

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



“Recuperando nuestro poder individual y colectivo”: el proceso de cambio de estatutos de las comunidades campesinas y nativas del Perú, dirigido por lideresas indígenas de ONAMIAP (2016-2019)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno
presentado por:

Ventura Gonzales, Pamela Jesseri

Asesora:

Alayza Mujica, María Rosa

Lima, 2022



A Valentino, que este sea para ti, en todos los sentidos, un ejemplo de lucha y logro.

Agradecimientos

Quisiera empezar agradeciendo a mi asesora, Rosa Alayza, por haber recorrido este camino conmigo con paciencia y comprensión. Siempre voy a estar agradecida tanto por el acompañamiento académico y los valiosísimos aportes a la tesis, como por la buena disposición, los ánimos, el optimismo, la tranquilidad y en general, el apoyo moral que siempre me ofreció. De igual manera agradezco a Carmen Ilizarbe y Eduardo Dargeant, cuyas observaciones y aportes fueron muy importantes también para el desarrollo de esta tesis.

Asimismo, doy gracias a las mujeres indígenas de ONAMIAP y a las entrevistadas que participaron de esta investigación. El contexto de la pandemia dificultó la posibilidad de conocernos presencialmente; sin embargo, tuvieron la disposición de brindarme su tiempo y sus testimonios, y mostrarme el gran trabajo de incidencia política y los cambios tan importantes que vienen realizando, lo cual admiro profundamente.

A mis padres, Jorge y Alexandra les agradezco infinitamente por todo el camino recorrido. Ambos supieron brindarme el apoyo, el amor y la comprensión necesarias para llegar hasta aquí. Gracias también a Anita, Miguel, César, Karina y cada miembro de mi familia que contribuyó de manera directa e indirecta en mi formación universitaria y sobretodo a mis abuelas, mis ancestras Isabel y Zoraida, quienes me inspiraron a conectar con mis propias raíces andinas y a dar los primeros pasos en la deconstrucción de mi pensamiento colonizado. Gracias a todos ellos por creer en mí y alentarme siempre a perseguir mis metas.

No puedo dejar de dar gracias también a mis amigas y amigos que me acompañaron en este y en otros procesos. A Carla, Walter, Ingri y Rafael, quienes estuvieron desde los inicios y siempre me alentaron a continuar, gracias por sostenerme y permanecer a mi lado a pesar de las crisis y los múltiples desafíos que caracterizaron mi trayectoria universitaria.

Un agradecimiento especial a Charles, Lenin, María Isabel y Javier. Todos ellos me brindaron un apoyo invaluable sin el cual, esta tesis tampoco hubiera sido posible. Gracias a todas las personas que no han sido nombradas pero que llevo en mi corazón por haber contribuido de manera significativa con mi desarrollo personal y académico.

Finalmente, gracias a todas las personas que trabajan por construir una sociedad más sana y más justa e igualitaria para todas, todos y todes. Cada quien desde su lugar de enunciación, desde las banderas que levantan, los movimientos a los que pertenecen y las acciones que emprenden, son fundamentales para lograr el cambio que queremos ver en nuestra sociedad. En especial quiero dar las gracias a las mujeres que en todo el mundo están luchando por nuestros derechos, por recuperar nuestro poder y por sanar las heridas particulares y colectivas que llevamos generacionalmente, históricamente. Esta tesis va para todas ustedes

Resumen

Las mujeres indígenas andinas y amazónicas en el Perú son actoras clave en el desarrollo de sus comunidades, la defensa de sus territorios y medio ambiente, el sostenimiento de la vida a través de sus sistemas alimentarios y la preservación y difusión de su cultura y saberes ancestrales, entre muchos otros. Sin embargo, su presencia en los espacios de toma de decisión, ha sido limitada y sus voces silenciadas al no contar con participación efectiva en las asambleas y juntas directivas de sus comunidades. Ante este escenario, un grupo de lideresas indígenas de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) llevaron a cabo un proceso de cambio en la ley que norma los estatutos de las comunidades campesinas y nativas, con la finalidad de lograr el reconocimiento explícito de las mujeres indígenas como comuneras calificadas y la incorporación de mujeres en la junta directiva de sus comunidades. Para comprender este proceso de cambio, la presente investigación emplea el enfoque de las coaliciones promotoras, a partir del cual se establece que el sistema de creencias desarrollado por las mujeres indígenas a lo largo de su formación como lideresas, la conformación de una organización nacional articulada con organizaciones de base de lideresas indígenas, así como alianzas previas con instituciones de la sociedad civil, fueron elementos clave para lograr las modificaciones estatutarias. Este proceso representa un primer paso en la recuperación del poder individual y colectivo de las mujeres indígenas en el Perú.



Palabras clave: participación política, mujeres indígenas, organizaciones de mujeres indígenas, política indígena.

Acrónimos

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
CCP	Confederación Campesina del Perú
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNA	Confederación Nacional Agraria
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
ECMIA	Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas
FEMUCARINAP	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
FEREMIA	Federación Regional de Mujeres Indígenas de Ayacucho
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
SER	Asociación Servicios Educativos Rurales
TP	Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas

Índice de contenidos

Introducción	1
1. Estado de la cuestión y marco teórico	5
1.1. Estado de la cuestión	5
1.1.1. Situación de las mujeres indígenas	5
1.1.2. Participación política de las mujeres indígenas	6
1.1.3. Organizaciones de mujeres indígenas.....	7
1.2. Marco teórico	8
1.2.1. Agencia y politización indígena.....	8
1.2.2. Teoría del cambio y las coaliciones promotoras.....	10
2. Metodología.....	14
3. El camino de ONAMIAP y sus lideresas hacia el cambio de los estatutos	16
3.1. La constitución de ONAMIAP.....	16
3.2. Proceso de formación de liderazgo femenino en ONAMIAP	17
3.3. La demanda sobre el territorio	23
3.4. El proceso de cambio de los estatutos	29
3.4.1. Importancia del estatuto comunal	29
3.4.2. ¿Por qué modificar los estatutos?	30
3.4.3. La propuesta de ONAMIAP	32
3.4.4. La modificación de la Ley General de Comunidades Campesinas	37
3.4.5. Reflexiones de las mujeres indígenas y siguientes pasos.....	40
4. Factores que intervienen en el proceso de cambio y la aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al caso de estudio.....	46
4.1. Factores que intervienen en el proceso de cambio	46
4.1.1. Proceso de formación previa	46
4.1.2. Presencia de ONG's que acompañaron el proceso.....	47
4.1.3. Rol del Estado.....	47
4.1.4. Las relaciones con la comunidad y la estrategia de las lideresas de ONAMIAP	49
4.2. El cambio de los estatutos desde el enfoque de las coaliciones promotoras	50
4.2.1. La coalición promotora.....	51
4.2.2. Los brókeres o intermediarios de la política	52
4.2.3. Aprendizaje y sistema de creencias	53
5. Conclusiones.....	57
6. Referencias bibliográficas	60
Anexo	63

Índice de Figuras

Figura 1: Diagrama de Flujo del <i>Advocacy Coalition Framework</i>	13
Figura 2: Consejo directivo de ONAMIAP 2019 -2022	17
Figura 3: Marco normativo sobre igualdad de género en el Perú	48
Figura 4: Los brókeres o intermediarios en la propuesta de cambio de ONAMIAP	53



Introducción

Mi interés por investigar a una organización de mujeres indígenas no empezó como tal, sino que inició con otras búsquedas previas. Sin duda la más importante es la que tiene que ver con la búsqueda de mi propia identidad como mujer, en la cual tuve la oportunidad de encontrar también una nueva conexión con mi historia personal y la de mis ancestras. A partir de dicha reconexión, pude -volver a- darme cuenta de una serie de patrones sociales que han atravesado no solo mi historia familiar, sino la historia de todas las mujeres, de manera distinta pero con un mismo trasfondo: la desigualdad en las relaciones de poder basada en estructuras de opresión social que vienen operando por siglos, justificándose no solo en el género, sino también en el origen étnico, nivel socioeconómico, nivel educativo, etc.

