sobre la medida legislativa en consulta
	VII.9 Sistematización de aportes y resultados de las Audiencias Regionales a la medida legislativa en consulta
	VII.10 Diálogo intercultural para la búsqueda de acuerdos entre el Estado e instituciones representativas de los pueblos indígenas respecto a la medida legislativa en consulta.

**Fuente:** Metodología del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE, en el marco del Convenio N° 169 de la OIT del 10 de enero de 2011.

**Elaboración:** propia

En la elaboración de la metodología de la segunda etapa tuvo una importante participación el Ministerio de Cultura, por intermedio del Viceministerio de Interculturalidad, apoyando técnicamente en la estructuración

de dicho documento. Participaron activamente las organizaciones indígenas CONAP, CCP y CNA aportando en el proceso; sin embargo, AIDSESEP se abstuvo de participar.

Se ampliaron a siete las reuniones regionales y un nuevo encuentro nacional. Los lugares ya no sólo estuvieron ubicados en las regiones con participación de indígenas pertenecientes a AIDSESEP y CONAP, sino que participaron otras organizaciones indígenas entre ellas CCP, CNA y CONACAMI.

## ii) Encuentros Regionales

La primera Audiencia Regional de la segunda etapa del Proceso de Consulta Previa se desarrolla del 31 de enero al 1 de febrero de 2011, en el Auditorio de la Federación Agraria Departamental – Ayacucho. Los representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas, participaron de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 16

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente y un miembro de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. Presidente del Gobierno Regional Representante de la Defensoría del Pueblo Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente. Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	CCP CNA FADA Representante de la Universidad Nacional de Huamanga Presidente de la Federación Agraria de Ayacucho Representantes de los pueblos indígenas (comunidades campesinas)

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 31 de enero y 1 de febrero de 2011.

**Elaboración:** propia

No sólo participaron representantes de los pueblos indígenas, también lo hicieron representantes de la Universidad Nacional de Huamanga y

representantes de federaciones locales. En este punto es necesario señalar que el Proceso de Consulta Previa es dirigido exclusivamente a los pueblos indígenas y no a otros actores de la sociedad.

En la ciudad de Chiclayo, entre el 5 y 6 de febrero de 2011, en el local de la Junta de Usuarios de Chancay-Lambayeque, se llevó a cabo la segunda Audiencia Regional. Participan, en esta ocasión, los representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y representantes de los pueblos indígenas, que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N°: 17

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. Vicepresidente del gobierno regional de Lambayeque Representante de la Defensoría del Pueblo Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente. Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	CNA CCP Presidente de la junta de Usuarios Chancay- Lambayeque Representantes de los pueblos indígenas (comunidades campesinas)

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 7 al 10 de diciembre de 2010.

**Elaboración:** propia

Al igual que en la Audiencia anterior participaron otros miembros de la sociedad y no únicamente miembros de los pueblos indígenas.

Con la participación de representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas, se inicia la tercera Audiencia Regional como parte del Proceso de Consulta Previa, el 8 de febrero, en Puerto Maldonado – Región Madre de Dios. Sin embargo, a pedido de los dirigentes de FENAMAD se canceló la mencionada audiencia.

Para la cuarta Audiencia Regional, realizada entre el 11 y 12 de febrero de 2011, en el Auditorio del Gobierno Regional del Cusco, participaron representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 18

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente y de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores	FARTAC
Representante de la Defensoría del Pueblo	CNA
Representante del Ministerio de Agricultura	CCP
Representante del Ministerio del Ambiente	Secretario General de la Federación Departamental Campesina del Cusco
Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Presidente de la Federación Agraria Revolucionaria Juan Velasco Alvarado de Apurímac
	Representantes de los pueblos indígenas

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 11 y 12 de febrero de 2011.

**Elaboración:** propia

En la ciudad de Iquitos - Región Loreto se lleva a cabo la quinta Audiencia Regional como parte del Proceso de Consulta Previa. Del 16 al 17 de febrero del 2001, asisten representantes del Estado y de los pueblos indígenas, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro N°: 19

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores	CONAP
Director Regional de Agricultura del gobierno Regional de Loreto	CNA
Responsable de INDEPA	FEBIPAC
Representante del Ministerio de Agricultura	FECONACO
Representante del Ministerio del Ambiente	ORICOCA
Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	Representantes de los pueblos indígenas

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 16 Y 17 de febrero de 2010.

**Elaboración:** propia

Finalmente, los días 26 y 27 de marzo de 2011, se desarrolla la sexta Audiencia Regional en Atalaya – Región Ucayali, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°: 20

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores Gerente de la Sub Región de Atalaya Regidora de la Municipalidad de Atalaya Presidente del Directorio de Agrobanco Representante del Ministerio de Agricultura Representante del Ministerio del Ambiente Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	CONAP ORAU Representantes de los pueblos indígenas

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 26 y 27 de diciembre de 2010.

**Elaboración:** propia

La séptima y última Audiencia Regional se llevaría a cabo el 2 y 3 de marzo de 2011, en Bagua. Se contó con la participación de los representantes del Gobierno Regional, Congreso de la República, Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N°: 21

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores. Director Regional de Agricultura de la ciudad de Amazonas Representante del INDEPA Representante de la Defensoría del Pueblo Representante del Ministerio de Agricultura. Representante del Ministerio del Ambiente. Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	CONAP ORPIAN OCCAM FECONARIN FAD Representantes de los pueblos indígenas

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 2 Y 3 de marzo de 2010.

**Elaboración:** propia

### iii) Encuentro Nacional

Como se mencionó anteriormente, el Congreso de la República y las organizaciones indígenas (CONAP, CNA, CCP, ORAU, AIDSESEP) suscribieron,



el 7 de marzo del 2011, el Acta de Consenso del Proyecto de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas del dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Con esta acta se acuerda: a) Reconocer el proceso de Consulta Previa desarrollado hasta la fecha; b) Desarrollar la Audiencia Nacional la primera semana de mayo del 2011; c) Invocar a los dirigentes de los pueblos indígenas impulsar espacios de diálogos y análisis interno del Proyecto de Ley.

Así pues, durante el 12, 13 y 14 de mayo de 2011, se desarrolla el Encuentro Nacional, en la Sala de Ceremonias del Ministerio de Cultura, ubicada en Lima. Este Encuentro Nacional cuenta con la participación de representantes del Congreso de la República, Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas, especificados en el siguiente cuadro:

Cuadro N°: 22

Estado	Pueblos Indígenas
Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República y sus asesores Representante de la Defensoría del Pueblo Representante del Ministerio de Agricultura Representante del Ministerio del Ambiente Representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Representante del Ministerio de Cultura Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores	AIDSESP CONACAMI CCP CNA CONAP FEMUCARINAP Representantes de los pueblos indígenas

**Fuente:** Acta del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre del 12, 13 y 14 de mayo de 2011

**Elaboración:** propia

Concluido el Encuentro Nacional quedaron pendientes de revisión y consulta diversos artículos del Proyecto de Ley. Es por eso que el Congreso de la República convoca a reuniones los días 24, 25 y 26 de mayo de 2011, a los representantes de los pueblos indígenas. Según Pautrat (2011:92) participaron en dichas reuniones representantes de CONAP, CCP, CNA y FEMUCARINAP y justificaron su inasistencia CONACAMI y AIDSESP.



## CAPÍTULO 3

### Análisis de los hechos y la problemática

Este capítulo tiene como objetivo analizar tres factores de coordinación (liderazgo, comunicación y conocimiento) utilizados por los representantes de las entidades públicas que participaron en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Para ello, se revisarán los procedimientos formales e informales, el rol de las entidades públicas que participaron en el proceso de consulta y las prácticas utilizadas en los diálogos generados entre los actores públicos y los pueblos indígenas. Para tener mayores elementos de análisis se incorporará las entrevistas efectuadas a los actores que participaron en el proceso.

#### **3.1 Procedimientos formales e informales utilizados en la coordinación del Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

Antes y durante el desarrollo del Proceso de Consulta Previa, el Estado utilizó procedimientos –formales e informales– de coordinación entre los representantes del Congreso de la República, Defensoría del Pueblo y el Poder Ejecutivo para iniciar diálogos con los representantes de los pueblos indígenas. Estos se constituyeron en instrumentos fundamentales para lograr acuerdos que

permitieron la posterior aprobación del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

### **A. Procedimientos formales**

Estos procedimientos se desarrollaron en espacios creados mediante una norma. Para ello fue importante el marco legal vigente; entre los más importantes tenemos: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Reglamentos de Organización y Funciones - ROF, Manual de Procedimientos - MAPRO, Manual de Organización y Funciones – MOF, normas de creación de cada institución, así como las Directivas Internas que regulan los procesos en las Entidades.

También se utilizaron en espacios generados por el acuerdo entre las partes, entre pueblos indígenas y el Estado, entre representantes del Estado, que no fueron constituidos mediante una norma.

Los principales procedimientos formales utilizados en la Consulta Previa por el Estado fueron: 1) Constitución de mesas de coordinación por medio de normas emitidas por el Poder Ejecutivo; 2) Constitución de mesas de coordinación convocadas por la Comisión Agraria del Congreso de la República; 3) Elaboración y publicación de pronunciamientos; y 4) Suscripción de actas.

Cada uno de ellos dependiendo de la etapa, facilitaron y dificultaron el desarrollo del Proceso de Consulta Previa:

## **1) Constitución de mesas de coordinación por medio de normas emitidas por el Poder Ejecutivo**

Uno de los procesos formales fue la creación de mesas de diálogo -antes y durante el proceso de consulta previa- mediante Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales y Decretos Legislativos. La administración pública, específicamente el Poder Ejecutivo, en base a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE creó cuatro espacios de diálogo entre representantes del Estado y los pueblos indígenas. Estos espacios fueron: i) La Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana; ii) La Comisión Multisectorial que abordaría la problemática de los pueblos amazónicos; iii) El Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, a cargo de la formulación de un plan integral de desarrollo sostenible; y iv) La Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos adoptados en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

### **i) La Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana**

La mesa estuvo constituida por once representantes tanto del Estado como de las Organizaciones de los pueblos indígenas en igual número de representantes. Sin embargo, no se consideró a los representantes de AIDSESP ni a los representantes de sus organizaciones de base. Es decir, se excluyó a la principal organización indígena que dirigía las protestas en la Amazonía desde



la emisión del Decreto Legislativo N° 1090. Los acuerdos asumidos en este espacio no fueron vinculantes para los miembros de AIDSESEP ya que no se encontraban representados.

Los miembros que la constituyeron no comunicaron los resultados, es más se desconocen los acuerdos a los que arribaron ya que no se emitieron pronunciamientos ni las actas elaboradas en su interior.

Las protestas para la derogación del Decreto Legislativo N° 1090 continuaron a pesar de su instalación. De ello se puede afirmar que no tuvo resultado positivo debido fundamentalmente a la exclusión de la principal organización indígena representada por AIDSESEP.

## **ii) La Comisión Multisectorial que abordaría la problemática de los pueblos amazónicos**

La comisión estuvo constituida únicamente por representantes de AIDSESEP, se excluyó a CONAP y otras organizaciones. Tuvo un desigual número de integrantes. Por el lado de los pueblos indígenas se puso como límite siete representantes mientras que los representantes del Estado, eran doce miembros.

Al igual que la mesa de diálogo permanente no se incluyó a todos los representantes de los pueblos indígenas. Si bien se incluyó a AIDSESEP se dejó de lado a los representantes de CONAP. Los integrantes no comunicaron los resultados de dicho espacio.

A pesar de la instalación de la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana y la Comisión Multisectorial que abordaría la problemática de los pueblos amazónicos, el 5 de junio de 2009 se produjo un enfrentamiento entre el Estado y los pueblos indígenas en los que murieron integrantes de la Policía Nacional y de los pueblos indígenas. En consecuencia dicho espacio no alcanzó los objetivos para superar las dificultades para que el que fueran creadas.

**iii) El Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, a cargo de la formulación de un plan integral de desarrollo sostenible.**

Este grupo fue instaurado luego del 5 de junio de 2009, el Estado y los pueblos indígenas mostraron voluntad para arribar acuerdos con el objetivo de que no volvieran a suceder hechos de violencia.

Constituido por representantes del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y las principales organizaciones indígenas (CONAP y AIDSESP), quienes acreditaron a sus representantes en las cuatro mesas que se formaron en su interior: 1) investigar los sucesos de Bagua, 2) discusión, propuesta de los Decretos Legislativos que afectan a los pueblos indígenas, 3) consulta previa, y 4) propuesta nacional de Desarrollo Amazónico.

Es en el marco de la Mesa N° 2, presidida por el Ministerio de Agricultura, específicamente por la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre, que se

establecen reuniones de trabajo y se reciben propuestas de los representantes de los pueblos indígenas y miembros del Estado con competencia en temas forestales y de fauna silvestre.

Dicha mesa tuvo resultados positivos ya que los compromisos asumidos por los pueblos indígenas y por el Ministerio de Agricultura fueron plasmados en la elaboración del documento denominado “Aportes Técnicos para Mejorar la Normatividad Forestal” que luego sirvió como insumo para la elaboración del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

**iv) La Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos adoptados en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.**

Luego de que el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, elaborado por el Ministerio de Agricultura, fuera presentado al Congreso de la República, el Poder Ejecutivo crea la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos adoptados en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

Dicha comisión estuvo constituida por seis representantes del Estado, no se especificaba el número de representantes de los pueblos indígenas. Este espacio se creó en pleno Proceso de Consulta Previa; sin embargo, su objetivo principal no era el proceso de Consulta previa de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.

La dirección del proceso estuvo a cargo de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre. No llegó a concretar los resultados para los que fue creada, una de las razones fue la falta de interés de sus miembros, que se manifestó en la falta de asistencia de los representantes de los Ministerios del Ambiente y de Cultura que no llegaron a acreditar a sus miembros. Asimismo, se observó la inasistencia de representantes de los pueblos indígenas.

De lo anterior se concluye que, más allá del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, los otros tres espacios no contribuyeron en el desarrollo del Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

Sin embargo, conviene señalar que los profesionales que dirigieron el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos y la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación de dicho espacio tuvo como responsables a miembros de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura.

## **2) Mesas de Coordinación para el diseño del Proceso de Consulta Previa convocadas por la Comisión Agraria.**

Las principales reuniones de coordinación que se llevaron a cabo, entre las instituciones públicas y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, fueron: elaboración de la metodología, audiencias regionales, encuentros nacionales.

### **i) Elaboración de la metodología:**

Se desarrollaron diez reuniones; siete en la primera etapa y tres en la segunda del proceso; fueron aprobados el 23 de noviembre de 2010 y 10 de enero de 2011, respectivamente. En la primera etapa, las reuniones fueron convocadas y coordinadas por el Congreso de la República; mientras que en la segunda, las convocatorias y coordinaciones fueron efectuadas tanto por el Congreso de la República como por el Viceministerio de Interculturalidad. Cabe añadir que no todas las instituciones públicas asistieron a las reuniones, como se advierten en las actas suscritas.

Las reuniones convocadas por la Comisión Agraria, para la elaboración de la metodología, cumplieron el objetivo para el que fueron creadas. A pesar de las observaciones, por parte de las organizaciones indígenas, principalmente AIDSESEP, se llegó a aprobar los documentos que definían, fechas, lugares y distribución de las exposiciones, que facilitaron el desarrollo posterior de las reuniones regionales y el encuentro nacional.

La metodología de la primera etapa consideró cuatro reuniones regionales y un encuentro nacional y como plazo de realización, dieciséis días. Comenzó el 24 de noviembre y culminó el 10 de diciembre de 2010. En la estructura de las reuniones regionales se priorizó las exposiciones sobre los 157 artículos del Proyecto de Ley. Para recoger los aportes, se formaron cuatro grupos de trabajo, con un facilitador en cada grupo y se escribían en papelógrafos, los aportes.



En la segunda etapa se amplió el número de lugares donde se desarrollaron las reuniones regionales. El plazo de ejecución fue de 40 días, desde el 31 de enero al 11 de marzo de 2011.

De la metodología utilizada en ambas etapas se infiere que el diseño fue lógico y pretendía la difusión de los antecedentes y el contenido de los artículos del Proyecto de Ley. Sin embargo, no se elaboraron indicadores para medir el grado de entendimiento del contenido de las exposiciones por parte de los asistentes a las audiencias regionales. Otro aspecto que es necesario señalar es que el tiempo fue reducido para un conocimiento pleno, ya que las exposiciones y el trabajo de grupos se realizaba en dos días, sumando aproximadamente veinte (20) horas de trabajo real.

### Primera etapa

AIDSEP participa en las tres primeras reuniones convocadas por la Comisión Agraria, luego de ello mediante Carta N° 331-2010-AIDSEP, de fecha 21 de octubre de 2010, dirigida a la Comisión Agraria del Congreso, AIDSEP alcanza aportes para el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley N°4141/2009-PE y propone lugares para realizar la consulta.

Asimismo, mediante Carta N° 356-2010-AIDSEP, del 9 de noviembre de 2010, AIDSEP protesta por la inobservancia de condiciones al interior de la Comisión Agraria, señalando que: no se ha dado respuesta a la Carta N° 331-2010-AIDSEP, no se ha consultado con la Comisión de Pueblos Indígenas del

Congreso de la República, no se ha aprobado la Ley de Consulta Previa Libre e Informada en el marco del Convenio 169 de la OIT.

La Comisión Agraria no contesta las dos cartas remitidas por AIDSESEP; en su lugar, mediante Oficio N° 565-2010-2011/CA-CR, de fecha 15 de noviembre de 2010, la Comisión Agraria invita a AIDSESEP a continuar coordinando para el desarrollo del proceso de consulta previa. Además, invita a participar en la reunión del 17 de noviembre, para la aprobación de la metodología que será utilizada. Adjunta al Oficio, el “Proyecto metodológico para la implementación del proceso de consulta del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.

Los representantes de AIDSESEP no asisten a la reunión indicada. Muestran su desacuerdo mediante la Carta N° 364-2010-AIDSESEP, que fue recepcionada el 18 de noviembre de 2010, por la Comisión Agraria. En ella resaltan que desconocen la metodología y que se pretende aprobarla sin haber sido consensuada con los pueblos indígenas; señalan, también, que no reúne las garantías mínimas que exige el Convenio 169 de la OIT.

La Comisión Agraria no responde las cartas emitidas por AIDSESEP y continua con el proceso de elaboración únicamente con CONAP, no comunica las razones por las que no responde formalmente las cartas. La comunicación no es la más adecuada, generando que AIDSESEP afirme que los pueblos indígenas desconocen el contenido de la metodología.

### Segunda etapa

La responsabilidad de la elaboración la asume la Comisión Agraria del Congreso con participación activa en la parte técnica del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, participaron en las reuniones de elaboración representantes de CONAP, CNA y CCP.

La organización indígena CONAP, mediante Carta N° 09.01.00-2010/CONAP, de fecha 14 de diciembre de 2010, insta a la Comisión Agraria del Congreso de la República que se optimice la metodología y pide que se amplíe el plazo que permita la evaluación del proyecto de Ley.

Mediante Carta N° 399-2010-AIDSESEP, enviada el 21 de diciembre de 2010, a la Comisión Agraria del Congreso de la República, AIDSESEP comunica que se abstendrá de participar en las sesiones convocadas debido a la “mala fe” de todo el proceso.

La Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta dicho documento, remitió el Oficio N°572-2010-DP/PAD del 27 de diciembre de 2010, a la referida Comisión, solicitando que se cumplan los criterios establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaído en el expediente N° 022-2009-PI/TC. Uno de ellos era el principio de buena fe que debe cumplir el Estado con los pueblos indígenas.

Las reuniones de coordinación para la aprobación no contaron con la participación de AIDSESEP, a pesar del pedido expreso de los pueblos indígenas establecido en el Acta del Encuentro Nacional. La Comisión Agraria no respondió los cuestionamientos señalados en las cartas remitidas por la Defensoría del Pueblo y AIDSESEP.

Finalmente, se puede concluir que la Comisión Agraria no tuvo una adecuada comunicación con los representantes de AIDSESEP para la elaboración de la metodología en ambas etapas. Es más incumplió el compromiso asumido en el primer encuentro nacional en relación a la participación de dicha organización indígena.

## **ii) Audiencias regionales:**

Se realizaron once a nivel nacional. Se priorizó las zonas habitadas por los pueblos indígenas como: Satipo, Pucallpa, Tarapoto, Iquitos, Ayacucho, Chiclayo, Puerto Maldonado, Cusco, Iquitos, Atalaya y Bagua.

Dichos espacios fueron importantes para que los pueblos indígenas manifestaran su posición sobre algunos aspectos del Proyecto de Ley y se generaran diálogos entre el Estado y los pueblos indígenas.

Durante la primera y segunda etapa del proceso de consulta previa, se evidencian problemas, entre los que es necesario resaltar:

## **La Comunicación entre la Comisión Agraria e instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales, así como los pueblos indígenas.**

### Comisión Agraria del Congreso y Defensoría del Pueblo

Luego de culminada la tercera Audiencia Regional de la primera etapa, por medio del Oficio N° 0432-2010-DP/PAD, del 3 de diciembre de 2010, dirigido al presidente de la Comisión Agraria del Congreso, la Defensoría del Pueblo comunica que se abstendrá de participar en la última audiencia pública descentralizada por las siguientes razones: a) los conversatorios regionales se han denominado “Audiencias Públicas”, b) no se ha dado respuesta a AIDSESEP respecto a invitar a más líderes regionales, a los conversatorios; c) aparición en medios de comunicación (Diario Voces) información que señala que las comunidades indígenas aprobaron el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

La solicitud de la Defensoría del Pueblo no fue respondida de inmediato, lo que ocasiono que no participara en la última audiencia regional y faltará los dos primeros días del encuentro nacional.

### Comisión Agraria del Congreso y Pueblos Indígenas

Del mismo modo, AIDSESEP, con su Carta N° 376-2010-AIDSESEP, de fecha 6 de diciembre de 2010, comunicó que no participará en las reuniones



convocadas por la Comisión Agraria, debido a que no cuentan con las garantías mínimas de buena fe, plazos concretos y que no se ha respondido a sus solicitudes anteriores. También, muestra su respaldo al Oficio N° 0432-2010-DP/PAD, emitido por la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, previo a la segunda Audiencia Regional, la Federación Kichwa Huallaga Dorado – FEKIHD publica en su portal web, el 2 de febrero de 2011, que no participará en esa Audiencia. La noticia es replicada, el 5 de febrero, en el portal web del Servicio de Comunicación Intercultural – SERVINDI. También se recoge el pronunciamiento de los Pueblos Indígenas Kechwas de la Región San Martín – FEPIKRESAM.

Ante dichos pronunciamientos la Comisión Agraria no responde nada y, más bien, decide continuar con las audiencias programadas.

#### Comisión Agraria del Congreso y Gobierno Regional

Luego de la suspensión de la tercera audiencia regional en la ciudad de Puerto Maldonado, la organización indígena FEDAMAD emite un pronunciamiento en el que desconoce la metodología empleada para el proceso de consulta previa.

Miembros del Gobierno Regional de Madre de Dios apoyaron el pronunciamiento del FEDAMAD y no realizaron ninguna coordinación con la Comisión Agraria del Congreso de la República. Esta situación no se presentó en las reuniones regionales anteriores.

De acuerdo a Pautrat (2011:74), el 8 de febrero de 2011, a las 4 p. m., se convocó a una conferencia de prensa. Esta actividad fue organizada por FENAMAD, Vicepresidente de la Región de Madre de Dios, Sub Gerente de Participación Ciudadana y Comunidades Nativas de la Gerencia Regional de Desarrollo Social de la Región Madre de Dios, Consejero Regional del Gobierno Regional de Madre de Dios, Presidente de la Federación Agraria de Madre de Dios y el Presidente del Movimiento Cristiano de Campesinos de Madre de Dios. En la conferencia se señaló que la metodología no permitía recoger las demandas de la Región y, por ello, no se podría llegar a consensos y menos a acuerdos.

### **Cambios de fecha en la realización de las audiencias regionales**

Otro aspecto ligado a la comunicación que dificultó el desarrollo de las audiencias regionales fue el cambio de las fechas para la realización de las audiencias regionales, en la primera y segunda etapa.

El cronograma inicial planteado para las audiencias de la primera y segunda etapa fueron cambiadas en más de una oportunidad lo que generó molestia en los pueblos indígenas.

Sumado a ello, en relación a la sexta Audiencia Regional, esta fue cronogramada para el 23 y 24 de febrero de 2011. Sin embargo, a través del Oficio N° 1153-2010-2011/CA-CR, se cambió de fecha por problemas

climatológicos que impedían el arribo de los representantes del Congreso de la República a la sede establecida.

En la nueva fecha de la audiencia (24 y 25 de febrero), no se hicieron presentes los representantes del Congreso, pero sí asistieron los representantes de la Defensoría del Pueblo, INDEPA, Ministerio del Ambiente, así como representantes de ORAU, ORAIM, FARU, ODMIN, FECONAP y FECONAYY.

Ante la cancelación de dicha Audiencia Regional, la Comisión Agraria del Congreso de la República y los representantes de las organizaciones indígenas (CONAP, CNA, CCP, ARPI SC- AIDSESP, ORAU, FEMUCARINAP) suscribieron el Acta de Consenso del Proyecto de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas del dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en la que acuerdan –entre otros- realizar la Audiencia Informativa en la ciudad de Atalaya para los días 26 y 27 de marzo de 2011.

### **Reducido tiempo, gran número de asistentes y problemas distintos a temas forestales y de fauna silvestre**

De otro lado se evidenciaron otros problemas como el reducido tiempo que se tenía para exponer y recibir los aportes al Proyecto de Ley N° 4144/2009-PE. Los dos días establecidos quedaron cortos, además, porque los asistentes manifestaban reclamos sobre aspectos no atendidos por el Estado, relacionados con la educación, salud, titulación de tierras, regulación del derecho a la consulta

previa, desarrollo de actividades económicas distintas a lo forestal y fauna silvestre. Incluso, algunos asistentes condicionaban su participación al compromiso del Estado, para solucionar sus reclamos paralelos.

Relacionado con el breve tiempo de los encuentros regionales fue el gran número de asistentes a los talleres. En la primera etapa, según las actas revisadas participaron aproximadamente 700 representantes de los pueblos indígenas. Para la segunda etapa no se tiene una cifra oficial pero, de la revisión de las actas suscritas, se advierten más de 1000 asistentes.

### **Ausencia de conocimiento del contenido del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

Otro aspecto crítico fue la ausencia de capacidades técnicas respecto del contenido del Proyecto de Ley por parte de la Comisión Agraria, por ello se recibió el apoyo de profesionales expertos en temas Forestales y Fauna Silvestre para que pueda disertar el contenido del Proyecto de Ley. Varios entrevistados confirman dicha aseveración:

“(...) explicaban el Proyecto de Ley eran personas que [contaban] con habilidad y experiencia para poder explicar cosas técnicas y legales de una manera muy sencilla. Lucila es muy didáctica, ha sido profesora creo; José Luis también puede explicar las cosas muy sencillas y Rodrigo tiene mucha experiencia con trabajo con comunidades (...)”

A parte de dichos profesionales, la Comisión Agraria recibió el apoyo técnico principalmente del Ministerio del Ambiente, Agricultura, Cultura y del MINCETUR.

### **Herramientas de comunicación en la disertación del contenido del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

También es importante señalar que la comunicación del contenido del Proyecto de Ley no fue el más adecuado, ya que la disertación y el recojo de información no tuvo en cuenta el grado de formación y entendimiento de los participante a los talleres. En las audiencias regionales se utilizaron entre otros los siguientes instrumentos comunicativos para disertar y recoger los aportes al Proyecto de Ley, según un entrevistado se utilizaron:

“(...) Utilizaban los libros de la ley, subrayaban, explicaban en papelógrafos, eventualmente en proyectores. Durante esta etapa lamentablemente no utilizamos otro material más adaptado, más simple para entender, creo que tampoco por la magnitud del proceso, por también querer abarcar para un taller de 180 personas es inmanejable, es [son necesarias] técnicas ya de trabajo con adultos. Porque explicar [157] artículos es un petardo para la cabeza (...)”

Ante ese escenario, la intervención del equipo técnico explicando que el motivo de las reuniones era la Ley Forestal y Fauna Silvestre fue importante.



### iii) Encuentros nacionales:

Se desarrollaron dos encuentros en la ciudad de Lima. De acuerdo a la metodología establecida para cada etapa, se comunicó y explicó el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE y se recibió aportes de los pueblos indígenas que participaron.

Los encuentros nacionales fueron desarrollados en la ciudad de Lima y mantuvieron la misma estructura de las reuniones regionales.

Estos espacios fueron importantes para congregar a los pueblos indígenas representados por las principales organizaciones indígenas, ubicadas en distintos lugares del país, y para escuchar distintas posiciones, incluso los mismos reclamos planteados en las reuniones regionales, referidas a temas de salud, educación titulación de tierras, aprobación de la Ley de Consulta Previa, desarrollo de actividades económicas en sus territorios.

#### Primer encuentro nacional

Un hecho importante que es necesario resaltar es que el mismo día del inicio del Encuentro Nacional, mediante Oficio N° 766-2010-2011/CA-CR, del 7 de diciembre de 2010, la Comisión Agraria del Congreso de la República responde al Oficio N° 0432-2010-DP/PAD, remitido por la Defensoría del Pueblo. En él exhorta a que reanude su participación en el Proceso de Consulta Previa

del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. La Defensoría del Pueblo responde con el Oficio N° 433-2010-DP/PAD, el 9 de diciembre de 2010, donde señala que participará los días el 9 y 10 de diciembre, en el encuentro a desarrollarse en Lima.

A pesar que la Defensoría del Pueblo remitió la Carta luego de la Tercera Audiencia Regional, el Congreso demoró en solicitar su participación en el Encuentro Nacional y, con ello, sólo se pudo conseguir que asistieran los dos últimos días. Observamos, pues, la reacción tardía de la Comisión Agraria y la poca importancia que le dio a responder las consultas y solicitudes presentadas por los participantes en el Proceso de Consulta Previa.

En el marco del primer encuentro nacional las organizaciones indígenas elaboraron un acta con fecha 10 de diciembre de 2010, que fue incluida en el Acta del Encuentro Nacional. En dicho documento, los pueblos indígenas exigían a la Comisión Agraria del Congreso de la República: a) Incorporar los aportes realizados por los pueblos indígenas en los encuentros regionales y en el encuentro nacional; b) Realizar más encuentros regionales por un plazo adicional de 120 días; c) Facilitar recursos logísticos para el desarrollo de los talleres; d) Convocar a un nuevo encuentro nacional; e) coordinar con CONAP, AIDSESP y demás organizaciones indígenas la metodología para continuar con el proceso de consulta previa. Dicho planteamiento fue acogido en parte por la Comisión Agraria del Congreso de la República.

### Segundo encuentro nacional

En la segunda no se arribaron a consensos por lo que fue necesaria la realización de reuniones adicionales para acordar el texto sustitutorio al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

Luego del segundo encuentro nacional, se desarrollaron reuniones adicionales, entre el 24 y 26 de mayo de 2011, para continuar con el análisis del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE con el objetivo de consensuar el texto sustitutorio al mencionado Proyecto de Ley.

En dichas reuniones no participaron los representantes de AIDSESEP ni CONACAMI, a pesar que mediante Carta N° 148-2011-AIDSESEP, del 29 de abril de 2011, AIDSESEP solicita a sus organizaciones afiliadas (ORAU, ORPIO, FENAMAD, COMARU, ORPIAN-P, CORPI-SL, ARPI-SC y CODEPISAM) que acrediten a cuatro representantes para el Encuentro Nacional, a desarrollarse en Lima. En dicho documento señalan que la posición de sus organizaciones que participen en el evento será que la norma no se apruebe debido a que no se cumplió con el Proceso de Consulta Previa.

Resumiendo, se puede afirmar que las reuniones convocadas por la Comisión Agraria en estos espacios permitieron al equipo técnico exponer el contenido del Proyecto de Ley y recoger aportes, lo que facilitó la elaboración del texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

Por otro lado, los plazos cortos (16 días la primera etapa y 40 días la segunda etapa), el tiempo reducido para la exposición y recepción de aportes (dos días de trabajo, con aproximadamente unas 20 horas), los reclamos por problemas locales de los pueblos indígenas (educación, salud, titulación de tierras, consulta previa) y los pocos lugares de encuentro regional (11 ciudades), fueron una limitante para un diálogo efectivo entre el Estado y los pueblos indígenas.

Asimismo, en ambos encuentros se advierte la falencia en la comunicación de parte de la Comisión Agraria no responde a las solicitudes presentadas por los actores que participan en el proceso de consulta previa, en el caso del pedido de la Defensoría del Pueblo respondió de manera tardía el mismo día que se iniciaba el segundo encuentro nacional.

### **3) Elaboración y difusión de los pronunciamientos oficiales**

Entre los instrumentos formales que usó la administración pública tenemos:

#### **i) Oficios, cartas y pronunciamientos**

Las cuales fueron elaboradas y remitidas a los representantes del Estado: gobiernos regionales, gobiernos locales, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Defensoría del Pueblo, OSINFOR, Ministerio de Relaciones Exteriores; así como a los representantes de los pueblos indígenas.

Durante el Proceso de Consulta Previa, la Comisión Agraria elaboró y emitió pronunciamientos utilizando publicaciones en diarios, correos electrónicos y llamadas telefónicas. Dicha actuación sirvió para aclarar las afirmaciones de los representantes de los pueblos indígenas, especialmente de AIDSESEP. Cabe agregar que la Comisión respondía solo a las afirmaciones que, según su criterio, afectaban el Proceso de Consulta Previa.

La realización de este tipo de proceso permitió, por un lado, superar los errores de comunicación entre instituciones públicas y los representantes de los pueblos indígenas y, por otro, facilitar la toma de decisiones que permitieran el desarrollo del Proceso de Consulta Previa. Sin embargo, en algunos casos<sup>5</sup> sirvió para aumentar la confrontación entre la Comisión Agraria y los representantes de los pueblos indígenas que conllevó a que AIDSESEP y CONACAMI no participaran en todas las reuniones de la segunda etapa del Proceso Consulta Previa que tuvo como resultado la exclusión de dichas organizaciones en el documento final del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Un mejor uso de los oficios, cartas y pronunciamientos por parte del Congreso de la República hubiera permitido una comunicación más fluida y evitado interpretaciones erróneas de las partes involucradas en el proceso de consulta previa.