Es así que comencé a hacerme preguntas que pasaron de lo individual y familiar hacia lo colectivo, con una nueva mirada sobre cosas que ya había aprendido antes, pero que ahora me interesaban de manera especial. Continuando mi búsqueda, comencé a navegar de manera más profunda por el feminismo y a atender eventos académicos en los que las nociones de “interseccionalidad” y “feminismo decolonial” llamaron más mi atención. Estos caminos me llevaron a su vez a conocer y seguir a mujeres activistas y grupos organizados de mujeres, en espacios no necesariamente académicos, compartiendo sus experiencias de lucha. Fue en uno de esos espacios que conocí sobre la existencia de la Organización de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), específicamente en un conversatorio sobre liderazgos de mujeres indígenas, en el cual participó su presidenta actual, Melania Canales, quien relató algunas experiencias vinculadas a sus luchas y los desafíos a los que se enfrentaban como lideresas indígenas. Desde entonces comencé a seguir sus actividades, y me di cuenta que se trataba de una organización muy activa y que ya tenía presencia no solo en el ámbito nacional sino también internacional, y que además, contaba con una agenda política desarrollada en diversos ejes de trabajo.

En su agenda política, ONAMIAP aborda la problemática de la desigualdad en la toma de decisiones y en la gobernanza sobre el territorio, que afecta a las mujeres indígenas. Al respecto, ellas reconocen tener un papel importante en la agricultura y la seguridad alimentaria en sus hogares y comunidades, así como en la defensa de sus territorios. Sin embargo, advierten que existe una brecha en el acceso y control

de los recursos productivos, lo cual quiere decir que las mujeres tienen menos tierra, de peor calidad y su tenencia muchas veces es insegura (Costas, 2011).

En este escenario, ellas enfrentan dos desafíos principales. Por un lado, la política estatal sobre los territorios campesinos y nativos que, en los últimos años, ha dado prioridad a la formalización de la propiedad individual en vez de la colectiva, generando una situación de conflicto en las comunidades indígenas y campesinas, por el otorgamiento de derechos para la explotación de la tierra y los recursos naturales a terceros. Y por otro lado, el desafío dentro de sus propias comunidades por tener voz y voto en las juntas directivas, ya que según el INEI (2017), las comunidades campesinas y nativas solo contaban con 4 – 5 % de representantes mujeres como presidentas o apus.

Es por ello que, en búsqueda de hacer valer sus derechos colectivos, pero también sus derechos individuales, a partir del año 2016, un grupo de mujeres de ONAMIAP lideraron un proceso de incidencia en el cambio de los estatutos¹ de las comunidades campesinas y nativas del Perú, con la finalidad de mejorar el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres en el gobierno comunal, especialmente, en la gestión de territorios colectivos. Esto incluía el reconocimiento de las mujeres indígenas como comuneras calificadas² y la incorporación de cuotas de género en las listas para las elecciones comunales a través de la modificación de la ley de comunidades campesinas y nativas.

A partir de este caso, la presente investigación busca responder a la pregunta: ¿Cómo se desarrolló el proceso de cambio de los estatutos de las comunidades campesinas y nativas, dirigido por lideresas de ONAMIAP, entre los años 2016 al 2019? Al mismo tiempo que se busca comprender la dinámica política a partir de la

¹ El estatuto comunal es un documento importante debido a que posee un valor consensual, legal y simbólico para las comunidades y además cuenta con reconocimiento estatal. En él se encuentran los requisitos para la conformación de las juntas directivas de las comunidades, las cuales, en su mayoría, habían estado siempre conformadas por hombres.

² Según la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656, los comuneros son: los nacidos en la Comunidad, los hijos de comuneros y las personas integradas a la Comunidad. De otro lado, para ser “comunero calificado” se tiene que cumplir los requisitos de: i) ser comunero mayor de edad o tener capacidad civil, ii) tener residencia estable no menor de cinco años en la Comunidad, iii) no pertenecer a otra Comunidad, iv) estar inscrito en el Padrón Comunal, v) los demás que establezca el Estatuto de la Comunidad. Por último, el “comunero integrado”, es aquel o aquella: a) varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la Comunidad, b) varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la Comunidad.

labor realizada por un grupo de lideresas de la ONAMIAP, proveniente de las demandas de las mujeres indígenas que buscan el cambio de una realidad formal en el gobierno de sus comunidades, a fin de generar a mediano plazo un cambio sustantivo en sus propias comunidades.

Para ello, en esta tesis se propone el enfoque de las coaliciones promotoras como marco teórico para guiar el análisis del fenómeno político. De este se desprende que es a través de la conformación de una coalición promotora que se logra llevar a cabo este proceso de cambio. Por consiguiente, uno de los factores que explica que las mujeres indígenas logren llevar a cabo el cambio de los estatutos es el sistema de creencias que establecen a partir de su formación como lideresas; así como la constitución de una organización nacional, a través de la cual adquieren recursos y capacidades para ejercer su liderazgo y desarrollar estrategias para generar alianzas.

Otro de los factores que influye en el cambio, es la participación de ONG's tales como SER y Oxfam en la coalición promotora, pues son quienes brindan recursos esenciales como financiamiento, capacitación y acompañamiento, y cuya presencia en el proceso seguido por ONAMIAP contribuyó con el éxito del proyecto.

Un último factor que se propone es que para este caso específico, el Estado es visto como un ente promotor de la igualdad de género y por consiguiente, se encuentra alineado a la demanda de las mujeres indígenas en cuanto a mejorar la participación política de las mujeres, lo cual lo convierte en un actor que también fortalece a la coalición promotora.

En vista de lo mencionado, el presente estudio sobre el cambio de los estatutos de las comunidades campesinas y nativas llevado a cabo por lideresas de ONAMIAP es importante pues busca recuperar las voces de las mujeres indígenas organizadas y conocer el proceso de incidencia política que llevaron a cabo, a fin de describir tanto su desarrollo como brindar mayor claridad sobre los factores que contribuyeron a llevar a cabo dicho proceso.

Así también, esta investigación resulta relevante, pues se enfoca en un tema poco estudiado desde la Ciencia Política, que es la incidencia política de actoras indígenas en el gobierno de sus comunidades. Mirar un movimiento organizado de mujeres indígenas es enfocar la mirada en actoras políticas en acción, haciendo incidencia. No es usual encontrar un estudio de caso de mujeres líderes indígenas con esos resultados. Además, hay que tomar en consideración que las actoras políticas que forman parte de la investigación no son candidatas a la presidencia, congreso o

gobiernos regionales, y sin embargo, no les quita su protagonismo ni su importancia política, que es lo que se pretende abordar en esta tesis.

Por último, se busca incrementar el conocimiento sobre la teoría de cambio en ciencia política y el enfoque de las coaliciones promotoras aplicado por un movimiento de mujeres indígenas organizado para lograr el cambio de la política comunal a través de la modificación de estatutos para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas a nivel local y nacional.



1. Estado de la cuestión y marco teórico

1.1. Estado de la cuestión

1.1.1. Situación de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas en el Perú son reconocidas por tener un papel importante en el desarrollo de sus comunidades; sin embargo, en la actualidad aún se encuentran en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y la aplicación efectiva de los mismos. Tanto organizaciones internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre otros, así como organizaciones de la sociedad civil y entidades del estado peruano, reconocen que las mujeres indígenas se encuentran en una situación de desigualdad social, económica y política en la cual persisten diversas formas de discriminación y violaciones de derechos humanos (CIDH, 2017; López, 2021; Costas, 2011; Defensoría del Pueblo, 2019b).

Al respecto, la CIDH (2017) indica que existe evidencia sobre las múltiples formas de violencia que enfrentan mujeres y niñas indígenas en diferentes contextos; así como sobre las violaciones de sus derechos individuales y colectivos, que en suma constituyen una forma de violencia estructural. Dichos actos de violencia suelen ser perpetrados por autoridades estatales, agentes privados, grupos armados o, en algunos casos, integrantes de comunidades indígenas.