---

<sup>5</sup> Pronunciamiento de la Comisión Agraria en la ciudad de Madre de Dios en respuesta a la no participación de FEDAMAD y el pronunciamiento publicado en el diario La República el 20 de enero de 2010 en respuesta a AIDSESEP.



## ii) Convocatorias a las reuniones

Elaboradas para la invitación a las reuniones nacionales y regionales, que fueron publicadas en los diarios de circulación nacional (El Peruano y La República), en radio y televisión de señal abierta.

En todo el proceso no se advierten documentos conjuntos sobre determinados temas del Proceso de Consulta Previa, sino más bien se observan comunicaciones contrarias, dentro del mismo Estado, como el oficio de la Defensoría del Pueblo en la que se abstenía de participar en la cuarta reunión regional y los primeros días del encuentro nacional de la primera etapa, o el pronunciamiento de autoridades del gobierno regional a favor de FEDAMAD respecto a que el proceso de Consulta de Ley Forestal sea debatido en el próximo gobierno previa aprobación de la Ley de Consulta Previa Libre e Informada.

De otro lado, el uso de las convocatorias para el Proceso de Consulta Previa, por medio de publicaciones en diarios de circulación nacional, cumplieron la finalidad de publicitar el inicio del Proceso; sin embargo, estas convocatorias no llegaron a los pueblos indígenas que habitan fuera de Lima ya que dichos periódicos no llegan con facilidad.

En base a lo anterior, los instrumentos formales de comunicación fueron fundamentales para exponer la posición particular de las instituciones públicas; sin embargo, debieron ser complementados por medios en los que se priorice la comunicación oral, característica de los pueblos indígenas. En este proceso, no

se tuvo en cuenta si los miembros de los pueblos indígenas podían leer, en cuyo caso habría sido imposible que usarán la información impresa.

#### **4) Suscripción de las actas en todo el Proceso de Consulta Previa**

Al culminar las reuniones de coordinación se elaboraban actas y las firmaban los asistentes. Cabe agregar que no siempre se tuvo el cuidado respectivo, al momento de resguardar los acuerdos negociados.

La suscripción de actas fue fundamental en todo el proceso de Consulta Previa, ya que con dichos documentos las partes intervinientes reconocían los acuerdos asumidos y se comprometían a cumplirlas. La mayoría de las reuniones convocadas por el Congreso de la República culminaron con la suscripción del acta respectiva, mientras que en la totalidad de los encuentros regionales y nacionales se suscribieron actas.

En una de las audiencias regionales, específicamente el 10 de marzo de 2011, el Portal del Servicio de Comunicación Intercultural- SERVINDI, publicó la denuncia efectuada por AIDSESEP contra el presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República, por la falsificación de firmas en un acta. La noticia es replicada por el diario La Primera que ratifica la denuncia efectuada y señala que es un acto de mala fe.

Ante esta denuncia, el 11 de marzo, la Comisión Agraria del Congreso de la República convoca a una reunión para pedir disculpas sobre la difusión del “acta” en el que figuraban las firmas de representantes de los pueblos indígenas,

comprometiéndose a realizar las investigaciones para determinar a los responsables.

El 18 de marzo de 2011, AIDSESEP presenta la Carta N° 077-CD/AIDSESEP-2011, en la que señala que la reunión del 11 de marzo fue realizada sólo con los asesores del presidente de la Comisión Agraria y exige disculpas públicas; sin embargo, sobre dicho acto no se emitieron pronunciamientos oficiales por parte de los Ministerios que participaron, la Defensoría del Pueblo ni de la Comisión Agraria del Congreso de la República, únicamente se convocó a una reunión entre los pueblos indígenas y los asesores en las que se pidió disculpas y se comprometieron a realizar las investigaciones y sanciones correspondientes.

La suscripción de actas en las que se plasmaron los acuerdos fue fundamental en todo el proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Sin embargo, no se tuvo cuidado al momento de publicar dichos documentos como el caso de la aparición del acta “apócrifa”.

La suscripción de actas revestía los actos de formalidad y tenían como objetivo fundamental generar confianza entre los pueblos indígenas y el Estado. Por lo que la aparición del acta “apócrifa” debilitó aún más la débil confianza entre las partes.

## **B. Procedimientos informales**

Los principales procedimientos informales utilizados por el Estado fueron:

1) reuniones previas de coordinación administrativa y 2) creación del Grupo de Trabajo Interministerial.

### **1) Reuniones previas de coordinación administrativa**

El objetivo era preparar las reuniones convocadas por la Comisión Agraria del Congreso de la República. Estas fueron desarrolladas por el equipo de asesores de la Comisión Agraria y otros miembros del Ejecutivo que participaban en el proceso de consulta previa.

Su desarrollo fue fundamental ya que de ellas dependía la previsión de aspectos operativos y logísticos, necesarios para el cumplimiento de las reuniones regionales y nacionales. Asimismo, permitió la distribución de responsabilidades que debían asumir cada uno de los miembros del Estado, durante la realización de espacios formales.

Varios entrevistados afirmaron que el Congreso de la República contrato a una empresa para que apoye en las labores administrativas, ellos se encargaron de apoyar en la compra de pasajes, otorgamiento de viáticos, en algunos casos alquiler de locales, compra de papeles, comida, y menaje necesario para el desarrollo de las actividades dentro del proceso de consulta previa.

## 2) Creación del Grupo de Trabajo Interministerial (en adelante GI)

Conformado por representantes del Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Fue creado dentro del proceso de elaboración del proyecto de ley, en el Ministerio de Agricultura. Los integrantes del GI eran funcionarios públicos con cercanía a los titulares de los Ministerios con competencia forestal y de fauna silvestre; lo cual implicaba que sus decisiones eran conocidas por los máximos representantes de cada institución y no variaban de una reunión a otra; asimismo se caracterizaban por su conocimiento de los temas tratados en proyecto de ley. Sobre dicho espacio uno de los entrevistados señala:

“(…) Eran todos gente de peso, o sea, nadie estaba sentado ahí en representación de un Ministerio solamente, estaban sentados ahí porque conocían el tema, primero y segundo porque tenían un teléfono directo con su Ministro (…) La cercanía del equipo del G.I con sus cabezas era muy estrecha y la cercanía al interior del G.I por ser justamente gente con conocimiento (…)”

Al referirse a este espacio, se le califica como un mecanismo informal pero que permitía que la actuación de las instituciones públicas funcione para que se desarrolle el proceso de consulta previa. Al respecto, uno de los entrevistados, señala: “(…) ese fue un mecanismo informal pero sumamente funcional, porque nos permitió tener reuniones a varios niveles desde reuniones de los ministros con los Equipos técnicos, y luego reuniones de los Equipos técnicos y entre sí y también de los Equipos técnicos con los actores diversos (…)”.



El equipo de profesionales del GI, funcionarios y servidores públicos, que participó en las reuniones previas a la realización de las audiencias regionales y encuentros nacionales, intercambió información, perfeccionó la exposición y analizó el contexto y a los actores que asistirían a las reuniones regionales y nacionales.

El GI se caracterizó por tener una fluidez de comunicación, debido, en gran parte, al conocimiento que tenían de los temas y al largo trabajo gestado desde meses anteriores al inicio del Proceso de Consulta Previa. Permitió la coordinación entre las entidades públicas que participaban en el proceso de consulta previa, uno de los entrevistado señala: “(...) se conformó el denominado Grupo GI, que existe hasta ahora, bueno funciona hasta ahora, no existe legalmente porque nunca fue constituido legalmente, pero que se convirtió en el espacio de coordinación entre los sectores (...)”.

Es decir, aunque el GI no fue creado formalmente, se convirtió en un espacio importante de coordinación entre los actores comprometidos con la elaboración del Proyecto de Ley y, posteriormente, ayudó a dar el soporte técnico en todo el Proceso de Consulta Previa.

La variedad de los profesionales e instituciones que conformaron el GI hizo que su trabajo sea fundamental. Según otro de los entrevistados el GI ayudó en la elaboración del Proyecto de Ley y en el Proceso de Consulta previa, buscando siempre el equilibrio:

(...) era un grupo que sí se integró muy bien y segundo que si se hacían las cosas para mejorar la situación y se trató de ser muy equilibrado en cuanto a promoción e inversión en el sector, sostenibilidad; porque aparte dentro del grupo tenías muchas personalidades diferentes: personas más verdes que otras, más rojas que otras, más neoliberales que otros, pero como que se guardó un equilibrio que al final beneficia a todas las partes por igual y por sobre todo que sea un proceso, y que tanto el producto como el proceso que signifique una buena experiencia para replicar posteriormente para beneficio del país (...).

En resumen, la creación del GI permitió brindar soporte técnico de calidad a todo el proceso de consulta previa. Este espacio tuvo como características resaltantes que:

- Creada en el marco de la elaboración de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Fue producto de una decisión política, creado por titulares de los Ministerios y no mediante una norma.
- Estuvo constituido por un grupo de funcionarios y servidores públicos de distintas profesiones, con conocimiento amplio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.
- Los acuerdos que se tomaban en sus reuniones eran conocidos por los titulares de los Ministerios, debido a la cercanía de los funcionarios y servidores con dichos representantes.
- Proveía información a la Comisión Agraria para que tome decisiones sobre el proceso de consulta previa.

En resumen, el GI durante el proceso de consulta brindó el soporte técnico, ejerciendo liderazgo en todo el proceso. Las decisiones sobre la estructura,

exposiciones, información, disertación y recojo de aportes al proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre permitió que se culminará con el documento consensado entre la Comisión Agraria y la mayoría de las organizaciones indígenas.

### **C. Relación entre procedimientos formales e informales**

Los procedimientos formales de coordinación tuvieron fallas que conllevaron a que se generen dificultades en el desarrollo del Proceso de Consulta Previa. Algunas de ellas fueron:

- a) Las fechas de las audiencias regionales y encuentros nacionales cambiaron en más de una oportunidad;
- b) En la primera etapa no se convocó a todos los representantes de los pueblos indígenas, recién fueron incorporados en la segunda etapa (CCP, CNA, CONACAMI, FEMUCARINAP).
- c) En la elaboración de actas en la segunda etapa, apareció un acta “apócrifa”;
- d) Abandono de espacios formales como la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos adoptados en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.
- e) Inadecuado uso de instrumentos de comunicación (oficio, carta, pronunciamiento entre otros) para responder a las Entidades públicas.

f) Las convocatorias a las reuniones regionales y encuentros nacionales fueron realizadas fundamentalmente utilizando medio escritos nacionales.

g) La disertación y recojo de los aportes en las audiencias regionales y encuentros nacionales no tomo en consideración el grado de instrucción de los asistentes.

A pesar de las situaciones descritas, y debido a la decisión política de crear y mantener procedimientos informales, se continuó con el proceso de Consulta. En ese sentido la creación del GI contribuyó en la elaboración del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE y brindar el soporte técnico a la Comisión Agraria en el desarrollo del Proceso de Consulta Previa. Su conocimiento técnico, aportes en las reuniones de coordinación previas al desarrollo de las audiencias regionales y encuentros nacionales, así como la explicación del Proyecto de Ley fue fundamental para que los asistentes puedan conocer de primera fuente sus principales alcances y puedan realizar los aportes respectivos.

Asimismo, al revisar las actas de las mesas de trabajo y las actas de las audiencias regionales y nacionales se advierte la participación de los miembros del GI en calidad de expositores, relatores y/o coordinadores, denotando su importancia en el desarrollo del Proceso de Consulta Previa.

El GI se mantuvo operativo a pesar que otros espacios formales, como la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de los acuerdos adoptados en el Marco del Grupo Nacional de

Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, fueron desarticulados por la inasistencia de sus miembros. Según Pautrat (2011:37), la DGFFS informó que las sesiones no continuaron a falta de quórum pues los representantes del Ministerio del Ambiente y Cultura no apersonaron a sus representantes.

Por otro lado, el uso de procedimientos informales como la emisión de pronunciamientos o respuestas a las afirmaciones de los actores no públicos estuvo a cargo de la Comisión Agraria, que no siempre respondía a todos los cuestionamientos y consultas presentadas por los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas, en especial, los de AIDSESEP. Este hecho, generó, en algunas ocasiones, confrontaciones entre el Estado y los representantes de los pueblos indígenas, dificultando el desarrollo del Proceso de Consulta Previa.

De lo anterior, se infiere que la creación del GI fue fundamental para facilitar el desarrollo del Proceso de Consulta Previa.

### **3.2 Roles de los actores del sector público que participaron en el proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre N° 4141/2009-PE**

Las instituciones del Estado actuaron de manera diferenciada, teniendo en cuenta el marco legal que las regula y las decisiones de sus titulares. Es necesario resaltar las estipulaciones que regulan la coordinación de las instituciones públicas como el MINAM, MINAGRI, MINCETUR y DP, contenidas en sus Reglamentos de Organización y Funciones –ROF. Ello permitió que las áreas con competencia en temas Forestales, Pueblos Indígenas y/o Consulta



Previa coordinen con otras áreas (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Secretaria General entre otras) al interior de cada institución, con el objetivo de proveer los recursos humanos y logísticos. También establecen el margen de actuación en las coordinaciones externas para determinar las fechas de reuniones, elaboración de informes, emisión de pronunciamientos, desarrollo de actividades necesarias para la participación en el Proceso de Consulta Previa. Conviene resaltar las acciones de los siguientes actores:

### **A. El Congreso de la República**

El Congreso de la República, específicamente la Comisión Agraria, fue la instancia pública encargada de que el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE pase por el Proceso de Consulta Previa, ante el pedido de las organizaciones indígenas<sup>6</sup> y en estricto cumplimiento del Convenio N° 169 de la OIT, de la Constitución Política del Perú de 1993 y de las sentencias del Tribunal Constitucional como la recaída en el expediente N° 0022-2009-PI/TC que desarrollaron el Derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas.

Dicha afirmación es corroborada por la totalidad de los entrevistados, quienes ratificaron que fue la Comisión Agraria la que decidió someter el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE al Proceso de Consulta Previa.

Es necesario resaltar las siguientes acciones:

---

<sup>6</sup> Mediante Carta N° 331-2010-AIDSESEP del 22 de octubre de 2010, AIDSESEP solicita que el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE sea sometido al Proceso de Consulta Previa

### Decisión política de someter al proceso de consulta previa

La decisión política de someter el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE al Proceso de Consulta Previa que permitió la apertura del diálogo entre el Estado y los representantes de los pueblos indígenas. Al momento de tomar esa decisión no existía el marco legal que regulaba el Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada. Ciertos actores, incluido AIDSESP<sup>7</sup>, consideraban que para que se realice el Proceso de Consulta Previa primero debía aprobarse la Ley que la regule. Dicha posición no era compartida por el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, quienes reconocían que, a pesar que no existía norma que regulará el Proceso de Consulta Previa, existía un marco conformado por el Convenio N° 169 de la OIT y la Constitución Política que obligaba que toda decisión administrativa o legislativa que afectaba los derechos de los pueblos indígenas debía ser consultada. Sin esa decisión de la Comisión Agraria no hubiera sido posible que el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE sea sometido al Proceso de Consulta Previa.

Conviene precisar que la decisión política fue asumida por la Comisión Agraria y el Consejo de Ministros, ello implicaba la participación del Partido Aprista Peruano como gobernante. El proyecto de Ley elaborado por el Ministerio de Agricultura fue asumido por todo el Poder Ejecutivo, en su elaboración habían participado los ministerios de Agricultura, Ambiente y el de Comercio Exterior y

---

<sup>7</sup> Las otras organizaciones como CCP, CNA y CONACAMI no se pronunciaban sobre el Proceso de Consulta Previa, recién ingresarán al proceso en la segunda etapa.

Turismo. No fue materia de observación por el Ejecutivo cuando se decide someter al proceso de consulta previa.

Luego de la decisión de realizar el Proceso de Consulta Previa, quien asumió la dirección total del proceso fue el presidente de la Comisión, congresista Anibal Huerta Díaz puesto que los demás miembros no participaban activamente, pese a que la Comisión Agraria estuvo conformada por trece miembros titulares. De la revisión de las actas suscritas en las reuniones de coordinación para la elaboración de la metodología, audiencias regionales y encuentros nacionales se desprende la presencia del presidente de la Comisión y sólo en algunas ocasiones de los otros miembros. No sólo bastaba la decisión de iniciar el Proceso de Consulta Previa, sino que también fue importante el rol que asumió el presidente de la Comisión de dirigir y ejecutar todo el proceso.

El congresista Anibal Huerta participó en casi la totalidad de las audiencias regionales y en los dos encuentros nacionales, además sostuvo reuniones con las bancadas y los miembros de su comisión para tener el respaldo y continuar con el proceso. Uno de los entrevistados sobre el rol que asumió lo define:

“(...) Aníbal Huerta, porque se fajó políticamente el tema y convenció a sus pares, ya sea de oposición o del partido de gobierno. (...) Él en paralelo a que todo esto se iba dando, se iba dando la explicación a las bancadas, entonces había reuniones con los congresistas, con los jefes de despacho de los congresistas y se explicaba.(...)”