Sin embargo, a pesar de esta situación, las propias mujeres indígenas sostienen que no deben ser vistas como víctimas o blanco de violaciones de derechos humanos, si no como sujetos de derecho. A pesar de que han sufrido violencia y discriminación durante mucho tiempo, ellas han desempeñado y continúan desempeñando un rol crucial en la historia de la lucha por la autodeterminación de sus pueblos, sus derechos colectivos e individuales, y sus derechos como mujeres (CIDH, 2017).

Según el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas, ratificado por el Estado peruano en 1995, los gobiernos son responsables de proteger los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, debiendo establecer los medios para que los pueblos indígenas participen libremente y a todo nivel en la toma de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernen (López, 2021).

1.1.2. Participación política de las mujeres indígenas

La participación política de las mujeres indígenas, como integrantes de los pueblos indígenas, abarca dos dimensiones. La dimensión externa, que trata sobre la adopción de decisiones por parte de actores externos a los pueblos indígenas (autoridades públicas) y la dimensión interna, que se refiere a la adopción de decisiones en el ejercicio de su autonomía (Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, 2010). En ese sentido, las mujeres indígenas tienen como ámbito de participación política, no solo el ámbito del gobierno distrital, regional y nacional, sino también el ámbito del gobierno comunal en sus respectivas comunidades campesinas y nativas, de acuerdo a la normativa nacional e internacional.

1.1.2.1. Dimensión externa

De acuerdo al último censo nacional en el año 2017, en el Perú habitan 55 pueblos indígenas y, de los cuales, alrededor de seis millones de personas se autoidentifican como indígenas. En este grupo, las mujeres representan el 52 % de la población indígena u originaria del país y el 10 % del total de la población peruana (López, 2021). Según la Defensoría del Pueblo (2019a), la vulneración de derechos en mujeres indígenas es mayor que en mujeres no indígenas, lo cual las expone a mayor incidencia de maternidad precoz, violencia familiar y sexual. Además, la pobreza afecta a más del doble de los hogares indígenas en comparación con los hogares no indígenas y la extrema pobreza, a más del triple. Por consiguiente, dada su condición de pobreza y vulnerabilidad, es un desafío para las mujeres indígenas participar en política. En adición a ello, muchas lideresas indígenas no dominan el idioma castellano, lo cual limita su capacidad de sostener una campaña electoral y ejercer sus labores en la gestión pública (López, 2021).

Es importante destacar que en los últimos 4 procesos electorales regionales y municipales, las candidaturas de las mujeres indígenas se han quintuplicado para los cargos de consejerías y regidurías municipales. En las elecciones de 2018, solo 35 mujeres indígenas han sido elegidas a los cargos de consejeras y regidoras, a diferencia de 190 hombres indígenas elegidos (López, 2021).

Por su lado, en las elecciones congresales extraordinarias de 2020, un 28% de los candidatos se autoidentificaban como parte de un pueblo indígena y un 3.5% como indígena de la Amazonía. Entre el 2001 y el 2020, de los 740 congresistas de la República elegidos, 7 congresistas se autoidentificaron como parte de un pueblo

indígena (6 mujeres y 1 hombre), solo un congresista se autoidentificó como indígena amazónico. Se puede observar una mayor presencia indígena en candidatos y elegidos; sin embargo, el número de mujeres indígenas que alcanzan dichos cargos es muy limitado, aún con el establecimiento de la cuota de género, pues las candidatas indígenas son ubicadas en posiciones inferiores de las listas, lo cual hace que tengan menos posibilidades de ser elegidas (López, 2021).

1.1.2.2. Dimensión interna

A diferencia de la dimensión externa, esta dimensión se asocia a la participación política en el gobierno comunal, tema que se discute principalmente en el marco de los estudios sobre gobernanza indígena, en los cuales también se evidencian las desigualdades entre hombres y mujeres indígenas respecto al derecho a la tierra y la toma de decisiones sobre el territorio (Florián, 2020; Costas, 2011, Defensoría del Pueblo, 2019).

Ahora bien, la situación de las mujeres indígenas en el gobierno comunal no es muy distinto al de otros espacios de toma de decisión, pues no ejercen el derecho a voz y voto en la asamblea comunal, ni a elegir y ser elegidas para conformar la junta directiva, porque en su mayoría no son consideradas comuneras “calificadas”. Esto se evidencia en que aproximadamente el 5% de comunidades campesinas tiene una presidenta, mientras que en las comunidades nativas solo el 4% tienen una apu³ (INEI, 2017b). Es en ese sentido que varios autores han advertido sobre la perpetuación del dominio masculino y el carácter patriarcal del gobierno comunal, sea este heredado del colonialismo occidental o proveniente de las instituciones tradicionales de cada pueblo indígena (Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2010; Rousseau y Morales, 2018; CEPAL, 2013).

1.1.3. Organizaciones de mujeres indígenas

Ya sea en la dimensión interna o externa, las mujeres indígenas enfrentan una serie de limitaciones y desafíos para su participación política, lo cual ha tenido como resultado la creación de organizaciones de mujeres indígenas. Al respecto, desde un enfoque interseccional, Rousseau y Morales (2018) postulan que la creación de nuevos espacios de organización por parte de las mujeres indígenas puede ser una reacción al desconocimiento de sus demandas de género dentro del movimiento

³ Término quechua que significa “jefe” o “líder” en las comunidades nativas.

indígena, lo cual las lleva a construir una identidad colectiva sobre la base de identidades étnicas y de género.

Es así que en las últimas décadas se han constituido tanto la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – Femucarina, en el año 2006, como la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP, en el año 2009, siendo ambas las dos únicas organizaciones nacionales de mujeres indígenas en el Perú, que además han sido identificadas como parte de las siete organizaciones de representación nacional de pueblos indígenas u originarios que tienen una participación activa en espacios de diálogo implementados por el Estado (Defensoría del Pueblo, 2019).

Por consiguiente, las mujeres indígenas se organizan como sujetos políticos [o sujetas políticas] que se han movilizad de tal manera que han logrado crear espacios autónomos desde los que hablan con voz propia (Rousseau y Morales, 2018), así como llevan adelante sus propias agendas, que no solo abordan temas asociados a sus roles tradicionales sino otros relacionados a sus derechos individuales y colectivos que coinciden en cierta medida con movimientos globales como el feminismo, el pensamiento decolonial y el enfoque de derechos humanos.

1.2. Marco teórico

1.2.1. Agencia y politización indígena

Con la entrada del modelo neoliberal en el Perú en los 90's -que se profundizó desde los 2000's- los pueblos indígenas se enfrentaron a la injerencia tanto del Estado como de la empresa privada sobre sus territorios interesados en explorar y explotar los recursos naturales de su hábitat, lo cual llevó y continúa llevándolos hacia una relación de constante tensión con el poder estatal y el poder empresarial nacional y transnacional. Sin embargo, esta situación ha generado también mayor visibilidad de las acciones políticas de los pueblos indígenas para defender sus intereses y sus territorios, poniendo en cuestión los clásicos paradigmas de la desvinculación de los pueblos indígenas con la acción estatal y el de la falta de estructuras políticas modernas de las sociedades indígenas (Clastres, 1974, Scott, 2009).

Es así que algunos autores llaman la atención sobre el resurgimiento de la politización indígena, lo cual permite que los actores [y actoras] indígenas se constituyan como sujetas y sujetos políticos con una agenda propia y una organización

transnacional (Brysk, 2000) que buscan no solo incorporarse a instancias estatales sino debatir su misma constitución (De Sousa, 2004).

En los últimos años, en América Latina se ha experimentado una serie de cambios en torno a la materia indígena. Ya sea promovido por legislación internacional, tal como la ratificación del convenio 169 del OIT, o por las propias movilizaciones de comunidades y organizaciones indígenas, debido a los procesos de consulta previa y la defensa de sus territorios, sin duda los marcos normativos, instituciones y políticas públicas han ido cambiando, así como la participación de los pueblos indígenas en instancias estatales, en procesos electorales o diversas formas de autonomía (Lucero, 2006; Madrid, 2012; Florián, 2020).