Ausencia de personal técnico con conocimiento del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Para desarrollar el proceso de Consulta Previa, la Comisión Agraria no contaba con personal especializado en el contenido del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE y temas relacionados a la Consulta Previa. Por ello, decidió conformar un equipo técnico recurriendo a profesionales que habían participado<sup>8</sup> en la elaboración del Proyecto de Ley así como invitar a miembros del Poder Ejecutivo. En ese sentido, con el GI, en representación del Poder Ejecutivo, y los profesionales invitados se constituyó el equipo técnico que apoyó en todo el Proceso de Consulta Previa.

La decisión de apoyarse en profesionales expertos en temas forestales y de fauna silvestre y consulta previa permitió que las audiencias regionales y encuentros nacionales cumplieran su objetivo: informar y recibir aportes al proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Falta de presupuesto para desarrollar el Proceso de Consulta Previa

La Comisión Agraria tampoco disponía de presupuesto para el desarrollo de las reuniones de coordinaciones, audiencias regionales y encuentros nacionales. Ante dicha situación solicitó el apoyo de organismos no gubernamentales y el apoyo de instituciones públicas, tal como lo informó en las reuniones de coordinaciones para la elaboración de la metodología. Sin el apoyo

---

<sup>8</sup> Invitó a la Ing. Lucila Pautrat de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo, al Dr. José Luis Capella de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, a Rodrigo Arce de CARE Perú.

brindado por los Gobiernos Regionales con los auditorios y el apoyo logístico de algunas organizaciones no gubernamentales, muchas reuniones no hubieran podido realizarse. La mayoría de los entrevistados señala que fue USAID la instancia que proporcionó los recursos económicos para desarrollar el proceso de consulta previa en el marco de proyectos vinculados a temas forestales y de fauna silvestre.

Las instituciones públicas que participaron en el Proceso de Consulta Previa no contaban con presupuesto porque éste se debe de consignar en los instrumentos de gestión internos (Plan Anual de Contrataciones, Plan Operativo Institucional, entre los principales) un año antes o ser modificados de acuerdo a las necesidades. Sin embargo, para justificar el gasto no se tenía la Consulta Previa como derecho regulado y de esa manera pueda ser atendido por las instituciones con competencia.

#### Invitación a los pueblos indígenas al proceso de consulta previa

Otra de las acciones del presidente de la Comisión Agraria fue la invitación paulatina a todos los representantes de los pueblos indígenas. La decisión de llevar a cabo el Proceso de Consulta Previa implicó circular la invitación a los pueblos indígenas, a través de los medios de comunicación -principalmente escrito- así como remisión de cartas. Se puso énfasis en que la convocatoria no sólo sea a la dirigencia nacional sino también a las bases regionales. En ese sentido, resulta ilustrativo el pedido de las organizaciones de base de AIDSEP,



como ORAU y ARPI, que solicitaron<sup>9</sup> la participación en las audiencias regionales y en el encuentro nacional. Al inicio del Proceso de Consulta Previa no se invitó a todas las organizaciones indígenas, se priorizó aquellas ubicadas en la Amazonía como AIDSESEP y CONAP. Sin embargo, para la segunda etapa, ante el pedido de las mismas organizaciones, se decidió su invitación e incorporación en el Proceso.

Dicha decisión ayudó en la elaboración del texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, el cual fue presentado por los representantes de CONAP, FEMUCARINAP, CCP y CNA ante la abstinencia de AIDSESEP y CONACAMI. Es decir, cuatro de las seis principales organizaciones indígenas estuvieron de acuerdo con el texto presentado por la Comisión Agraria a la Mesa Directiva del Congreso de la República.

Sobre este tema conviene señalar que la inclusión de organizaciones fue en parte al pedido de las propias organizaciones indígenas y debido a que la dirigencia nacional de AIDSESEP constantemente se oponía al proceso. Una forma de equilibrar el número de organizaciones que participaban en el proceso de consulta previa fue incluir a dichos grupos y con ello tener un soporte de las decisiones asumidas por la Comisión Agraria.

Respecto a la participación de las organizaciones indígenas andinas, la mayoría de los entrevistados señala que respondió a intereses personales y políticos antes que una verdadera preocupación sobre el tema forestal y fauna

---

<sup>9</sup> Carta N° 053-2010/ORAU del 23 de noviembre de 2010 emitido por ORAU, ORDECONADIT, ORDIM y FECONADIP.

silvestre. Aprovecharon el escenario político que representaba dicho espacio para objetar las decisiones del Estado respecto a temas distintos a la consulta previa.

#### Comunicación con las organizaciones indígenas y entidades públicas

Finalmente, otra acción que es necesaria resaltar son las respuestas aleatorias a las solicitudes y pronunciamientos de los Pueblos Indígenas y otras instituciones como AIDSESEP, CONAP, CONACAMI, Defensoría del Pueblo, representantes del Gobierno Regional del Madre de Dios. La Comisión Agraria no respondió todas las solicitudes ni se pronunció sobre los hechos como la publicación del acta “apócrifa” en la que se suplantaron las firmas de representantes de AIDSESEP. En los casos que respondió, sobre todo a las organizaciones indígenas, fue confrontacional lo que llevó a un distanciamiento mayor con AIDSESEP.

La falta de respuesta inmediata trajo como consecuencia, la no participación de AIDSESEP y CONACAMI en la suscripción del texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, así como la no realización de una nueva reunión en Madre de Dios, luego de la frustrada audiencia regional. En algunos casos, se brindó una respuesta tardía, como a la Defensoría del Pueblo que posibilitó su participación en los últimos días del primer encuentro nacional, pese a no haber participado en la última reunión regional de la primera etapa.

El liderazgo del presidente de la Comisión Agraria se distinguió de los demás miembros. Pese a no contar con una Ley que regulará el proceso de

Consulta Previa, con un equipo técnico y con presupuesto, realizó esfuerzos para que se desarrolle el Proceso.

Por eso, dejando de lado que no se invitara, en un inicio, a todas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y que no se atendiera a todos los pronunciamientos y consultas realizadas (lo que trajo como consecuencia que AIDSESP y CONACAMI no suscribieran el texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE), la actuación del presidente de la Comisión Agraria fue trascendental para el desarrollo del Proceso de Consulta Previa.

## **B. El Poder Ejecutivo y la Defensoría del Pueblo**

La actuación de los miembros del Poder Ejecutivo fue diferenciada. Merecen especial atención, por un lado, la actuación del Presidente de la República y los miembros del GI y, por el otro, el rol de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Cultura.

### Presidente de la República

Dos años antes del inicio del proceso de Consulta Previa, el Presidente de la República dio a conocer su visión sobre los recursos naturales (en la Amazonía y en la sierra del Perú) y sobre los pueblos indígenas. Criticó negativamente, la visión de los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Estas declaraciones se

encuentran recogidas o en tres artículos de opinión<sup>10</sup> publicados en el diario El Comercio. Cabe recordar que, además, fue en su gobierno que se emitieron los noventa y nueve Decretos Legislativos, algunos de los cuales, recortaban derechos de los pueblos indígenas. Uno de ellos aprobó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre mediante el Decreto Legislativo N° 1090 que fue motivo de reclamos de los pueblos indígenas.

El discurso confrontacional del presidente García, hacia los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía, trajo como consecuencia que AIDSESEP emitiera diversos pronunciamientos antes y durante el proceso de consulta previa, expresando su desacuerdo en la forma como se desarrollaba. Dicha organización justificó su ausencia y denunció actos que consideraban no respetaban los derechos de los pueblos indígenas. Una de las consecuencias de este discurso fue que el texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, no fue suscrito por AIDSESEP ni CONACAMI.

Ante los sucesos de Bagua, el Poder Ejecutivo crea espacios de coordinación. Entre ellos, destaca el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos<sup>11</sup>, formándose en su interior cuatro mesas de trabajo. La Mesa N° 2 estuvo referida a las propuestas de nuevas leyes presentadas al Ejecutivo, en especial la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Esta Mesa estuvo presidida por el Ministerio de Agricultura, más específico por la

---

<sup>10</sup> Denominados: "El síndrome del perro del hortelano" publicado el 28 de octubre de 2007, "Receta para acabar con el perro del hortelano" del 25 de noviembre de 2007 y "El perro del hortelano contra el pobre" del 2 de marzo de 2008.

<sup>11</sup> Dicho grupo fue constituido por los representantes del Ministerio de Agricultura; Ambiente; Energía y Minas; Mujer y desarrollo Social; Salud; Educación; Transportes y Comunicaciones y Vivienda, Construcción y Saneamiento; además de los presidentes Regionales de Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cuzco, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho y Cajamarca.

Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. El resultado de dicho trabajo concluyó con la elaboración del documento “Aportes Técnicos para Mejorar la Normatividad Forestal”, el cual constituyó un esfuerzo entre el Poder Ejecutivo y los pueblos indígenas, para aportar elementos que fueron tomados en consideración en la elaboración del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

En ese contexto, el Ministerio de Agricultura, mediante la Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG, del 1 de agosto de 2009, declara prioritaria la revisión y actualización de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, teniendo en cuenta el producto de la Mesa N° 2. Según Pautrat (2011:43), dicha instancia recogió doscientos treinta y seis aportes provenientes de instituciones académicas, sociedad civil, consultores forestales, colegios profesionales, gremios empresariales y organizaciones indígenas. Es necesario resaltar, también, la participación de los gobiernos regionales de Loreto, Arequipa, Ancash, Cajamarca y Madre de Dios.

Grupo de Trabajo Interministerial: Ministerios de Agricultura, Ambiente y Comercio y Turismo

En el marco de la actualización del proceso de Ley Forestal, los Ministerios comprometidos en dicha labor crearon el Grupo de Trabajo Interministerial conformado por el Ministerio de Agricultura (quien lo presidía), el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, quienes brindaron el soporte técnico y jurídico del proceso de actualización de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.



Luego de la sistematización de los aportes recepcionados de los actores comprometidos en el Sector Forestal y la discusión entre los miembros del GI, se elaboró el Proyecto de Ley Forestal que fue acogido por el Poder Ejecutivo. Por último, el Ejecutivo presentó al Congreso de la República, mediante el Oficio N° 143-2010-PR, de fecha 22 de junio de 2010, el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, para su evaluación y, de considerarlo pertinente, su aprobación.

Los Ministerios del Ambiente, de Agricultura y de Comercio Exterior y Turismo, participaron en las dos etapas del Proceso de Consulta Previa. Durante las audiencias regionales y encuentros nacionales apoyaron en la parte técnica, expusieron sobre los artículos del Proyecto de Ley, en las mesas temáticas, recibieron y sistematizaron los aportes de los pueblos indígenas. El conocimiento de los temas regulados fue fundamental para explicar y absolver las dudas de los asistentes y, con ello, arribar a consensos para la mejora de las propuestas planteadas en los artículos.

El Mincertur participo en calidad de coordinador, el tema que los incluía en el GI era la implementación del Tratado de Libre Comercio Perú – Estados Unidos. Uno de los entrevistados definió la participación como:

“(…) Lo que pasa es que como era ya cuestión de implementación del TLC -porque esto sale por la implementación del Anexo Forestal- en realidad la labor del MINCETUR era más de coordinación. Como era un trabajo multisectorial había una función de liderazgo para juntar -y no solo en el tema ambiental sino en general diversos temas- tenías al MINCETUR como un ente coordinador (…)”

Los funcionarios que representaban al MINCETUR participaron desde la elaboración del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, y durante todo el proceso de Ley Forestal, tenían el objetivo de que la Ley se emitiera en el más breve plazo debido al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Tratado de Libre Comercio.

El Ministerio de Agricultura, por medio de la Dirección Forestal y Fauna Silvestre participó desde la instalación de la Mesa N° 2 de la Comisión Multisectorial que abordaría la problemática de los pueblos amazónicos. En dicho espacio acompañó al representante de los pueblos indígenas (Bladimiro Tapayuri) en dirigir la mesa que culminaría con el documento que sirvió de base para la elaboración del Proyecto de Ley Forestal. Luego dirigió la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos adoptados en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

Su rol en el GI brindó sustento técnico a todo el proceso de consulta previa en relación al contenido del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, entre las principales actividades realizadas tenemos: exponer y absolver dudas sobre el contenido del Proyecto de Ley a los pueblos indígenas y otros representantes de las Entidades públicas que participan en el proceso de consulta previa.

El Ministerio del Ambiente, por medio de sus representantes, al igual que el Ministerio de Agricultura aportó con dar soporte técnico en las audiencias regionales y encuentros nacionales. Participó en la totalidad de reuniones

convocadas dentro del proceso de consulta previa por medio de sus representantes.

De lo anterior se concluye que la participación de los representantes del Ministerio de Agricultura, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo se dio por medio del GI, que brindó soporte técnico en todo el proceso de Consulta Previa, recogiendo las propuestas de los pueblos indígenas y consensuando un texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

En relación al Ministerio de Cultura creado con la Ley N° 29565, del 22 de julio de 2010, su participación en el Proceso de Consulta Previa fue poco notable, debido a que, en la primera etapa, asistieron a algunas de las audiencias regionales y al encuentro nacional pero no formaron parte del GI. Para la segunda etapa del proceso de consulta, fueron más activos, participando en el apoyo técnico en la revisión del diseño de la metodología y brindando el apoyo logístico para el desarrollo del encuentro nacional. Al respecto uno de los entrevistados señala:

“(...) nosotros no participamos directamente en la [elaboración] de la metodología pero si la revisamos, no me acuerdo quién fue el que la diseñó. (...) la metodología la revisaba con el Congreso de la República y nosotros íbamos en ese proceso de revisión a compartir. Así fue nuestra participación: de revisión no de diseño (...)”

En tanto era un Ministerio de reciente creación, no contaba, todavía, con instrumentos administrativos internos aprobados, como el ROF. Tampoco estaba vigente la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. En ese sentido, su rol no fue claro pero apoyó y atendió a las solicitudes requeridas por el Congreso de la

República y de los demás actores. Uno de los entrevistados explica que no existía claridad de la participación del Ministerio de Cultura debido a la carencia de instrumentos administrativos internos:

“(…) [el Ministerio de] Cultura tampoco participó mucho. (…) en un par de viajes y fue quien permitió que se lleve a cabo la macrorregional en Lima, porque se llevó a cabo en la sede del Museo de la Nación, en un anfiteatro grande con que se contaba en ese momento. Pero no tenía claridad de cómo meterse más, creo que nadie tenía claridad de qué hacer. (…)”.

En resumen, los miembros del GI y el Ministerio de Cultura cumplieron acciones dentro de sus competencias. Los primeros brindaron el soporte técnico del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE; mientras que el segundo acompañó el proceso de elaboración y aprobación de la metodología, sobre todo en la segunda etapa, y participó de algunas audiencias. Sin embargo, se advierte la ausencia de un equipo de profesionales con experiencia en Procesos de Consulta Previa con la participación de los pueblos indígenas, ello se debió fundamentalmente a que el Ministerio acaba de crearse y todavía no contaba con los instrumentos de gestión internos que regularan los procesos y las funciones que debían desempeñar sus funcionarios y servidores.

#### Defensoría del Pueblo

Respecto a la Defensoría del Pueblo, su participación se dio antes y durante el Proceso de Consulta Previa. Para cumplir sus labores, asistieron los comisionados ubicados en los lugares donde se desarrollaron las audiencias regionales y los encuentros nacionales. En base a la información recabada por

sus comisionados, emitían comunicaciones formales por medio de oficios, informes y notas de prensa, en todo el Proceso de Consulta Previa, propiciando espacios de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.

De las acciones realizadas por la Defensoría, conviene resaltar las siguientes:

- En la etapa previa al Proceso de Consulta Previa presentaron demandas de inconstitucionalidad contra los Decretos Legislativos, emitidos por el Poder Ejecutivo, que desprotegían los derechos de los pueblos indígenas. De la misma forma, presentaron el Informe Defensorial N° 151 denominado “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”, en julio del año 2010. En dicho documento plantearon aportes para una nueva normatividad forestal.
- Durante el Proceso de Consulta Previa, cuestionó<sup>12</sup> la actuación de la Comisión Agraria del Congreso de la República, en relación al posible incumplimiento del derecho a la consulta previa libre e informada, llegando a condicionar su participación al cumplimiento de ciertas condiciones. Sus aportes y comunicados fueron respaldados tanto por la Comisión Agraria como por los pueblos indígenas.

---

<sup>12</sup> Oficio N° 0432-2010-DP/PAD, del 3 de diciembre de 2010, emitido por la Defensoría del Pueblo.



- Participó en casi todas las audiencias regionales y en los dos encuentros nacionales que le dieron legitimidad al proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre.

Sin embargo, no se pronunció de manera contundente sobre la aparición de la carta “apócrifa” y la inadecuada comunicación de la Comisión Agraria con AIDSESEP, lo que contribuyó a que dicha organización no suscribiera el documento final.

La Defensoría del Pueblo no formó parte del GI, porque su rol no era de apoyo técnico en el desarrollo de las audiencias regionales y encuentros nacionales. Su participación fue, más bien, de observador, verificando el respeto de los derechos de los asistentes, realizando observaciones al cumplimiento del proceso, generando espacios de diálogo entre los representantes del Estado y los pueblos indígenas.