Es así que las comunidades y organizaciones indígenas vienen buscando, a través de diversas vías, generar condiciones favorables para ampliar sus capacidades de decisión y gestión de sus territorios, así como de influenciar las decisiones públicas a nivel local, regional e incluso nacional y transnacional (Martínez et al., 2019).

Una de las vías que utilizan, es la redefinición de la agencia a nivel de sus propios territorios, con diversos niveles de interlocución con actores e instituciones no indígenas (por ejemplo, las ONG's), lo cual sobrepasa y complejiza la escala étnica. Ello desafía las formas tradicionales de tomar decisiones y los roles dentro de cada comunidad, en especial en temas como la participación de la mujer indígena y la de los jóvenes. De esa manera los actores [y las actoras] indígenas producen distintas estrategias según sus contextos nacionales y regionales. En muchos casos se combinan alianzas locales y extralocales, con una cierta autonomía local (Martínez et al., 2019). Es así que los movimientos indígenas actuales, incluidos los movimientos indígenas de mujeres encuentran más o menos oportunidades en la medida que logran establecer alianzas con otros actores y negociar sus demandas.

Para ello, combinan formas tradicionales con otras emergentes de acción dentro de las cuales se encuentran el uso del derecho consuetudinario hasta la utilización y/o combinación con el derecho estatal; la realización de alianzas con diversos actores (por ejemplo, otros movimientos de mujeres y movimientos feministas) y la revisión del sistema político a partir de negociaciones pragmáticas; el ejercicio de distintos grados de gestión de sus territorios y la discusión de temas generales de la sociedad; la reinterpretación de su etnicidad y su combinación con nuevas formas de hablar sobre ambientalismo, territorio, derecho internacional, derechos humanos, derechos de las mujeres y democracia; entre otros (Van Cott, 2005; Yashar, 2005; Bengoa,

2009; González, Burguete y Ortiz, 2010; Rice, 2012; Rousseau y Morales, 2018; Martínez et al., 2019).

Para esta investigación se toma como punto de partida la agencia y politización indígena de las lideresas de ONAMIAP en el cambio de los estatutos, reconociéndolas como sujetas políticas con agencia y una agenda política que llevan a cabo. Es importante notar que las organizaciones de mujeres indígenas, sobretodo las organizaciones de base, han sido tradicionalmente consideradas receptoras o beneficiarias de programas sociales como consecuencia de los roles asignados por el género y han participado poco o nada del proceso de formulación y cambio de las políticas que les conciernen tanto a nivel local, como nacional; sin embargo, ese no es el caso de las lideresas indígenas de ONAMIAP. Teniendo esto en cuenta, en los siguientes párrafos se expone el marco teórico principal que explica el cambio en el presente estudio de caso.

1.2.2. Teoría del cambio y las coaliciones promotoras

Al estudiar un proceso de cambio que tiene consecuencias políticas (primero en el ámbito comunal y luego en el nacional) resulta relevante emplear elementos de la teoría del cambio estudiados por la ciencia política. En ese sentido, el enfoque de las coaliciones promotoras, también conocido como *Advocacy Coalition Framework* (Alayza & Bensa, 2020) brinda una mirada sistémica y analiza los subsistemas de políticas; es decir, las sub unidades dentro del sistema político semi autónomos en su funcionamiento (p.e., la organización de mujeres indígenas), anclados en un tema o área de políticas (p.e., la participación política) y con una dimensión territorial (p.e., a nivel local y nacional).

Los subsistemas de las coaliciones promotoras están conformados por actores estatales y no estatales con racionalidad limitada y unos filtros cognitivos que los llevan a trasladar sus creencias profundas a las políticas públicas (Alayza & Bensa, 2020, pp. 9-10). Es así que las autoras también señalan que las políticas públicas no están constituidas solo por las decisiones que toman los gobiernos sobre un problema público, sino que son traducciones del sistema de creencias de los actores políticos y sociales.

Por ende, este enfoque explica el aprendizaje y el cambio por vía de la lucha entre coaliciones por dar prevalencia a su sistema de creencias (Martinon, 2007). Es decir, se consideran las ideas, creencias y valores como los motores básicos del cambio.

De acuerdo a Martinon (2007) los actores en coaliciones promotoras son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación. Son “los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier & Jenkins – Smith, en Sabatier, 1999, pp.130).

Al respecto, algunos elementos que explican el cambio son, por ejemplo, la cohesión de los actores que buscan avanzar sus intereses de política pública y su grado de involucramiento. Cuando los actores son beneficiarios del posible cambio en la política, es más probable que exista un mayor grado de involucramiento o de promoción de la política. De igual manera es importante el carácter unificador o conflictivo de la política en disputa, para ello debe tratarse de una política transversal en lugar de divergente (Urteaga, 2017).

Sobre la situación de disputa de la política, es importante mencionar el concepto de *policy brokers* o “intermediarios de la política”, que por lo general hace referencia a expertos o burócratas que destacan por mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y buscan alcanzar alguna solución razonable al problema (Martinón, 2007).

Las coaliciones pueden poseer un mayor o menor grado de institucionalización; o sea, pueden ser redes laxas u organizaciones altamente coordinadas (Mahoney, 2007). De acuerdo a Mahoney, las más comunes son las coaliciones *ad hoc*, que son aquellas que se agrupan alrededor de una demanda específica y puntual, poseen horizontes de tiempo limitado y sus miembros poseen altos niveles de autonomía.

De igual manera, la relevancia del issue de política es importante para los actores políticos, pues cuando se trate de temas considerados relevantes, (por ejemplo: consulta previa sobre asuntos de energía, minas e hidrocarburos), entonces las instituciones y grupos de poder hacen más clara su postura en contra del cambio o del status quo. Mientras que cuando se trata de asuntos internos de la comunidad, por lo general otros actores (como el Estado o la empresa privada) se encuentran ausentes en el debate público.

Este enfoque también toma en cuenta dos elementos: i) los factores dinámicos; es decir, los cambios de gobierno, cambios en la opinión pública, cambios socioeconómicos o en otros subsistemas de políticas y ii) los parámetros relativamente estables del propio subsistema de políticas, ya sean atributos básicos

del problema, distribución natural de recursos en el subsistema, valores socioculturales fundamentales, estructura social y el marco constitucional básico. Dichos factores externos influyen en las coaliciones promotoras generando estructuras de oportunidad (Alayza & Bensa, 2020, pp.10).

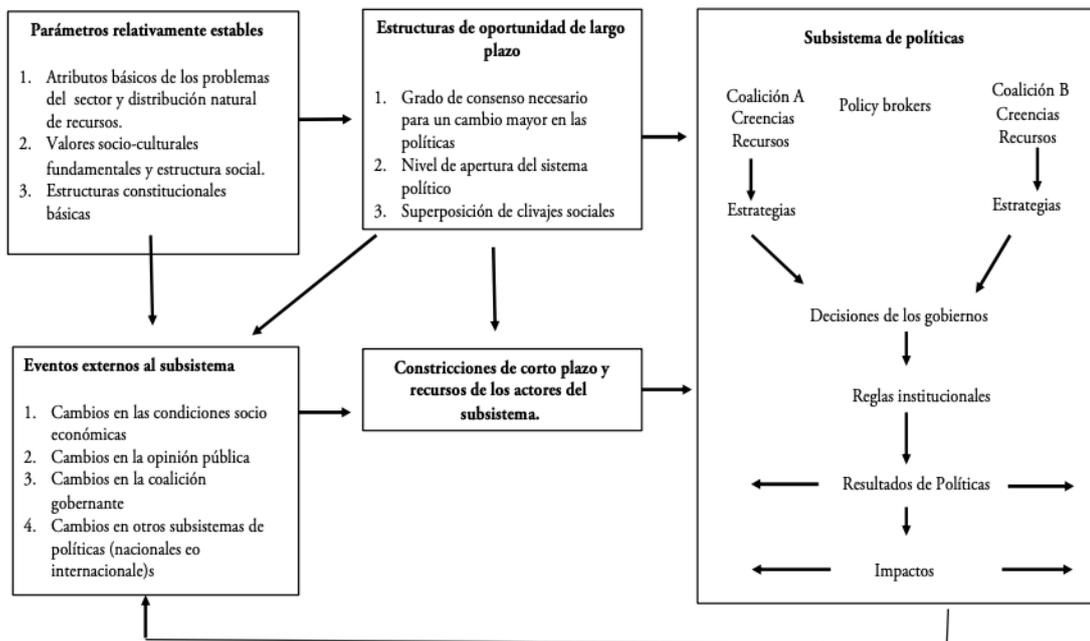
De acuerdo con Martínón (2007), dentro de las premisas del marco de las coaliciones promotoras se encuentra también el factor del aprendizaje y su influencia en los actores de las políticas. Para ello, se considera importante evaluar el cambio en un período de tiempo de al menos una década y para explicar dicho cambio, las coaliciones promotoras centran su atención en dos tipos de procesos:

1. Cómo las coaliciones de dentro del subsistema intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas.
2. Cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan los recursos y constricciones de los actores del subsistema.

El factor del tiempo parece importante también, debido a que según la autora cuanto más reciente sea el subsistema, mayor será la fragmentación, porque “las coaliciones promotoras con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien sólo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública” (Sabatier, 1993 en Martínón, 2007).

Para observar de manera más gráfica cómo funciona el enfoque de las coaliciones promotoras, Alayza y Bensa (2020) adaptaron y tradujeron el diagrama de flujo que se muestra a continuación:

Figura 1: Diagrama de Flujo del *Advocacy Coalition Framework*



Fuente: Alayza & Bensa, 2020



2. Metodología

A partir del proceso de cambio de estatutos de las comunidades campesinas y nativas llevado a cabo por lideresas de ONAMIAP durante los años 2016 al 2019, la presente investigación busca responder a la pregunta principal: ¿Cómo se desarrolló el proceso de cambio de los estatutos de las comunidades campesinas y nativas, dirigido por lideresas de ONAMIAP, entre los años 2016 al 2019? Pero también a las preguntas específicas: ¿Cuáles fueron los actores que participaron de este proceso? ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en el cambio de los estatutos?

Para dar respuesta a esas interrogantes, se pretende describir el proceso llevado a cabo por las lideresas indígenas de la ONAMIAP para el cambio de los estatutos, así como explorar las relaciones entre los principales actores del proceso.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, la presente tesis propone el enfoque de las coaliciones promotoras como marco teórico para el análisis del caso. Es decir, se sostiene que es a través de la conformación de una coalición promotora que se logra llevar a cabo el cambio de los estatutos tanto a nivel local como nacional.

De este se desprende que uno de los factores que explica el cambio es el sistema de creencias que establecen a partir de su formación como lideresas; así como la constitución de una organización nacional, a través de la cual adquieren recursos y capacidades para ejercer su liderazgo y desarrollar estrategias para generar alianzas.

Otro factor que influye en el cambio, es la participación de ONG's tales como SER y Oxfam en la coalición promotora, pues son quienes brindan recursos esenciales como financiamiento, capacitación y acompañamiento, y cuya presencia en el proceso seguido por ONAMIAP contribuyó con el éxito del proyecto.

En ese mismo sentido, el Estado es visto como un ente promotor de la igualdad de género y por consiguiente, se encuentra alineado a la demanda de las mujeres indígenas en cuanto a mejorar la participación política de las mujeres, lo cual lo convierte en un actor que también fortalece a la coalición promotora.

Por su lado, la resistencia a la propuesta de cambio de la coalición promotora, se encuentra principalmente en los hombres de las propias comunidades quienes se basan en ideas machistas para excluir a las mujeres de participar en la vida política de sus comunidades.

El diseño de investigación aplicado a esta investigación es uno cualitativo de estudio de caso. Para ello se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas a lideresas de ONAMIAP y una informante clave, para lo cual se emplea una guía de

entrevistas (Anexo). También se realizó la revisión y análisis de fuentes secundarias para reconstruir el proceso.

Al respecto, el grupo de mujeres indígenas de ONAMIAP que lideraron el proceso de cambio fueron: Melania Canales, Ketty Marcelo, Nely Mejía e Hilda Pérez. Mientras que la modificación de la Ley General de Comunidades Campesinas que aprobó la existencia de una cuota de género en las directivas comunales en el año 2019, fue liderada por Tania Pariona, ex Congresista de la República.

Sin embargo, debido a la coyuntura de la pandemia a causa del covid-19, las medidas de confinamiento, la imposibilidad de hacer trabajo de campo presencial, la dificultad de comunicación por medios virtuales y disponibilidad de algunas de las lideresas, las entrevistas solo se pudieron aplicar a las siguientes actrices e informante clave: (i) Melania Canales Poma, Presidenta de ONAMIAP, quien lideró el proceso de cambio de estatutos de las comunidades; (ii) Nely Mejía, promotora de la ONAMIAP y presidenta de la Federación Regional de Mujeres Indígenas de Ayacucho - Feremia y (iii) Roxana Vergara, informante clave autora de la publicación “Mujeres y Territorio: La lucha por el reconocimiento y la participación de las mujeres indígenas, andinas y amazónicas del Perú”, quien sistematizó los resultados de tres años de intervención de Oxfam en el proceso de cambio de estatutos.

Mientras que para el caso de Hilda Pérez y Tania Pariona, una vez reconstruido el proceso de cambio de estatutos de acuerdo a las versiones de las entrevistas y fuentes documentarias, se realizó una revisión de material videográfico a partir del cual se pudo recoger la narrativa de dichas protagonistas en el proceso, así como su mirada sobre el significado del mismo.

En ese sentido, a través de esta investigación se busca centralmente recuperar las voces y trayectorias de las mujeres indígenas organizadas en el proceso de incidencia del que fueron protagonistas. Por esa razón se consideró fundamental recuperar la historia de formación de la ONAMIAP que constituye la organización en la que se forman y crecen como lideresas indígenas.

En cuanto a los testimonios de hombres comuneros o directivos de las comunidades, no se logró concretar ninguna entrevista; sin embargo se recuperaron aspectos claves de la intervención de los mismos, también a través de fuentes secundarias y material videográfico.

3. El camino de ONAMIAP y sus lideresas hacia el cambio de los estatutos

3.1. La constitución de ONAMIAP

La Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas (ONAMIAP) se constituyó formalmente el 25 de noviembre de 2009 en el marco del I Congreso Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú, en el cual se reunieron 180 lideresas de 14 regiones, mujeres indígenas pertenecientes a grupos indígenas quechuas, aymaras, asháninkas, awajun, yaneshas, shipibas, candoshis, wampis y de otros pueblos de los andes y la amazonía del Perú.

En sus inicios, ONAMIAP se fundó con la finalidad de hacer prevalecer los derechos y revalorar la identidad cultural de las mujeres indígenas de costa, andes y amazonía, a través de una agenda política que incluía aspectos como la lucha contra la discriminación y la violencia contra la mujer, la búsqueda de mejorar la participación política y el acceso a la educación de las mujeres indígenas y sus pueblos, entre otros. En la actualidad, ONAMIAP tiene como visión “continuar avanzando hacia el ejercicio pleno de sus derechos como pueblos y mujeres indígenas, para alcanzar el Buen Vivir y la Vida Plena” (ONAMIAP, s.f.). Asimismo, declaran como misión lo siguiente:

Somos una organización nacional de mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú que luchamos para el pleno ejercicio de nuestros derechos individuales y colectivos como mujeres y pueblos indígenas. Basadas en los principios de respeto y reconocimiento de nuestra diversidad, desarrollamos acciones dirigidas a fortalecer nuestras organizaciones de base, empoderar a la juventud, revalorar nuestros conocimientos ancestrales, visibilizar nuestras propuestas y demandas e incidir en la agenda pública y ganar espacios de representatividad a nivel local, regional, nacional e internacional (s.f.).

En ese sentido, la agenda de ONAMIAP se alimenta de las demandas surgidas a partir de la reflexión de las mujeres indígenas que conforman la organización, desde sus bases; así como por las propuestas que surgieron en los procesos participativos y democráticos promovidos a lo largo de los años. Las principales temáticas que ocupan la agenda de ONAMIAP son: la tierra y el territorio, el cambio climático, la soberanía y seguridad alimentaria, la participación política de las mujeres indígenas,

la salud y mujeres indígenas, la educación indígena e intercultural, la violencia contra las mujeres indígenas y la economía sostenible.

Su primer consejo directivo estuvo conformado por siete lideresas indígenas, siendo la primera presidenta Gladys Vila, lideresa quechua de Huancavelica; la vicepresidenta, Hilda Tovar, dirigente asháninka de Junín y la representante de la niñez y la juventud indígena, Tania Pariona, lideresa quechua de Ayacucho. Así también fueron elegidas Olinda Cruz, del pueblo Yanasha de Pasco, Beatriz Caritimari del pueblo Cocama-Cocamilla de Alto Amazonas, Dalila Morales, quechua de la región Cajamarca y Ángela Chislla del pueblo quechua de Puno.

De igual manera, durante los años 2012, 2015 y 2019 se llevaron a cabo otros tres congresos nacionales donde se renovaron los consejos directivos de ONAMIAP, siendo el último consejo elegido para el período 2019 – 2022, el que está conformado Melania Canales, lideresa quechua de Ayacucho, en el cargo de presidenta; Hilda Pérez, lideresa asháninka de Junín, en el cargo de vicepresidenta; y, Jerly Ventura, lideresa shipiba de Ucayali, Isabel Suasnabar, lideresa quechua de Junín, Amalia Villanueva, lideresa quechua de Cajamarca, Kelly Quicha, lideresa Asháninka de Junín y Beatriz Caritimari, lideresa Kukama de Loreto, en los cargos de las secretarías de la organización.

Figura 2: Consejo directivo de ONAMIAP 2019 -2022

Cargo	Nombres y Apellidos	Región /Base	Pueblo indígena
Presidenta	Silvestra Melania Canales Poma	Ayacucho / FEREMIA	Quechua
Vicepresidenta	Hilda Pérez Mancori	Junín / OMIASEC	Asháninka
Secretaría de Economía	Jerly Ventura Amasifuen	Ucayali / ORDEMI	Shipiba
Secretaria de Actas y Archivo	Isabel Suasnabar Huaroc	Junín / JATARI	Quechua
Secretaría de Organización	Amalia Villanueva Castrejón	Cajamarca / FEROCAFENOP	Quechua
Secretaría de Juventud y Niñez	Kelly Quicha Martínez	Junín / OMIASEC	Asháninka
Secretaría de Prensa y Propaganda	Beatriz Quiritimari Vela	Loreto / OMUSHAAC	Kukama

Fuente: Página web de ONAMIAP

3.2. Proceso de formación de liderazgo femenino en ONAMIAP

La conformación de ONAMIAP como movimiento indígena exclusivo de mujeres, con representación y alcance nacional, no se dio de manera espontánea, sino más bien fue el resultado de otros procesos previos. A partir de lo que oficialmente

ha relatado ONAMIAP respecto a su conformación, así como a lo desarrollado por Rousseau y Morales (2018) sobre el surgimiento de los movimientos indígenas de mujeres en el Perú, se pueden identificar algunos factores que contribuyeron a su establecimiento como organización.

Uno de ellos es el resurgimiento de los movimientos indígenas a partir de la década de los 90's, ya que luego del debilitamiento de las organizaciones del movimiento indígena durante el período de terrorismo en el Perú y en el marco del desarrollo del nuevo modelo económico neoliberal, éstas volvieron a surgir con un discurso de reivindicación de la identidad étnica, a partir del cual los pueblos indígenas se auto identificaron como dueños de los territorios que habían habitado desde siempre, aunque no necesariamente ello esté asociado con el trabajo en el "campo", dejando de lado el discurso asociado a la "clase campesina" y convirtiéndose así en "actores principales en la lucha por el derecho a ser consultados respecto a proyectos de desarrollo y extractivos" (Rousseau & Morales, 2018, p. 16), dadas las nuevas condiciones económicas para la inversión, sobretodo en el rubro de minería y otros, en los cuales se veían afectados los territorios andinos y amazónicos.

Yo como dirigente empiezo a trabajar desde el 96, pero anteriormente desde el año 80, es lo que veníamos trabajando en nuestras comunidades y en el mismo distrito, formando un comité de damas (...). Después de eso, vino la época de Sendero y teníamos mucha gente, muchos huérfanos que venían del campo a la ciudad, entonces a ellos había que darles su comida, había que darles de comer porque no tenían nada. Ahí es cuando empezamos a formar las ollas comunes (...).

Entonces así es como empiezo. Entonces de ahí fuimos asistiendo, felizmente lo que hubo es... porque tú sabes la idiosincrasia del campo, de los campesinos: ¿por qué nos van a decir indios, indígenas? eso era un insulto. Entonces nosotros no aceptábamos, entonces cuando yo empecé en el 96, me invitaron a un taller en Lima, que se hizo con Chirapaq, que mi organización tuvo un convenio y fueron las fundadoras del Taller Permanente de mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú (...). Entonces ahí fuimos hablando sobre qué era el auto reconocimiento de ser indígena. Entonces, ahí recién empiezo a auto identificarme de que soy indígena, por la misma razón de que yo mantenía y sigo manteniendo mi lengua materna que es el quechua,

mantengo mis costumbres, mi comida, mis rituales, mis bailes, el trabajo y todo eso entonces yo ahí recién sabiendo qué cosa era el ser indígena, me auto identifico como indígena” (Nely Mejía, entrevista).

En este contexto, las mujeres que formaban parte de las organizaciones del movimiento indígena nacional, liderado principalmente por hombres, se dieron cuenta que incluso en esa lucha no tenían mayor voz ni voto, tanto sobre el territorio como sobre sus propias demandas como mujeres. Por consiguiente, se generaron los incentivos para su progresiva búsqueda de autonomía, la cual concluyó en la toma de decisión, por parte de las propias lideresas indígenas tanto andinas como amazónicas, de formar su propia organización indígena exclusiva de mujeres.

Hemos tenido un proceso de formación de las mujeres, dentro del TP, del taller permanente. Entonces, en el taller permanente llevé un cargo, de secretaria de la organización. Pero llegó un momento en el que dijimos, pues no, nosotras también hay que tener representatividad, nosotras también hay que ser ejecutoras, porque no tenemos una organización nacional que nos represente a las mujeres, porque el CNA es de varones y si hay algo que dicen de mujeres, dicen “ay, ya bueno, les daremos la secretaría de la mujer”, para que digan que hay una secretaría. El CCP igual, otras organizaciones como CONAP, AIDSESEP, que son organizaciones mixtas, pero son más de varones, amazónicos, andinos no teníamos. Y una representación organizacional nacional que sea exclusivamente de mujeres no había. Entonces dijimos “formemos una organización nacional”, porque ahora las que estamos ya estamos preparadas para dar ese salto. Entonces, hicimos la consulta en las regiones, que éramos socios del TP, que éramos fundadores. Entonces así logramos fundar nuestra organización nacional, que es la ONAMIAP, la ONAMIAP es prácticamente de la ECMIA, el enlace sur, estamos llevando ahorita la coordinación (Nely Mejía, entrevista).