Su rol fue fundamental, reconocido por todos los actores que participaron en el Proceso de Consulta Previa. Utilizaron adecuadamente las oficinas defensoriales en donde se desarrollaron las reuniones regionales, lo que le permitió tener información privilegiada de la actuación, tanto de los representantes del Estado como de los pueblos indígenas que se plasmó en pronunciamientos exhortando a la Comisión Agraria y el Poder Ejecutivo el respeto al derecho de los Pueblos Indígenas.

### C. Los Gobiernos Regionales y Locales

Los Gobiernos Regionales mostraron una participación activa durante la elaboración y estudio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE que fue liderada por el Ministerio de Agricultura. En mayor proporción los gobiernos regionales de Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cusco, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho y Cajamarca, quienes formaban parte de la mesa creada para solucionar temas que involucraban a los pueblos indígenas que habitaban en sus jurisdicciones.

Los Gobiernos Regionales enviaron sus aportes usando la vía formal, es decir, mediante oficios,<sup>13</sup> durante el estudio que se realizaba en el Congreso de la República.

Asimismo, durante el Proceso de Consulta, los gobiernos regionales y locales se hicieron presentes en las reuniones regionales. En ambas etapas participaron presidentes regionales, vice presidentes y representantes de las direcciones de medio ambiente y recursos naturales, quienes formaban parte de la Mesa, presidida por el presidente de la Comisión Agraria.

De manera excepcional, autoridades del Gobierno Regional de Madre de Dios -Vicepresidente Regional, el SubGerente de Participación Ciudadana y Comunidades Nativas, y uno de los Consejeros Regionales- apoyaron el

---

<sup>13</sup> Gobierno Regional de Loreto mediante Oficio N° 473-2010-GRL-P, Gobierno Regional de Arequipa mediante Oficio N° 3303-2010-GRA/SG, Gobierno Regional de Ancash mediante Oficio N° 1831-2010-RE-GIONAN-CASH/SG, Gobierno Regional de Cajamarca mediante Oficio N° 667-2010-GR-CAJ/GR.RENAMA, Gobierno Regional de Madre de Dios mediante Oficio N° 763-2010-GO-REMAD/PR

pronunciamiento de FEDAMAD que solicitaba que antes de aprobar el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, primero se apruebe la Ley de Consulta Previa y luego sea debatido por el nuevo Congreso de la República.

La participación de los representantes de los Gobiernos Regionales no fue igual en todas las reuniones regionales, ello debido fundamentalmente a la posición de sus principales autoridades. Sin embargo, se advierte el apoyo logístico, en algunos casos brindaron auditorios para que se desarrollen las reuniones regionales.

### **3.3. Prácticas utilizadas en los diálogos desarrollados en la coordinación del Proceso de Consulta Previa del Proyecto Forestal y de Fauna Silvestre**

Durante el proceso de Consulta Previa, los representantes utilizaron prácticas específicas en los diálogos que sostuvieron con los pueblos indígenas. Entre las principales tenemos: i) Discursos confrontacional y conciliador; ii) predisposición al diálogo; iii) inclusión de actores; iv) informalidad; v) flexibilidad de la metodología; vi) comunicación inadecuada.

#### **i) Discurso confrontacional y conciliador**

El discurso utilizado por los representantes de las instituciones públicas, que participaron en el Proceso de Consulta Previa, puede ser analizado en dos momentos.

En el primero, antes del proceso de Consulta Previa, se advierte que el Poder Ejecutivo, representado por el presidente de la República, emite

pronunciamientos confrontacionales al señalar que los pueblos indígenas retrasan el desarrollo económico del país, ya que no permiten la inversión económica en sus territorios y que, además, impiden la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América. Dicho discurso fue acompañado de acciones en contra de los representantes de los pueblos indígenas como el pedido al Ministerio Público para que sean acusados por diversos delitos ocurridos en los sucesos de Bagua. La respuesta de los representantes de los pueblos indígenas, en especial de AIDSEP, también siguió esa línea, emitiendo pronunciamientos en contra de la detención de sus principales líderes como Alberto Pizango y cuestionando las decisiones del Estado.

El segundo momento está constituido por los pronunciamientos emitidos por la Comisión Agraria del Congreso de la República<sup>14</sup>, durante el Proceso de Consulta Previa, los cuales se caracterizaron, básicamente, por responder aleatoriamente a las afirmaciones de los representantes de los pueblos indígenas sobre el proceso de Consulta Previa. El discurso usado no cuestionaba la visión de los pueblos indígenas, sólo realizaba aclaraciones sobre el desarrollo del Proceso de Consulta<sup>15</sup>, mediante publicaciones en periódicos, remisión de cartas y, también, en las mismas reuniones de coordinación. Si bien se mantuvieron las confrontaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, en

---

<sup>14</sup> No se advierten pronunciamientos del Presidente de la República.

<sup>15</sup> Pronunciamiento de la Comisión Agraria del Congreso emitido el 20 de diciembre de 2010 en el diario La República.

especial AIDSESEP, ellas radicaban en la forma cómo se desarrollaba el proceso de Consulta Previa; esa forma de actuar ayudó a que se avance en el proceso.

Los representantes del Estado, tanto el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, señalaron que la aprobación de la Ley Forestal era importante para la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, ya que el Estado peruano estaba obligado a fortalecer el marco legal en temas ambientales y, en especial, a cumplir el Anexo Forestal del Tratado.

Este discurso se mantuvo durante todo el proceso de Consulta Previa. A pesar de ello, hasta la fecha no se ha implementado la Ley Forestal y Fauna Silvestre, debido a que se mantiene sujeta a la aprobación de su Reglamento, que todavía no ha sido aprobada.

Asimismo, señalaron que para el desarrollo del Proceso de Consulta Previa era necesaria y primordial la participación de los pueblos indígenas, -a pesar de no existir un marco legal que la regule-, tal como lo establece el Convenio N° 169 de la OIT, la Constitución Política del Perú y las sentencias del Tribunal Constitucional. Ello permitió la participación de la mayoría de las organizaciones indígenas y que se lleve a cabo el primer proceso de Consulta Previa de una Ley que afectaba a los pueblos indígenas.

Finalmente, conviene resaltar que en el desarrollo de las audiencias regionales y encuentros nacionales el discurso utilizado por los facilitadores y la el GI fue conciliador, de escucha. Los gestos permitieron que los pueblos indígenas y el Estado puedan expresar su opinión sobre el proceso de consulta



previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. La mayoría de los entrevistados reconocen que el equipo de profesionales del Estado busco una construcción compartida, uno de los entrevistados señala:

“(...) Es nuestro, es mío, es nuestro; la mutua confianza, la mutua responsabilidad, el mutuo esfuerzo y permitir y perdonar errores, no solamente de Estado habían errores en el contenido que eran errores pues humanos, entonces el Estado decía: Si tienes razón. (...) se estaba construyendo era de un proceso compartido de mutua responsabilidad y, al margen del contenido final, de mutuo empoderamiento, al margen de lo que diga la Ley de Consulta (...)”

## ii) Predisposición al diálogo

Otro aspecto que es necesario reconocer es la disposición al diálogo del Estado. Fue una práctica recurrente el establecimiento de espacios de diálogo antes y durante el Proceso de Consulta Previa. Prueba de ello son las reuniones formales creadas mediante normas emitidas por el Poder Ejecutivo: once audiencias regionales, dos encuentros nacionales y numerosas reuniones de coordinación. Del mismo modo, se desarrollaron procedimientos no formales de coordinación entre instituciones del Estado, para realizar acciones que faciliten el desarrollo del Proceso de Consulta Previa. La decisión política de aperturar el diálogo con los pueblos indígenas fue fundamental para recibir aportes, los cuales fueron incorporados en el texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

En la totalidad de diálogos generados en las audiencias regionales y encuentros nacionales, en los que participó el GI se respetó y escucho a los pueblos indígenas. Ello debido a que tenían un trabajo de larga data, desde la

creación de la Mesa N° 2, es más AIDSESEP es la organización que presenta al Ministerio de Agricultura el producto de dicha mesa para que los temas planteados sean incluidos en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Sin embargo, en algunos espacios como lo ocurrido en la audiencia regional de Madre de Dios no se pudo concretar la reunión; ello debido en gran medida a los intereses de las partes y al equipo que desarrollo la audiencia regional. Según la mayoría de los entrevistados, en dicho espacio, no participó el equipo de facilitadores ni todos los miembros del GI; en su reemplazo participaron los asesores de la Comisión Agraria quienes optaron por cancelar la reunión a pedido de los pueblos indígenas.

### **iii) Inclusión de actores**

Es necesario resaltar que el Estado, por medio de la Comisión Agraria, aceptó la inclusión de todos los actores interesados en participar en el Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley Forestal N° 4141/2009-PE. Si bien AIDSESEP promovió las protestas en contra de los Decretos Legislativos –que derivaron en los sucesos de Bagua y la posterior derogación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-; otras organizaciones indígenas como CONACAMI, CCP, CNA y FEMUCARINAP solicitaron<sup>16</sup> ser incluidas en el Proceso de Consulta.

La respuesta de la Comisión Agraria fue aceptar la solicitud de incorporación, además de convocar a todas las organizaciones nacionales y

---

<sup>16</sup> Pronunciamento: “Leyes de Consulta Previa y Forestal deben pasar al Nuevo Gobierno” publicado el 23 de enero de 2011.

regionales y, de esta manera, ratificar su disposición a que la mayor parte de los pueblos indígenas participen en este proceso. En las reuniones convocadas se advierte la participación de, por lo menos, un representante de los pueblos indígenas.

La incorporación, a parte de la solicitud de los pueblos indígenas fue consecuencia del cálculo de la Comisión Agraria. Ello debido a que debía contrarrestar la actuación de AIDSESP, quienes señalaban que no se estaba respetando el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre. Si bien CONAP se mantuvo en todo el proceso, AIDSESP entraba y salía, por lo que era necesario buscar la legitimidad del espacio incorporando nuevos actores, aun sabiendo que las agendas de dichas organizaciones no tenían como objetivo el tema forestal y de fauna silvestre.

#### **iv) Informalidad**

Un aspecto negativo que se debe tener en consideración son los cambios de fecha de las reuniones, decididos por la Comisión Agraria. A pesar de acuerdos previos tomados en las reuniones de coordinación con los pueblos indígenas, en la primera etapa se cambió, en tres ocasiones, la fecha y lugar de las audiencias regionales. En la segunda etapa, los cambios se dieron en dos oportunidades. Como es esperable, todo ello generó la pérdida de confianza en la Comisión Agraria que, en algunos casos, tuvo que retroceder en su decisión y ratificar los acuerdos previos, como sucedió en las cuatro audiencias regionales de la primera etapa del Proceso de Consulta Previa. Lo descrito anteriormente

denota la informalidad con la que trataban a los acuerdos de las reuniones previas.

En algunos casos la Comisión Agraria, a pesar del compromiso de incluir a AIDSESEP en la elaboración de la metodología para la segunda etapa no lo cumplió.

Esta situación aumento la desconfianza de los pueblos indígenas respecto a la actuación del Estado, lo que genero pronunciamientos de organizaciones regionales y sobre todo de AIDSESEP

#### **v) Flexibilidad de la metodología**

Finalmente, la estructura de las audiencias regionales y los encuentros nacionales fue diseñada para una presentación del contenido de los artículos del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE y para la recepción de los aportes de los asistentes.

Según la mayoría de los entrevistados, en dichos talleres se contaba con intérpretes, cuya participación dependía de la solicitud de los pueblos indígenas. Sin embargo, en la gran mayoría de casos, las exposiciones y talleres fueron dadas en castellano, incluyendo el uso de proyectores para mostrar las láminas preparadas para dichos eventos. El contenido de los artículos del Proyecto de Ley y la recepción de aportes se hizo en castellano, que era el idioma de los expositores y los facilitadores.

Lo señalado no quita el esfuerzo que realizó el Estado para presentar el contenido de la norma en el idioma del pueblo indígena que participaba en la reunión regional. Según Policarpo Sanchez fue un esfuerzo realizado por el Estado que benefició a los pueblos indígenas: “(...) En primer lugar se hicieron spots radiales en diferentes idiomas o lenguas amazónicas o andinas; también se hicieron traducciones, pero como verás el indígena no lee, pero es un buen gesto de que por lo menos a mí me presenten una Ley Forestal en mi idioma (...) Entonces ese hecho contribuye también a generar confianza...”.

Si bien, las audiencias regionales estuvieron planificadas para durar dos días, éstas no fueron suficientes para la exposición de los 157 artículos del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Al estructurar el programa de las audiencias, para dos días, tampoco se tuvo en consideración la débil preparación académica de los pueblos indígenas. Sabemos que ellos tienen una comunicación, predominantemente, verbal antes que escrita, por lo que es dificultoso un entendimiento completo del contenido de los artículos consultados.

A pesar que la metodología establecía un cronograma rígido de las exposiciones y trabajo en grupos, en la mayoría de los casos, se cambió el orden de la metodología. Tampoco se respetaron los tiempos, ello debido en gran medida a que los pueblos indígenas encontraron un espacio en el que podían expresar los problemas que afectaban a sus comunidades. No sólo aportaban sobre el Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, sino que incluyeron temas referidos a titulación de tierras, salud, educación entre otros.



La decisión de aceptar los cambios a la metodología en pleno desarrollo de las audiencias y encuentros nacionales fue adecuada. Ello permitió legitimar al grupo de facilitadores y a los miembros del GI que participaron en dicho proceso.

#### **vi) Comunicación inadecuada**

En este punto es necesario precisar que la Comisión Agraria respondía, de manera selectiva, a los pronunciamientos realizados por AIDSESEP. Entre las solicitudes que no respondieron, tenemos: cartas cuyo asunto manifestaba su negativa a participar<sup>17</sup> en las reuniones convocadas por el Congreso de la República; pedido de disculpas públicas<sup>18</sup> por la publicación de un acta apócrifa; solicitud pidiendo que el debate de la Ley Forestal<sup>19</sup> sea desarrollada por el gobierno del presidente Ollanta Humala; así como el de no incluir a AIDSESEP en los pronunciamientos<sup>20</sup> de la Comisión Agraria.

La falta de respuestas de la Comisión Agraria, tuvo como consecuencia que AIDSESEP realizará reclamos en las reuniones de coordinación convocadas por la Comisión y en los medios de comunicación y, finalmente, que no suscribiera el texto sustitutorio del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre.

A manera de conclusión se puede afirmar que las practicas que facilitaron fueron: el discurso conciliador, la predisposición al dialogo, la inclusión de nuevos

<sup>17</sup> Carta N° 399-2010-AIDSESEP del 21 de diciembre de 2010, emitido por AIDSESEP.

<sup>18</sup> Carta N° 077-CD/AIDSESEP-2011 del 18 de marzo de 2011, emitido por AIDSESEP.

<sup>19</sup> Carta N° 101-2011-AIDSESEP del 11 de abril de 2011, emitido por AIDSESEP.

<sup>20</sup> Carta N° 174-CD/AIDSESEP-2011 del 11 de mayo de 2011, emitido por AIDSESEP.

actores y la flexibilización de la metodología. Mientras que los que dificultaron fueron: el discurso confrontacional, la informalidad y comunicación inadecuada.



## CONCLUSIONES

Al inicio de la presente investigación se formuló la pregunta: ¿En qué medida los factores de coordinación entre las entidades del sector público facilitaron o dificultaron el proceso de consulta previa con los pueblos indígenas para la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre entre los años 2010 y 2011 en el Perú?.

Luego del procesamiento de la información recogida e interpretación respectiva, es posible afirmar que los factores de coordinación que dificultaron el proceso de consulta previa fueron la comunicación y el conocimiento. Por un lado, la inadecuada comunicación fue evidente; primero entre las instituciones del sector público, la Defensoría del Pueblo y algunos Gobiernos Regionales (Madre de Dios) cuestionaron la actuación del Congreso de la República en relación a la forma como desarrolló el proceso de consulta previa; segundo entre las instituciones del sector público en su relación con los pueblos indígenas expresado en: la falta de respuesta a las solicitudes de las principales organizaciones representativas (AIDSESP), cambios intempestivos de las fechas de las reuniones programadas que fueron notificados a través de medios de comunicación (periódicos), aparición de cartas apócrifas utilizando la firma de

dirigentes indígenas, uso de materiales educativos (PPT) sin tomar en cuenta el grado de instrucción de los pueblos indígenas, emisión de discursos confrontacionales por parte del gobierno para referirse a los representantes de los pueblos indígenas que se materializó en denuncias a sus dirigentes y la descalificación a su cosmovisión.

Por otro lado, el escaso conocimiento de los tomadores de decisión del sector público con competencia en el desarrollo de la consulta previa se evidencia en: no se convocó desde el inicio a todas las organizaciones indígenas representativas; la ausencia de expertos en la implementación de la consulta previa; inexistencia de un procedimiento para implementar el proceso de consulta previa; no se consideró la forma como se transmiten conocimientos y las decisiones en los pueblos indígenas (talleres de dos días para discutir más de 150 artículos del proyecto de Ley).