Como se evidencia en el anterior testimonio, un segundo suceso importante fue la creación de espacios de concientización, diálogo y capacitación para mujeres indígenas por parte de organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional, también durante los años 90, a la par del resurgimiento del movimiento

indígena nacional. Como lo señala ONAMIAP en su propio relato de fundación, la organización tuvo como antecedente al Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (TP), el cual se constituyó en 1995, luego de la participación de doce lideresas indígenas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing de ese mismo año.

Dicha participación pudo llevarse a cabo gracias al apoyo de Chirapaq Centro de Culturas Indígenas del Perú, así como de otras agencias de cooperación internacional tales como: la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) de Holanda, Derechos y Democracia de Canadá, el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas (UNIFEM), la Fundación Ford; The Hunger Project (THP), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (Rousseau & Morales, 2018, p.6).

El establecimiento del Taller Permanente fue esencial para dar estructura a la organización de mujeres indígenas que catorce años después se constituyó como ONAMIAP, puesto que fue el inicio de la reflexión compartida sobre las necesidades y prioridades de las mujeres indígenas, desde una mirada más amplia, ya que hasta ese momento la mayoría de lideresas indígenas se involucraba en “organizaciones como los clubes de madres o gestionando demandas muy básicas, como la comida diaria y otros bienes de subsistencia” (Rousseau & Morales, 2018, p. 4). Mirada que cambió luego de su participación en el evento de Beijing de 1995, al encontrarse con lideresas de otros países que discutían temas vinculados a los derechos de las mujeres indígenas sobre el territorio, los recursos naturales, su lengua nativa y la educación.

Antes hacíamos las ollas comunes. Estábamos organizadas, y en esas fechas se llamaba la “monta de leche” que nos reuníamos, hacíamos nuestras ollas comunes, era para hablar problemas de nosotras, de nuestro sitio, qué está pasando, qué podemos ayudar, ¿va a haber un trabajo comunal? Quién va a hacer trabajo comunal, nosotras las mujeres, las que son más jóvenes vamos a trabajar, a ayudar a las que son más adultas y todos vamos a comer y todos trabajábamos. Para eso nos reuníamos. Pero ya después que aparece el terrorismo, ya nuestras necesidades eran muy diferentes. Entonces de acuerdo a eso teníamos que avanzar en la defensa de nuestros derechos.

(...)

Al inicio, nosotras nos organizamos en nuestros sitios para defender los derechos humanos, porque estábamos en época de guerra interna, del terrorismo. Si se llevaban a nuestro esposo, papá o hermano, no podía ir a reclamar el papá porque lo metían preso. Entonces la mujer tenía que ir. Éramos las mujeres las que íbamos a reclamar a nuestro familiar varones que los detenían. Entonces, cuando nosotras empezamos en el TP, nos reuníamos con hermanas de la Amazonía y las hermanas del Ande, nos reuníamos de la parte sur, centro y norte. Cajamarca, Ayacucho, del sur venía Puno, entonces era con esas mujeres con quienes nos juntábamos. Entonces cuando nos poníamos a hablar teníamos casi los mismos problemas. Teníamos violencia familiar, maltrato psicológico, maltrato infantil, anemia, luego nuestras vivencias, que no respetaban nuestros derechos individuales, menos respetaban nuestros derechos colectivos. Entonces cada uno tenía esa lucha que hacían respetar los derechos colectivos de su comunidad, mientras que nosotros en la parte del ande teníamos los problemas de que estábamos queriendo hacer titular las parcelas. ¿Ves? Desconocimiento de muchas cosas. Empezamos a tener en las capacitaciones el conocimiento y entonces era el hacer y valorar y hacer respetar los sitios donde hacemos nuestras ofrendas, nuestros apus, la pachamama. Entonces todas esas cosas, hemos visto que casi teníamos los mismos problemas y que la sociedad misma, el mismo gobierno y el Estado, no nos estaba valorando. (Nely Mejía, entrevista)

En ese sentido, el Taller Permanente fue un espacio donde las mujeres indígenas comenzaron a construir un nuevo proyecto político y lograron romper las barreras geográficas entre pueblos indígenas, insertándose a su vez en redes internacionales, como el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas en el año 1995, lo cual les permitió generar intercambios con otras lideresas y otras organizaciones internacionales, así como capacitarse en derechos indígenas y fortalecer sus liderazgos con miras a incrementar su participación en sus propios gobiernos comunales y locales. A este proceso que duró catorce años -desde 1995 con la conformación del Taller Permanente, hasta el 2009 con la constitución de ONAMIAP- lo llamaron: “del silencio a la palabra”.

En el Taller Permanente lo veíamos un espacio de formación, íbamos porque nos llamaban para ir a capacitarnos. Pero lo que hemos tenido más trabajo es cada una en su región. Entonces, te puedo decir en mi región qué organizaciones, qué instituciones, qué ONGs, han hecho que yo me forme, me capacite, me auto eduque y yo siempre he sabido agradecer a las instituciones que me han capacitado, me han formado y gracias a ellos he aprendido y sé lo que sé y todas esas cosas hemos volcado en nuestras mismas comunidades, en nuestros pueblos, ¿para qué? Haciendo la réplica, haciendo enseñando para que nosotros tengamos una representatividad, hablar en otros espacios (Nely Mejía, entrevista).

Es importante destacar que las mujeres indígenas que se formaron y participaron en el Taller Permanente provenían de pueblos indígenas distintos, unas venían de la Amazonía y otras de los Andes, por lo que naturalmente no se relacionan entre sí y menos se unifican en organizaciones. El Taller Permanente fue un espacio formativo y también de unidad indígena que les permitió a las lideresas superar sus diferencias culturales y enfocarse en lo que reconocieron como sus asuntos comunes, igualdad de género vista desde su mirada indígena, tal como ellas lo señalan.

Cuando nosotras conformamos la organización nacional, y para conformar ya existían algunas organizaciones de mujeres en el mundo andino pero en el mundo amazónico no había y hemos hecho alianzas con organizaciones mixtas. Ahora sí, las mujeres poco a poco con las capacitaciones, el fortalecimiento, todo, están conformando sus organizaciones en las bases, ha sido bien difícil, porque hay un control. Los hombres amazónicos dicen: “nosotros somos una organización territorial”, ósea todos los que están adentro del territorio tienen que someterse a ellos, tienen que sujetarse a ellos, tienen que estar bajo el mando de ellos”, entonces eso, lo que vivimos las mujeres, nuestras hermanas, nosotras queremos visibilizar, aportar a que las mujeres vivan una vida libre de violencia. Y muchas de ellas que sufren violaciones, violencias, es difícil salir de una comunidad y denunciar a ciudades, al distrito, difícil, por todo ello es que hemos promovido al menos esta modificación de la ley de comunidades, para incorporar mínimamente al 30%, nos hubiera gustado

la alternancia o la paridad pero es bien difícil, poco a poco tenemos que ir logrando (Melania Canales, entrevista).

3.3. La demanda sobre el territorio

Una de las principales problemáticas identificadas por ONAMIAP desde sus inicios, fue el impacto negativo que estaban causando las políticas económicas y proyectos de desarrollo basados en la extracción de recursos naturales sobre sus territorios, afectando sus vidas a veces de manera permanente, en algunos casos empobreciéndolas y en otros, obligándolas a emigrar fuera de sus lugares de origen. Asimismo, sus identidades individuales y colectivas estaban siendo afectadas, pues el territorio intervenido para la extracción es considerado por ellas como un espacio donde desarrollan y afirman su identidad, donde se relacionan con otros colectivos, donde habitan sus dioses y ancestros y donde ven el futuro de sus hijos e hijas, en suma, es el lugar donde construyen su vida (ONAMIAP, s.f.). En ese sentido, ellas describen la problemática de la siguiente manera:

Desde la concesión ya estamos siendo afectadas, pues la mayor parte del tiempo no tenemos información de lo que puede pasar en nuestros territorios y nos llenamos de incertidumbre. Cuando llega la exploración y especialmente la extracción de minerales, hidrocarburos, maderas, etc., sabemos que habrá grandes cambios en nuestra forma de vivir. Es muy probable que tengamos que trasladarnos a otros lugares o que nos afecte la contaminación, tanto a nosotras como nuestras chacras, cuando haya derrames o se utilicen químicos que llegan al agua, que los varones se vayan a trabajar fuera de las comunidades como mano de obra no calificada y tengamos todo el trabajo de la casa y de la chacra sobre nuestros hombros (ONAMIAP, s.f.).