Sin embargo, es posible afirmar que la inadecuada comunicación y escaso conocimiento no impidieron el desarrollo del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, ello debido fundamentalmente al liderazgo técnico y político que facilitó la coordinación entre las instituciones que participaron en el proceso, lo señalado se evidencia en: la creación del Grupo de Trabajo Interministerial (GI) encargado de tomar decisiones técnicas; la Comisión Agraria del Congreso de la República asumió la dirección política y decidió consultar una medida legislativa a los pueblos indígenas, a pesar de no tener presupuesto, equipo técnico ni norma que regulará el proceso de consulta

previa en dicho tema; flexibilidad en la invitación a las organizaciones para que participen durante el proceso de consulta previa; predisposición al diálogo de la Comisión Agraria y el GI con actores del sector público y pueblos indígenas, a pesar de opinión en contra por parte de representantes del gobierno (Presidente de la República) y algunos pueblos indígenas (AIDSESEP y CONACAMI).

Asimismo, es posible realizar algunas conclusiones más precisas que serán agrupadas en tres factores de coordinación: comunicación, conocimiento y liderazgo.

#### Comunicación

1.- La comunicación entre las instituciones del sector público en algunos casos fue deficiente, la comunicación interna no rindió frutos, es así que dos instituciones manifestaron su desacuerdo con la actuación de la Comisión Agraria. Los casos resaltantes fue la posición de la Defensoría del Pueblo de no participar en el encuentro nacional del proceso de consulta debido a que la Comisión Agraria no respondía a las solicitudes y cuestionamientos de los pueblos indígenas, así como el pronunciamiento del Gobierno Regional de Madre de Dios de cuestionar la participación de la Comisión Agraria en su territorio exigiendo solución de temas distintos a temas forestales y de fauna silvestre sometidos a consulta previa.



2.- Las instituciones públicas con competencia en temas forestales y pueblos indígenas tuvieron una comunicación inadecuada con los pueblos indígenas durante la implementación de la consulta previa. Ello se manifestó en los siguientes aspectos:

Se evidencia que las entidades del sector público no atendieron todas las solicitudes de los pueblos indígenas, lo que generó protestas y comunicados por diferentes medios de comunicación, ello generó que organizaciones indígenas como AIDSESP Y CONACAMI no participarán en todo el proceso de consulta previa.

En la primera y la segunda etapa del proceso de consulta previa, los representantes del Estado cambiaron en más de una oportunidad las fechas y lugares de las audiencias regionales y el encuentro nacional la notificación era efectuada a través de medios de comunicación (periódicos), lo que no permitió que los pueblos indígenas puedan organizarse para asistir a los mencionados eventos.

A ellos se suma la falta de cuidado en la publicación de documentos oficiales “actas apócrifas” entre el Estado y los pueblos indígenas disminuyó la confianza en la actuación del Estado.

La elaboración, exposición y recojo de información para el proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue elaborada teniendo en cuenta el conocimiento y forma de entender de los miembros del Estado, prácticas comunes fueron: lectura de los artículos, utilización del power point para las presentaciones, utilización de papelografos y tarjetas para recibir aportes, trabajos en grupo de los asistentes.

Se evidenció discursos confrontacionales entre el presidente de la República y los representantes de los pueblos indígenas, principalmente AIDSESEP, lo que no permitió concretar un diálogo fluido y que permita arribar a consensos.

### Conocimiento

3.- El escaso conocimiento sobre pueblos indígenas, en especial en la consulta previa, de los servidores y funcionarios públicos limitó su participación en el proceso de consulta previa. Ello se evidenció, con especial relevancia en los siguientes aspectos:

Precaria institucionalidad indígena que no permitió contar con: datos oficiales sobre el número de pueblos indígenas, estudio y análisis de procesos previos con participación de los pueblos indígenas y el Estado, forma de organización de los pueblos indígenas, y grado de instrucción de los pueblos indígenas. Dicha situación no permitió que desde un inicio se convocara a todas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

Ausencia de profesionales con experiencia y conocimiento en la implementación del proceso de consulta previa de una medida legislativa, no permitió prever acciones que coadyuvaran al desarrollo del proceso, lo que conllevó por ejemplo a intentar realizar todo el proceso en un solo mes, realizando únicamente cuatro reuniones regionales y un encuentro nacional.

A ello se suma, que no se encontró evidencia sobre la indagación por parte del Estado sobre el grado de instrucción de los pueblos indígenas, ello

hubiera permitido que la forma de presentación del Proyecto de Ley sea más acorde a su realidad; asimismo, en los talleres y encuentros nacionales se tomaron acuerdos, sin considerar que las decisiones son tomadas por la comunidad y comunicadas al representante para que la transmita, no en sentido contrario.

4.- Desde el inicio y durante el desarrollo del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre no existía un marco legal que regule el proceso de consulta previa, pero se encontraba vigente el Convenio N° 169 de la OIT y sentencias del Tribunal Constitucional que reconocían su obligatorio cumplimiento por parte del Estado; ante ello, se construyó una metodología que incluía el procedimiento para su realización.

La metodología para las dos etapas, fue diseñada por la Comisión Agraria con apoyo de las instituciones públicas agrupadas en el GI y el Ministerio de Cultura, la misma que fue presentada a las organizaciones indígenas para recepcionar sus aportes y observaciones. La aprobación de dichos instrumentos, fue ejecutada luego de la validación por los actores involucrados.

#### Liderazgo técnico y político

5.- El uso de procedimientos informales, durante el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, fue trascendental para la implementación satisfactoria del proceso de consulta previa, ya que posibilitó que las instituciones públicas con competencia en temas forestales y de fauna silvestre tomarán decisiones que permitieron el diálogo entre los actores que

participaron en dicho proceso. En ese sentido, conviene reconocer resaltar el rol y la importancia de la creación del Grupo de Trabajo Interministerial que asumió el liderazgo técnico, el cual estuvo conformado por un equipo multidisciplinario de funcionarios y servidores públicos quienes en cumplimiento del marco legal que regulaba sus instituciones brindaron el soporte técnico en la exposición y recepción de aportes al Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Los espacios de diálogo creados por normas o por voluntad de las partes, antes y durante el proceso de consulta previa, no cumplieron con todos los objetivos para los que fueron creados. Su funcionamiento, dependía, antes que del marco legal que las constituyó de las personas que la formaron y tuvieron a su cargo el proceso. El liderazgo de los funcionarios y servidores públicos que participaron en dichos procesos garantizó su organización, funcionamiento y cumplimiento de las metas para llevar adelante la consulta previa. Conviene resaltar el rol sobresaliente de los funcionarios y servidores públicos que participaron en la mesa N° 2 de la comisión multisectorial y de la comisión encargada de elaborar el proyecto de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El liderazgo técnico facilitó la elaboración y exposición adecuada del proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre, y la inclusión de los aportes efectuados por los pueblos indígenas en el proceso de consulta previa, lo que permitió que en la redacción final del proyecto de ley se incorporara los cambios sugeridos por los actores que fue plasmado en el texto sustitutorio del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

6.- El liderazgo ejercido por funcionarios y servidores públicos de las instituciones públicas, en especial los que conformaron el Grupo de Trabajo Interministerial y la Comisión Agraria del Congreso de la República, en el proceso de consulta previa se manifestó más allá de los espacios creados por normas o voluntad de las partes.

La Comisión Agraria del Congreso de la República ejerció liderazgo político, asumió decisiones ante escenarios complejos como: la falta de presupuesto, ausencia de profesionales con experiencia y capacitación en temas indígenas y de consulta previa, y de normas que regularán el procedimiento de consulta previa; dicha acción permitió la concertación con todos los actores que participaron, tanto del sector que realizó cuestionamientos y participó de manera esporádica como por aquellos que aportaron durante todo el proceso de consulta previa.

El liderazgo político se impuso al escaso conocimiento e inadecuada comunicación entre los funcionarios y servidores públicos durante el desarrollo del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre.

Finalmente, el liderazgo se manifestó en la flexibilidad al momento de incorporar a nuevos representantes de los pueblos indígenas que quisieron aportar en el proceso de consulta previa; asimismo, conviene resaltar la predisposición al diálogo de la Comisión Agraria a pesar de opiniones en contra del Presidente de la República, AIDSESEP y CONACAMI.



7.- El desarrollo del proceso de consulta previa de la Ley Forestal y Fauna Silvestre no puede ser entendido desde la decisión de la Comisión Agraria de someterlo a dicho proceso. Es necesario contextualizar, su implementación es posible en gran medida a la instalación de espacios de coordinación, creados por normas y voluntad de las partes, antes y durante el proceso de consulta previa.

Dichos espacios, como la creación de la mesa N° 2 dentro del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, y la comisión encargada de actualizar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el interior del Ministerio de Agricultura permitieron la formación de un equipo de funcionarios y servidores públicos que dieron soporte político y técnico a todo el proceso.

8.- Se encuentra vigente un marco legal general que regula la instalación de espacios de coordinación entre las entidades del Estado. La cual es complementada por los instrumentos normativos internos de las instituciones públicas que participaron en el proceso de consulta previa.

Sin embargo, no se cuenta con normas que regulen el procedimiento de los espacios de coordinación, ni los instrumentos, responsables de los espacios que delimiten y guíen la participación de los funcionarios y servidores públicos.

## LECCIONES APRENDIDAS

1.- Promover la instalación de espacios de coordinación, independiente de la forma de aprobación, que cuenten con apoyo político y técnico de los titulares de las instituciones que la conforman. Ello permitirá dar legitimidad a la actuación de sus representantes, así como asegurar que los acuerdos arribados puedan ser respetados por las entidades a los que representan.

2.- Promover la constitución y formación de un grupo de profesionales líderes con experiencia y conocimiento específico con el tema materia de consulta previa; asimismo, en la medida de lo posible, formar otro grupo con similares características en temas vinculados a manejo de grupos con especial énfasis en pueblos indígenas, quienes puedan emitir lecturas rápidas del escenario en que se desenvuelven. Ello debería proveer información a los titulares de las entidades para que tomen decisiones acertadas en el momento adecuado.

3.- Utilizar procedimientos, formales o informales, entre los representantes del sector público que puedan concertar acciones antes y durante los procesos de consulta previa, ello con el objetivo de distribuir responsabilidades y compartir información necesaria para cumplir con los objetivos de cada etapa del proceso.

4.- Fortalecer la institucionalidad, de las entidades públicas y las organizaciones que representan a los pueblos indígenas, para tener información actualizada sobre la situación de los pueblos indígenas en relación a su organización, representación, lugares de influencia, costumbres, educación y liderazgos.

5.- Mejorar los instrumentos de comunicación entre los representantes del Estado y los pueblos indígenas, en espacios públicos y privados, para cumplir dicho objetivo podrían utilizar adecuadamente los procedimientos formales e informales que transmitan los mensajes que se quiere informar.

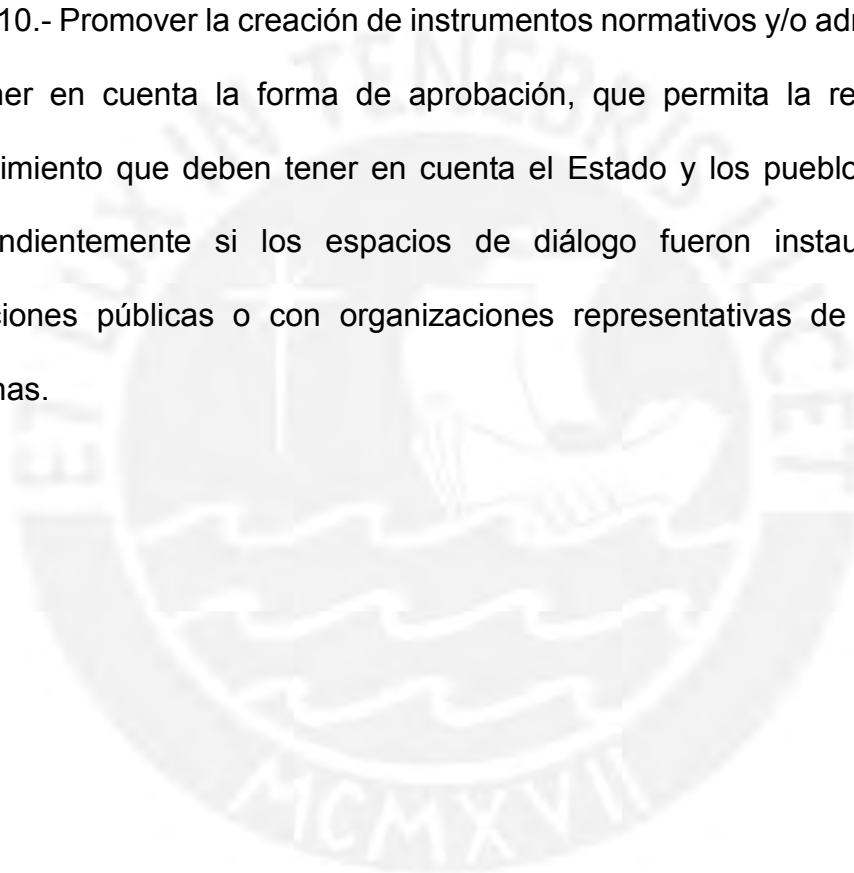
6.- Generar confianza entre las instituciones públicas y en su relación con los pueblos indígenas, para ello se debería poner especial énfasis en el respeto a los acuerdos suscritos entre ambas partes, excluyendo los discursos confrontacionales entre los representantes del Estado y los pueblos indígenas.

7.- Resguardar los documentos oficiales suscritos entre los representantes del Estado y los pueblos indígenas en el marco de las reuniones generadas en la implementación del proceso de consulta previa. Con el objetivo de evitar su pérdida o modificación por terceras personas, ya que ello evitará conflictos entre las partes involucradas.

8.- Elaborar metodologías apropiadas para la exposición del contenido de la norma legal que será consultada a los pueblos indígenas, así como para el recojo de aportes, para ello deberán tener en cuenta procesos de aprendizaje y cognitivos de las personas que participan en el proceso de consulta previa.

9.- Fortalecer el marco legal vigente que regula el procedimiento de consulta previa, para ello se deberá incorporar las experiencias positivas descritas en el proceso materia de análisis con el objetivo de que tanto el Estado como los pueblos indígenas puedan desarrollar nuevos procesos de consulta sin repetir las acciones negativas que podrían generar obstáculos en su desarrollo.

10.- Promover la creación de instrumentos normativos y/o administrativos, sin tener en cuenta la forma de aprobación, que permita la regulación del procedimiento que deben tener en cuenta el Estado y los pueblos indígenas, independientemente si los espacios de diálogo fueron instaurados entre instituciones públicas o con organizaciones representativas de los pueblos indígenas.



## BIBLIOGRAFÍA

ALAIZA MONCLOA, Alejandra

2007 “No pero sí: comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú.” Lima, 27 de abril de 2007. Cooperación. Pp. 1-140.

ALGARRA, Manuel

2003 “Lo que resulta de la comunicación”. *Teoría de la comunicación: una propuesta*. Madrid: Tecnos, pp.157-168.

ALZA BARCO, Carlos

2009 “La Generación de capacidades a través del control de Gestión. Estudio del caso sobre el Sistema de Vigilancia Ciudadana de la calidad del agua en Villa del Salvador”. INDES/IADB. Washington.D.C.

ALZA BARCO, Carlos y IPENZA PERALTA, Cesar A.

2007 “La gestión pública inconexa: El caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos en



las Áreas Naturales Protegidas”. APECO. Lima - Perú,  
 Octubre 2007.

ARANDA, Mirva

2012 “Los desafíos de la implementación de la consulta previa en el Perú”. *En: El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: KAS. Consulta: 17 de mayo de 2015  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3511/10.pdf>

ARCE, Rodrigo

2012 “Facilitación de Procesos Sociales”. CARE. Lima, pp. 1-74.

BARZELAY, Michael

2003 “La Nueva Gestión Pública”. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Fondo de Cultura Económica. México.

BONILLA, Carlos

1988 “Importancia de la comunicación en las organizaciones”. La comunicación: función básica de las relaciones públicas. México, D.F.: Trillas, pp. 29-35.

## COMISIÓN ESPECIAL PARA INVESTIGAR Y ANALIZAR LOS HECHOS DE BAGUA

2009 “Para que nunca más vuelva a Suceder”, 21 de diciembre.

Consulta: 15 de diciembre de 2014

[http://servindi.org/pdf/Informe final de la comision especial sucesos de agua.pdf](http://servindi.org/pdf/Informe_final_de_la_commission_especial_sucesos_de_agua.pdf)

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2009 “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 1294/2006-CR, 1304/2006-CR y 2691/2008-CR, que con un texto sustitutorio, propone una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre”. Consulta: 15 de diciembre de 2014

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/apoycomisiones/Dictamen20062011.nsf/dictamenes/6450DB02A7B9028605257524007CA73C>

## CAROLINA TOHÁ/ RICARDO SOLARI

1997 “La modernización del Estado y la Gerencia Pública”.

Fundación Friedrich Ebert. s/l: s/e.

## CORTAZAR VELARDE, Juan Carlos

2004 “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”. Banco

Interamericano de Desarrollo. Washington DC, pp.1-71. Consulta: 17 de

agosto de 2014 <http://preval.org/documentos/2202.pdf>

COVARRUBIAS MORENO, Oscar Mauricio

- 2007 “¿Transversalidad y Coordinación de las Políticas de Estado en el Federalismo?. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas – Venezuela. Consulta: 17 de diciembre de 2014 <http://siare.clad.org/fulltext/0056802.pdf>

CUNILL GRAU, Nuria

- 2005 “La Intersectorialidad en el Gobierno y la Gestión de la Política Social”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago- Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

DAMONTE, Gerardo y RAMÉREZ Tania

- 2012 “Ley de Consulta, avances, problema y posibilidad”. En: *Perú Debate*, enero, pp. 18-23.

DARGENT, Eduardo

- 2012 *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: PUCP.

DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- 2009 “Informe sobre los Hechos y Aspectos Vulneratorios de los Decretos Legislativos N° 1090 y 1064”. Lima, 2009, pp. 1-63.

Consulta: 17 de noviembre del 2014

[http://www.cebem.org/cmsfiles/articulos/HECHOS\\_ANALISIS\\_Y\\_MOVILES\\_DEL\\_DL\\_1090.pdf](http://www.cebem.org/cmsfiles/articulos/HECHOS_ANALISIS_Y_MOVILES_DEL_DL_1090.pdf)

ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, Koldo

2001 “Capital Social, Cultura Organizativa y Transversalidad en la Gestión Pública”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 Noviembre.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL

2010 “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú”. Washington, DC, pp. 1-68. s/e.

GÁLVEZ, Álvaro y SOSA, Paolo

2013 “El problema del indio”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios”. En: *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013.

GARBER, VASILKA, Garber Stevan y GRUEVSKI, Ilija

2013 “Coordination of eu Politics”. *Economic Developmet* nº 3/2013, pp. 221-233. s/l:s/e.

GARNIER, Leonardo

2000 “Función de Coordinación de Planes y Políticas”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile.

HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven

2006 *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin American*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.  
Consulta 15 de mayo de 2015 en [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%208/Helmke\\_Informal.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%208/Helmke_Informal.pdf)

HOPENHAYN, Martín.

2002 “El reto de las identidades y la multiculturalidad”. Consulta:  
20 de mayo <http://www.oei.es/-pensariberoamerica/ric00a01.htm>.

Instituto de Defensa Legal

2010 “Eficacia normativa directa del derecho a la consulta Previa contenido en el Convenio 169 de la OIT”. Lima. pp. 1-55.  
Consulta: 19 de diciembre del 2014  
[http://www.justiciaviva.org.pe/derecho\\_consulta/1.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/derecho_consulta/1.pdf)



JEMPE

- 2009 “El Paro Amazónico” Boletín de Noticias del Saipe – Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica Alto Marañón Perú”. Lima, 2009, Numero 35, pp. 1-40

LECHNER, Norbert

- 1997 “Tres formas de coordinación social. Un esquema”. Revista de la CEPAL, 61, abril. s/l.

LERDA, Juan Carlos; ACQUATELLA, Jean y GÓMEZ, José Javier

- 2005 “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal ambiental”. CEPAL, diciembre, pp. 65-88.

LICHA, Isabel y MOLINA, Carlos Gerardo

- 2006 “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. Documento de trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo, marzo, Series de Documentos de Trabajo, pp. 1-58.

LOSADA, Carlos

- 1999 “La función de dirigir en la administración pública”. En: *¿De burócratas a gerente?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 395-432.

Merino, Beatriz

2010 “Informe Defensorial sobre el caso Bagua: Discurso de la Doctora Beatriz Merino, Defensora del Pueblo, ante la Comisión que Investiga los sucesos ocurridos en las provincias de Bagua y Utcubamba, nombrada por el Congreso de la República”. 19 de enero 2010. Consulta: 15 de diciembre de 2014  
<file:///E:/CRamosM/Desktop/CARLOS%20RAMOS/CRM/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-EL-CASO-BAGUAOblig.pdf>

NALLINO, María Alejandra

2009 “Alcances y límites de la coordinación horizontal mediante redes: el caso de la agencialización en la provincia de Córdoba- Argentina”. CLACSO, Buenos Aires, pp. 53-77.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT.*  
 Consulta: 19 de mayo de 2015  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_113014.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf)

OXFAM

2011 “El derecho a la consulta previa, libre de informada de los pueblos indígenas: La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”. Lima. Primera edición: marzo de 2011, pp.1-101.

PARRADO, Salvador

2001 “El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones públicas: el estado de la cuestión”. En OLÍAS DE LIMA, Blanca (coordinadora). *La nueva gestión pública*. Madrid: Pearson Educación, pp. 127 – 158.

PASTOR, Gema

2001 “Información y comunicación”. En OLÍAS DE LIMA, Blanca (coordinadora). *La nueva gestión pública*. Madrid: Pearson Educación, pp. 255-287.

PAUTRAT, Lucila y VALLENAS, Kantuta

2010 “Análisis de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, y criterios para su implementación en el contexto del debate del proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre”. Lima: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo, pp. 1-21.

2010 “Aspectos sugeridos a considerar para un Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas”. Lima. Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. Noviembre de 2010, pp. 1-28.

PAUTRAT, Lucila y otros

2011 “Aprendiendo a consultar, aprendiendo a dialogar”. 1ra Edición. Lima: Universidad Ruiz de Montoya, Fondo Editorial, pp. 1-151.

PEÑALOZA, María Christina

2006 “La coordinación en las políticas públicas: elementos e institucionalidad”. Reunión de expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. CEPAL, 16 y 17 de octubre.

RAMOS, Carlos y RAMOS Yurica

2015 “La situación de los Pueblos Indígenas en los últimos tres Gobiernos en el Perú”. Revista Andina de Estudios Políticos. Lima, 2015, Vol.V, N° 1, pp.62-77.

REPETTO, FABIÁN

2007 “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas

referencias prácticas en América Latina”. Boletín TOP, nº15, noviembre.

2009 “Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales”. Reflexiones para Iberoamérica: planeamiento estratégico. Brasilia, pp. 11-21. Consulta: 17 de setiembre 2014 en [http://www.academia.edu/8126359/Em\\_busca\\_do\\_planejamento\\_governamental\\_do\\_S%C3%A9culo\\_XXI\\_-\\_novos\\_desenhos](http://www.academia.edu/8126359/Em_busca_do_planejamento_governamental_do_S%C3%A9culo_XXI_-_novos_desenhos)

2012 “La Dimensión Política de la Coordinación Intraestatal, una mirada desde la protección social”. Voces en el Fenix. Argentina. Año N° 3, Número 18, pp. 54-61. Consulta: 19 de diciembre del 2014 [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/N.18%20completo%20baja.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.18%20completo%20baja.pdf)

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo

2005 “La consulta previa a los pueblos indígenas”, citado en el Libro “Comunidades Étnicas en Colombia, cultura y jurisprudencia”. Colombia: Universidad del Rosario, pp. 1-21



2010 “La consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia”. Colombia: Universidad del Rosario, pp. 1-203. Consulta: 17 de diciembre del 2014  
<http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/images/stories/Database/important%20sentence-%20fpic.pdf>

SALMÓN, Elizabeth, BREGALIO, Renata; CAMPO, Diego y OLIVERA, Jean Franco  
 2012 *La consulta previa, libre e informada en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos.*  
 Lima: KAS, IDEHPUCP. Consulta: 1 de junio de 2015  
<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/La-consulta-previa-VERSI%C3%93N-FINAL-INTEGRADO-28-08-2012-1.pdf>

SEGOVIA, Rita

2013 “Gestión del conocimiento en una entidad pública a través del uso de plataformas virtuales de enseñanza: caso Defensoría del Pueblo”. Tesis para optar el grado de Magíster en Gestión Pública de la Innovación y la Tecnología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, escuela de Posgrado.

SOLANO CORNEJO, David Ricardo Francisco

2007 “La Transversalidad y Transectorialidad en el Sector Público”. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública”. Caracas – Venezuela.

SOLDEVILLA, Liz; CHUECAS, Adda e Ismael VEGA

2011 “Elecciones Generales 2011, Planes de Gobierno: Estado, Amazonía y Pueblos Indígenas”. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica. Lima. Marzo de 2011, pp. 1-24.

URTEAGA, Patricia

2009 “Fundamentación jurídica del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado en el marco del Convenio 169 de la OIT. El caso de Perú”. El otro Derecho. Bogota, 2009, Número 40, pp.123-162.

ZAVARIZ, Armando

2014 “La comunicación gubernamental en la gestión pública municipal”. Lima: ALAIC.

Consulta: 17 de octubre de 2014

<http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp->

content/uploads/2013/09/GT3-Armando-Zavariz-  
Vida%C3%B1a.pdf



## ANEXOS

**ANEXO 1:** Mención del término “coordinación” en los instrumentos normativos de los Ministerios del Ambiente, Agricultura, Ambiente y Comercio Exterior y Turismo, así como de la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República

1.- El ROF del Ministerio del Ambiente, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM<sup>21</sup> el 6 de diciembre de 2008, en diversos numerales regula la obligación de coordinar interna como externamente, entre los principales tenemos: literales c), e), i) y p) del numeral 3.3 del artículo 3°, artículos 8° y 9°, literales f), h), i) y k) del artículo 11, literales g) y l) del artículo 12°, artículo 13°, literales b), c), h) del artículo 30°, literal d) del artículo 32°, literal a), d), g) y m) del artículo 35°, literales a), d), f) y h) del artículo 36°; literales a) y f) del artículo 37°; literales a), b), c), e), k), l), m) del artículo 38°; literales a) y b) del artículo 39°; literales e) y f) del artículo 40°; literales e) y f) del artículo 42°; y el artículo 43°.

2.- El ROF del Ministerio de Agricultura, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 031-2008-AG el 11 de diciembre de 2008, en diversos numerales regula la obligación de coordinar interna como externamente. Entre los principales tenemos: los numerales 4.1.1, 4.1.3, 4.2.3 del artículo 4°; los numerales 5.2.8, 5.2.11 del artículo 5°; literal a) del artículo 12°; literales a) y b) del artículo 15°; artículo 16°; literales b), c), d) del artículo 17°; literales a) y b) del artículo 19°; literal p) del artículo 23°; literal e) del artículo 25°; literal i) del artículo 36°; literal b) del artículo 42°; literal c) y e) del artículo 44°; literal c) del artículo 49; literal a)

<sup>21</sup> Derogado mediante el Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI del 24 de julio de 2014.

del artículo 58°; literal d) del artículo 60°; literal a) del artículo 64; literal e) del artículo 66°; literal c) del artículo 72°; y el artículo 75°.

**3.-** El ROF del Ministerio de Cultura fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2013-MC, el 20 de junio de 2013, por lo que no fue utilizado al momento de la Consulta Previa Libre e Informada de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.

**4.-** El ROF del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR del 29 de agosto de 2002, en diversos numerales regula la obligación de coordinar interna como externamente. Entre los principales tenemos: artículos 3° y 6°; literal f) del artículo 7°; artículos 8° y 18°; literal d) del artículo 20°; literales a) y b) del artículo 22°; literal f) del numeral 24.A; literal e) del numeral 24.B; literal d) del artículo 26°; literal e) del artículo 29°; literal j) del artículo 31°; artículo 33; literales b), d), f) y u) del artículo 34°; artículos 38°, 42° y 46°; literal g) del artículo 39°; literales b), e) y h) del artículo 47°; literal b) del artículo 51°; artículo 54°; literal j) del artículo 55°; artículos 57° y 59°; literal f) del artículo 68°; y literal j) del artículo 72°.

**5.-** El ROF de la Defensoría del Pueblo, aprobado por la Resolución Defensorial N° 029-2008/DP<sup>22</sup> del 30 de octubre 2008, en diversos numerales regula la obligación de coordinar interna como externamente. Tenemos como los principales a: literal m) del artículo 8°, literal i) del artículo 10°, artículo 21, literales b), c), d), e), m) del artículo 22°, literal a) del artículo 24°, artículo 26°, literal c)

---

<sup>22</sup> Dicho instrumento fue modificada mediante Resolución Defensorial N° 0012-2011-DP, ambas fueron derogadas mediante la Resolución Defensorial N° 0012-2011-DP del 10 de junio de 2011



del artículo 31°, artículo 37°, literales b), d) y e) del artículo 38°, literales f) y g) del artículo 42°, artículo 43° y tercera disposición transitoria.

**6.-** El Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso del 30 de mayo de 1998 y sus modificatorias en diversos numerales, regula la obligación de coordinar interna como externamente. Entre los principales tenemos: artículo 7°, artículo 9°, artículo 30°, artículo 35°, artículo 38°, artículo 55° y artículo 98°.



**ANEXO 2:** Principales acciones realizadas por los pueblos indígenas en el Conflicto de Bagua

<b>Fecha</b>	<b>Acciones realizadas</b>	<b>Consecuencias</b>
17 y 18 de marzo de 2008	Paro de 48 horas contra el Proyecto de Ley N° 840-2006-PE, conocido también como "Ley de la Selva". Este paro fue un acuerdo de la Primera Cumbre Amazónica, desarrollada el 19 de febrero de 2008.	17 de marzo se registran 20 personas heridas (entre indígenas y militares). 18 de marzo: se registran nueve heridos (seis indígenas y tres militares)
9 - 21 de agosto de 2008	Se inician movilizaciones indígenas en contra de los Decretos Legislativos 1015 y 1073.  El 17 de agosto se inician las protestas en el distrito de Amarango (cerca de Bagua).  El 20 de agosto se inician las protestas en el Puente Corral Quemado (cerca de Bagua).	Captura de embarcaciones de la empresa Pluspetrol, incendio del local del Gobierno Regional de Madre de Dios, 20 indígenas detenidos.  17 de agosto: doce personas heridas (ocho policías, cuatro indígenas). 20 de agosto: veintiún personas heridas (veinte indígenas y civiles, y un policía).  21 de agosto: treinta y dos personas heridas (entre indígenas, civiles y policías)
7 de noviembre de 2008	Los indígenas solicitan la Derogación del Decreto Legislativo N° 1090.	No se reportaron daños
14 de enero de 2009	La Organización de Desarrollo y las Comunidades Fronterizas del Perú (ODECOFROP) secuestran a seis (6) trabajadores de la Minera Afrodita.	Se libera, posteriormente, a los trabajadores.
26 de febrero de 2009	AIDSESEP convoca a una marcha, en Pucallpa, solicitando la derogación del D.L 1090 por falta de consulta previa.	No se registran incidentes.
1 de marzo de 2009	La Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederaciones	No se registran incidentes.

	Nacional de Comunidades del Perú Afectados por la Minería (CONACAMI), Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y AIDSESEP, inician protestas solicitando la derogación de los Decretos Legislativos.	
9 de abril de 2009	Inicio del Segundo Paro Nacional Indígena Amazónico, en el que se exige la derogación de los Decretos Legislativos N° 1020, 1064, 1089, 1090, Ley N° 29317 y Ley N° 29338.	Se advierten bloqueos de carreteras y vías fluviales de los departamentos de Loreto, Amazonas, Madre de Dios, Ucayali y Junín.
26 de abril de 2009	Pobladores Awajún y Wampis ocupan la instalación denominada "Estación 6" del Oleoducto Norperuano de la empresa estatal petrolera Petroperú.	No se reportaron daños.
15 de mayo de 2009	AIDSESEP divulgó un pronunciamiento de su Comité de Lucha, en el que exhorta a "la insurgencia contra el gobierno del Sr. Alan García en los territorios indígenas".	No se reportaron daños.
5 y 6 de junio de 2009	Se producen enfrentamientos en la Curva del Diablo (Carretera Fernando Belaunde) y la Estación de Bombeo N° 6	Se registran doscientas personas heridas entre indígenas, pobladores de la ciudad y policías. Murieron treinta y tres (33) personas: veinte y tres policías, cinco indígenas y cinco civiles. Un policía desaparecido.

Fuente: a) Informe Final de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua e  
b) Informe Defensorial sobre el caso de Bagua, elaborado para el Congreso de la República.

Elaboración: propia

**ANEXO 3:** Principales acciones realizadas por el Estado en el Conflicto de Bagua

Fecha	Acciones realizadas	Consecuencias
28 de noviembre de 2006	El Poder Ejecutivo presenta el Proyecto de Ley N° 00840/2006-PE (denominada Ley de la Selva) que buscaba la modificación de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestación, aprobada por la Ley n° 28852.	El Ejecutivo al buscar el cambio del régimen de las tierras forestales sin cobertura boscosa y/o eriaza de dominio estatal para ser entregadas a privados para que realicen actividades de reforestación generó protestas de las organizaciones indígenas sobre todo las ubicadas en la Amazonía.
Durante el año 2007	El Poder Ejecutivo presenta tres proyectos de Ley: Proyecto de Ley N° 1900–2007, Proyecto de Ley N° 1770–2007 y Proyecto de Ley N° 1992/2007–PE.	El Ejecutivo buscaba modificar las normas jurídicas que regulaban las tierras donde habitaban los pueblos indígenas, lo que conllevó las protestas de las organizaciones indígenas.
19 diciembre de 2007	El Congreso de la República aprueba y publica la Ley que delega al Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, con el apoyo a la competitividad económica para su provecho, aprobada por la Ley N° 29157.	Se promulgaron más de cien Decretos Legislativos que regularon diversas materias, entre ellas normas que afectaban a los pueblos indígenas.
20 de febrero de 2008	El Poder Ejecutivo aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2008-EM.	Se regula la participación ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos que involucra a los pueblos indígenas.
19 de mayo de 2008	La Defensoría del Pueblo presenta el Informe N° 016-2008-DP/ASPMA mediante el cual realiza comentarios a los Proyectos de Ley: Proyecto de Ley N° 1900–2007, Proyecto de Ley N° 1770–2007 y Proyecto de Ley N° 1992/2007–PE.	Se concluye que los proyectos de Ley mencionados no contribuían a mejorar los derechos de propiedad, identidad, culturas y consulta a las comunidades nativas y campesinas.
20 de mayo de 2008	El Poder Ejecutivo emite el Decreto Legislativo N° 1015, que incluía el texto contenido en el Proyecto de Ley N° 1992/2007-PE.	Se emiten cuestionamientos por parte de la Defensoría del Pueblo y los pueblos indígenas.
30 de mayo de 2008	La Defensoría del Pueblo presenta demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1015	La demanda es admitida a trámite.



26 de junio de 2008	El Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1073, que recogía elementos desarrollados en el Proyecto de Ley N° 1992/2007-PE.	Se emiten cuestionamientos por parte de la Defensoría del Pueblo y los pueblos indígenas.
28 de junio de 2008	El Poder Ejecutivo emite el Decreto Legislativo N° 1090, que regula la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	Se emiten cuestionamientos de parte de los pueblos indígenas y Organizaciones no Gubernamentales
18 de agosto de 2008	El Poder Ejecutivo declara Estado de Emergencia en las Provincias de Bagua y Utcubamba mediante Decreto Supremo N° 058-2008-PCM.	Los días posteriores a la declaratoria se reportan enfrentamientos entre los pueblos indígenas y miembros de la Policía, en diversas zonas, pero sobre todo en Puente Corral Quemado y Bagua Chica. Se reportan 21 personas heridas.
22 de agosto de 2008	Congreso deroga el Decreto Legislativo N° 1015 y 1073.	Dichas decisiones fueron "bien recibidas" por las organizaciones indígenas.
2 de setiembre de 2008	La Agencia Peruana para la Cooperación Internacional (APCI) interviene el local de AIDSESP con el objetivo de realizar una auditoría.	Se reportan incidentes y reclamos por parte de los Pueblos Indígenas.
11 de setiembre de 2008	El Congreso de la República aprueba la creación de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar los problemas de los pueblos Indígenas.	
20 de octubre de 2008	La Defensoría del Pueblo remite al Congreso de la República el Informe N° 027/2008/DP/ASPMSA/MA en el que plantea observaciones al Decreto Legislativo N° 1090.	
18 de Diciembre de 2008	El Congreso de la República emite Dictamen Favorable de los Proyectos de Ley N° 1294/2006-CR, 1304/2006-CR y 2691/2008-CR que proponen una nueva Ley Forestal.	No se advierten consecuencias directas
24 de noviembre de 2008	El Congreso de la República, la Comisión Consultiva de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos y la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso, elaboran un Informe en el que recomiendan la derogación de los Decretos Legislativos N° 1064, 1080, 1081, 1089 y 1090.	
8 de enero de 2009	El Poder Ejecutivo remite el Proyecto de Ley n° 2958/2008-PE mediante el	Se exonera del debate y dictamen de las Comisiones del Congreso.



	cual propone la modificación del Decreto Legislativo N° 1090.	
14 de enero de 2009	El Congreso de la República aprueba la Ley N° 29317, mediante la cual se modifica el Decreto Legislativo N° 1090.	Dicha decisión fue sujeto a reclamos y protestas de las organizaciones indígenas
16 de enero de 2009	El Poder Ejecutivo emite el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, mediante Decreto Supremo N° 002-2009-AC.	No se advierten consecuencias directas
7 de mayo de 2009	La Comisión Especial Multipartidaria, encargada de evaluar los problemas de los pueblos indígenas, presenta su Informe Final recomendando la derogación de los Decretos Legislativos N° 994, 1064, 1020, 1080, 1081, 1089, 1090, 1083, 1060 y 995.	No se advierten consecuencias directas
9 de mayo de 2009	El Poder Ejecutivo declara Estado de Emergencia para los distritos de Echarate y Kimbiri (Cusco), Sepahua (Ucayali), Napo, Andoas, Pastaza, Morona y Manseriche (Loreto) el maza (Amazonas), mediante Decreto Supremo N° 057-2009-PCM.	Se realizan reuniones entre representantes del Estado y los pueblos indígenas, sin arribar a acuerdos.
13 de mayo de 2009	La Ministra del Interior solicita al Ministro de Defensa la participación de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía Nacional, mediante el Oficio N° 190-2009-IN/0101	Acuerdan realizar acciones conjuntas en las zonas donde las organizaciones indígenas están protestando.
15 de mayo de 2009	El Poder Ejecutivo autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía Nacional del Perú, mediante la Resolución Suprema N° 159-2009-DE.	
25 de mayo de 2009	La Policía Nacional del Perú elabora el Plan General de Operaciones (documento PGO, No. 08-DIREOP-PNP/EM-OFIPLO).	No se advierten consecuencias directas
26 y 27 de mayo de 2009	la Comisión de Constitución del Congreso de la República aprueba el Dictamen del Proyecto de Ley N° 03289/2008-CR, mediante el cual se propone la derogación del Decreto Legislativo N° 1090.	
18 de mayo de 2009	El Ministerio Público denuncia al dirigente indígena Alberto Pizango por los delitos de rebelión, sedición y conspiración.	Se manifiestan protestas de las organizaciones afiliadas a AIDSESP

3 de junio de 2009	La Policía Nacional del Perú dispone la ejecución del Plan General de Operaciones del 25 de mayo, la misma que es comunicada mediante el Memo Múltiple N° 712-2009-DGPNP/CEOPOL/PL.	No se advierten consecuencias directas
4 de junio de 2009	El Congreso de la República posterga el debate para la derogatoria del Decreto Legislativo N° 1090.	

**Fuente:** a) Informe Final de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua e  
b) Informe Defensorial sobre el caso de Bagua, elaborado para el Congreso de la República.

**Elaboración:** propia



**ANEXO 4:** Lista de solicitudes y entrevistas realizadas

<b>Nro</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Acepto</b>	<b>Fecha</b>
1	Abanto Cabanillas, Alicia	Ex – Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo	No	
2	Arce Rojas, Rodrigo	Asesor de Care – Perú	Sí	05/12/2014
3	Barbarán Sanchez, Oseas	Presidente de CONAP	No	
4	Capella, José Luis	Director del Programa Forestal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Sí	20/11/2014
5	Carrión Pintado, Magdiel	Presidente de CONACAMI	No	
6	Chepiu Deza, Hugo	Director de Derecho Ambiente y Recursos Naturales	Sí	3/10/2014
7	Dupuy Ortiz de Zevallos, Jaime	Ex asesor del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Sí	24/10/2014
8	Eyzaguirre Beltroy, Carlos	Encargado de la Oficina de Asesoramiento de Asuntos Socio Ambientales	No	
9	Guevara Lam, Ernesto	Ex asesor del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	No	
10	Hertz, Walter	Consultor de Perú Forest Sector Initiative	Sí	24/10/2014
11	Huanca Atencio, Lourdes	Presidenta de FEMUCARINAP	No	
12	Huascar Flores, Antolín	Presidente de la Confederación Nacional Agraria	No	
13	Lanegra Quispe, Ivan	Adjunto para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo	No	

14	Luna del Pozo, Patricia	Representante del Consejo Interregional Amazónico	Sí	13/11/2014
15	Mantilla Acosta, Bertha	Consultora Legal de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo	Sí	16/11/2014
16	Muñoz Doderó, Fabiola	Directora Adjunta de Perú Forest Sector Initiative	No	
17	Pautrat Oyarzún, Lucila	Directora de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo	Sí	13/11/2014
18	Quijandría Acosta, Gabriel	Vice Ministro del Ambiente	No	
19	Rosas Silva, Miguel	Ex Director de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre	No	
20	Samaniego Arcos, Katty	Consultora de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo	No	
21	Sanchez Rodriguez, Policarpo	Representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas (CONAP)	Sí	24/10/2014
22	Silva Sanchez, Max Erich	Coordinador Forestal de AIDSESEP	No	
23	Suarez de Freitas Calmet, Jorge Gustavo	Ex Director de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre	Sí	27/10/2014
24	Vela Rengifo, Daniel	Asesor Legal de CONAP	No	
25	Ugarte Zubileta, Yenni	Presidenta de la Confederación Campesina del Perú	No	
26	Viera Arévalo, Isabel del Carmen	Asesora del Congreso de la República	No	
27	Zambrano Chávez, Gustavo	Representante del Ministerio de Cultura	Sí	27/10/2014
28	Zapata Fasabi, Daisy	Vice presidenta de AIDSESEP	No	

**ANEXO 5:** Guía de entrevista para los representantes del Estado, pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil

Sub preguntas	Variables
I.- ¿Cuáles son los procedimientos formales e informales en las entidades del sector público con competencia forestal que facilitaron o dificultaron la coordinación en el proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal?	a) Conocimiento
II.- ¿Cuáles son los roles que tuvieron los actores públicos y no públicos que facilitaron o dificultaron la coordinación con las entidades del sector público con competencia forestal, en el proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal?	b) Liderazgo c) Manejo de conflictos
III.- ¿Cuáles son los diálogos que facilitaron o dificultaron la coordinación entre las entidades del sector público con competencia forestal, en el proceso de consulta previa para la emisión de la Ley Forestal?	d) Comunicación

**I. Sub pregunta I: Conocimiento de la persona entrevistada sobre el proceso de consulta previa de la Ley Forestal.**

1.- ¿Por qué se sometió el proyecto de Ley Forestal al proceso de consulta previa?



- 2.- ¿El proceso de consulta del proyecto de la Ley Forestal fue un proceso de consulta previa en base al marco legal nacional e internacional?
- 3.- ¿Cuáles fueron los procedimientos de coordinación utilizados por su entidad (el Estado) para el desarrollo del proceso de consulta previa?
- 4.- ¿Qué procedimientos tuvieron mayor importancia?
- 5.- ¿Cómo se eligió la metodología para desarrollar el proceso de consulta previa? ¿Cuál fue la participación de su institución en la construcción de dicho instrumento?
- 6.- ¿Cuáles fueron los principales problemas para la aprobación de la metodología para desarrollar el proceso de consulta previa?
7. ¿Cómo se comunicó la metodología aprobada entre los participantes de la consulta previa?

## **II. Sub Pregunta II: Liderazgo y manejo de conflictos**

- 8.- ¿Quién decidió que se someta el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre al proceso de consulta previa?
- 9.- ¿Quiénes participaron (Estado, pueblos indígenas u organizaciones de la sociedad civil)- en el proceso de consulta previa?
- 10.- ¿Cuál fue el rol de su institución en el proceso de consulta previa?
- 11.- ¿Quiénes asumieron los roles más importantes en el proceso de consulta previa (instituciones o personas)?
- 12.- ¿Los actores (Estado, pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil) que participaron desarrollaron capacidades o lecciones para nuevos procesos de consulta previa? Mencione ejemplos.
- 13.- Desde tu punto de vista ¿Cuáles fueron las principales dificultades que se tuvo a lo largo del proceso de consulta previa de la Ley Forestal?
- 14.- ¿Cuáles fueron las principales confrontaciones entre los actores que participaron en el proceso de consulta previa? ¿Cómo se abordaron dichas confrontaciones?
- 15.- ¿Existieron amenazas a la viabilidad del proceso de consulta previa? Describa ejemplos.

### III. Sub Pregunta III: Comunicación en el proceso de consulta previa

16.- ¿Qué institución/es convocaba/n a las sesiones informativas en las regiones y a los encuentros nacionales?

17.- ¿Qué herramientas de comunicación utilizaban en las sesiones informativas en las regiones y en los encuentros nacionales?

18. ¿Cuál es su evaluación personal sobre las actitudes de los actores (Estado, pueblos indígenas, otros) en los espacios de diálogo del proceso de consulta previa?



**ANEXO 6:** Lista de Organizaciones Indígenas que participaron en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre

ORGANIZACIÓN INDÍGENA	
AIDSESEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
CCP	Confederación Campesina del Perú
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CNA	Confederación Nacional Agraria
FEMUCARINAP	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
ARPI SC	Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central
CART RIO TAMBO	Central Ashaninka del Río Tambo
OCARE	Organización de Comunidades Ashaninkas del Río Ene
FECONAYA	Federación de Comunidades Nativas Yaneshas
CONOAP	Central de Organización Nomatsiguengas y Ashaninkas de Pangoa
ODPK	La Organización para el Desarrollo del Pueblo Kakinte
OCAM	Organización Central Ashaninka de Mazamari
FECONABAP	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Perené
FREMANK	Federación Regional de Mujeres Ashaninkas, Nomatsiguengas, Cakintis de La Selva Central
ANAP	Apatyawaka Nampitsi Asháninka Pichis
UNAY	Unión de Nacionalidades Asháninkas y Yáneshas
FECONACA	Federación de Comunidades Nativas Campa-Asháninka
OCARE	Organización de Comunidades Ashaninkas de Rio Ene
OARA	Organización Asháninka del río Apurímac
CECONSEC	Central de Comunidades Nativas de la Selva Central
ORAU	Organización Regional Aidesep Ucayali.
ORDIM	Organización de Desarrollo del distrito indígena de Masisea
OMIKAP	La Organización de Mujeres Indígenas Kakataibo de la Amazonía Peruana.
COISHCO	Comunidad de Coishco
FECONAU	Federación de Comunidades Nativas del Ucayali y afluentes
FENACOCA	Federación Nativa de Comunidades Cacataibo.
FECONADIC	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Cahuapanas
OIYPA	Organización Indígena Yines de la Provincia de Atalaya
FREMANK	Federación Regional de Mujeres Ashaninkas, Nomatsiguengas, Cakintis de La Selva Central

FECONAPIA	Federación de Comunidades Nativas de la provincia de Puerto Inca
FENACU	Federación Nativa Cocamas de Ucayali
ORDIM	Organización de Desarrollo del distrito indígena de Masisea.
OIRA	Organización Indígena Regional de Atalaya.
FERIAAM	Federación Regional Indígena Awajún del Alto Mayo.
FEDEMUSHAAL	Federación de Mujeres Shawis Alto Amazonas Loreto
OSHDEM	Organización Shuar del Morona
ARI MAHA	Asociación Regiomat indígenas Marañon Huallaga y Afluentes
CORDEPICA.	Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de Comunidades de Amazonas
FEPIKRESAM.	Federación de Pueblos Indígenas Kechwas
CODEPISAM	Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín
FECONACHA	Federación de Comunidades Nativas Chayahuitas
ORICOCA	Organización Regional Indígena Cocama Cocamilla y Urarina
FECONAMAI	Federación de Comunidades Nativas Maijuna
FECONARINA	Federación de Comunidades Nativas del río Nanay
FEPIBAC	Federación de Pueblos Indígenas de Bajo Corrientes
FEDECOCA	Federación de Comunidades Cocama Cocamilla
ORPIO	Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente
CAPICUNA	Coordinadora Autónoma de Pueblos Indígenas de la Cuenca del Nanay
FECONA	Federación de la cuenca del Ampiyacu
FECONAFROPU	Federación de Comunidades Nativas de la Frontera Putumayo
ACODECOSPAT	Asociación Cocama para el Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca
FECONAT	Federación de Comunidades Nativas del río Tigre
AIDECOS	Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria
CURCHA	Consejo Urarina del río Chambira
FECONCU	Federación de Comunidades Nativas del Curaray
CONACCUNAY	Comunidades indígenas de las Cuenca del Nanay
CAPICUNA	Coordinadora Autónoma de Pueblos Indígenas de la Cuenca del Nanay
CORPI	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo
FECONA	Federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu
FECONAMAI	Federación de Comunidades Nativas Maijuna
FEPIBAC	La Federación de Pueblos Indígenas de Bajo y Alto Corrientes

OMIKAP	Organización de las Mujeres Indígenas de la Comunidad Kakataibos del Perú
AINQUERBAP	Asociación Indígena Quechuas y Rivereños del Bajo Pastaza
ARPAU	Asociación Regional de Pueblos Ashánincas de Ucayali
CECONSEC	Central de Comunidades Nativas de la Selva Central
CODEPISAM	Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín.
COINBAMAD	Consejo Indígena de la parte Baja de Madre de Dios
FECONA	federación de la cuenca del Ampiyacu
UNAY	Unión de Nacionalidades Asháninkas y Yáneshas
FECONABAP	Federación de Comunidades Asháninka del Bajo Perené
UCIFP	Unión de Comunidades Fronterizas del Perú
FECONADIC	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Cahuapanas
FERIAAM	Federación Regional Indígena Awajún del Alto Mayo
FADA	Federación Agraria Departamental Ancash
FARTAC	Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru del Cusco
FECONACO	Federación de Comunidades Nativas del río Corrientes
ORICOCA	Organización Regional Indígena Cocama- Cocamilla
FEPIBAC	Federación de Pueblos Indígenas del Bajo y Alto Corrientes
CONACAMI	La Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
ORPIAN	Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Peruana del Norte del Perú
OCAAM	Organización Central de las Comunidades Aguaruna del Alto Marañón
FECONARIM	Federación de Comunidades Nativas del río Nieva
FAD	Federación Aguaruna del Domingusa