Sin embargo, estas demandas no tenían un canal de representación formal ni efectivo, ya que las mujeres no eran reconocidas como comuneras calificadas en muchas comunidades, lo cual limitaba sus posibilidades de participación en la toma de decisiones en sus gobiernos comunales y locales. Ellas mismas relatan, a partir de un ejercicio de reflexión, que esto se debía a su condición de mujeres y a la asignación de roles tradicionales asociados a su género.

Porque nosotras las mujeres indígenas siempre hemos estado en la lucha por nuestro territorio, así como la toma de tierras que se dio en los años 60, 70 pero no somos visibles y no hay un verdadero reconocimiento a nuestros aportes. La defensa del territorio no sería posible sin nosotras las mujeres. Y entonces reflexionamos, decíamos, las mujeres no solo queremos ser decorativas, de adorno, o no solo nos consideren como acompañantes, en la cocina, o solo para la crianza de los hijos, que también es responsabilidad de ellos, de hombres y mujeres, pero solo las mujeres hemos asumido el cuidado de la familia. Cuando hablo del cuidado tiene que ver: quién prepara cuándo nos enfermamos, el agüita de hierba, quién hace el emplasto. El tema de la educación de los hijos. Y de la alimentación, a ver qué cosa hay para cocinar. Pero tampoco no solo es responsabilidad de nosotras las mujeres, es una responsabilidad compartida. Todas esas cosas en las comunidades hemos tenido que reflexionar y esto ha sido muy importante⁴ (Oxfam en Perú, 2020).

Ahora bien, desde ONAMIAP, ellas brindaron una serie de propuestas con el fin de aportar soluciones a sus problemáticas:

- Garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de las tierras y los territorios ocupados tradicionalmente por los pueblos indígenas, reconociendo los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas;
- Promover el ordenamiento territorial, la zonificación económica-ecológica, el plan catastral y la titulación de territorios andinos y amazónicos;
- Garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos, consagrados en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y todos los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de protección de los derechos de los pueblos indígenas;
- Modificar la Ley de Consulta Previa aprobada en 2011 y su Reglamento aprobado en 2012 para garantizar un verdadero reconocimiento y cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de la ONU;
- Priorizar el uso del espacio radioeléctrico para los medios de comunicación indígenas;

⁴ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

- Informar y capacitar sobre los derechos de los pueblos y de las mujeres indígenas dentro y fuera de las comunidades;
- Promover la inclusión de las mujeres como comuneras calificadas en los padrones comunales;
- Desarrollar procesos de mapeo y georreferenciación comunal con la participación de las y los mayores y jóvenes.

Al respecto, es importante notar tres cuestiones sobre sus propuestas: la primera, que tienen muy claro la lucha por los derechos colectivos de los pueblos indígenas asociados al territorio, lucha que comparten con organizaciones del movimiento indígena nacional liderado por hombres, así como las instancias de gobierno comunales y locales, también conformadas por hombres. De igual manera, se puede observar que conocen y manejan el lenguaje de derechos indígenas tanto en el marco normativo nacional como en el internacional, lo cual puede considerarse una ventaja, así como una capacidad adquirida por parte de las lideresas indígenas de ONAMIAP.

La segunda cuestión es que tienen muy claro la necesidad de promover la inclusión de las mujeres como comuneras calificadas en los padrones comunales. En este punto, se puede identificar la integración de ambas demandas, aunque presenta primero la demanda colectiva como pueblos indígenas, y luego introducen la demanda específica como mujeres indígenas en la gobernanza territorial, es decir, por sus derechos colectivos y sus derechos individuales.

La tercera cuestión a tener en cuenta, es que desde las propuestas realizadas por ONAMIAP se evidencia el uso del lenguaje inclusivo, al emplear el “las y los” en su medio oficial de comunicación (página web), esto podría indicar un acercamiento o incluso influencia por parte del movimiento feminista; sin embargo, esto tendría que ser explorado a profundidad en otras investigaciones.

Sabemos que en el mundo andino, en las comunidades campesinas la situación de las mujeres es mucho más crítica, hay comunidades que hemos encontrado dos mujeres, tres mujeres, de 100 comuneros, en los estatutos de las comunidades tanto andinas como amazónicas dice que los presidentes son los jefes de familia, o los comuneros calificados son los jefes de familia, ósea los jefes de familia eran los hombres y dicen jefes no jefas, entonces solo ellos, los hombres pueden ser comuneros, si es una mujer casada no puede ser comunera, los hijos no pueden ser comuneros, salvo que se muera el esposo,

entonces entra la viuda. Esas son las comunidades campesinas, en el mundo andino, la situación de las mujeres es mucho más caótico porque no pueden tomar decisiones, y algunas veces cuando hemos estado promoviendo el estatuto, hemos dicho “¿dónde están las mujeres?, acá hay dos mujeres”, es que ellas no más son , “¿y el resto?, el resto está en la casa, que cuando terminamos la asamblea nosotros tenemos que ir a la casa a almorzar y tiene que estar ahí, la comida, todas las cosas arregladas”, ósea a las mujeres la ponen en lo privado, en el trabajo privado o del hogar, entonces los que toman decisiones sobre la vida de las mujeres y el territorio, las diferentes situaciones que suceden en la comunidad, las decisiones las toman los hombres, en el mundo andino. En el mundo amazónico, ya también pueden patronar, pueden ser socias las mujeres, pero no tienen voz, no tienen participación activa, la tienen de adorno, como para decir “aquí está participando”, pero no tiene oportunidad de capacitarse, de informarse, de ser dirigentes, entonces la situación es difícil en las nativas (Melania Canales, entrevista).

Por otro lado, en respuesta a la problemática descrita, la ONAMIAP ha llevado a cabo una serie de acciones que le han permitido avanzar en sus demandas. Por ejemplo, en el año 2010, junto a otras principales organizaciones del movimiento indígena peruano, tales como CCP, CNA, AIDSESEP y CONACAMI formaron una coalición llamada Pacto de Unidad, a fin de presentar una agenda indígena consolidada en torno a las negociaciones con el Estado sobre la implementación de la Ley de Consulta Previa. Luego, en el año 2012 ONAMIAP participó en el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta Previa, lo cual contribuyó a su visibilización a nivel nacional. Así también ONAMIAP han participado de diversos grupos de trabajo y comisiones nacionales e internacionales, tales como el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas, el Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos (...) del Congreso de la República, la Conferencia mundial sobre los derechos de las comunidades sobre sus tierras y recursos, entre muchos otros.

No obstante la experiencia acumulada, a nivel comunal y local persistían una serie de limitaciones para que las mujeres indígenas puedan ejercer sus derechos de participación política y toma de decisiones sobre el territorio. De acuerdo a Vergara, existen algunas condiciones que influyen en el acceso a la tierra por parte de las

mujeres, tales como la cantidad de hijos e hijas, el estado civil y la valoración de su fuerza de trabajo (2020, p 15). En adición a ello, los funcionarios estatales y directivos comunales tienden a reconocer el derecho del acceso a la tierra a los hombres por ser considerados “jefes de familia” (ONAMIAP, 2017, p.1).

De igual manera, “muchos hombres ofrecen resistencias, que van desde oponerse abiertamente a que las mujeres sean comuneras calificadas o directivas hasta aceptar que lo sean, pero bajo una observación vigilante de sus desempeños” (Vergara, 2020, p. 17). Esta situación incentivó a las mujeres de ONAMIAP a tomar acción a fin de ampliar sus derechos de participación política en el ámbito de la gobernanza territorial, a través del cambio de los estatutos de las comunidades campesinas y nativas.

Claro, como te dije al principio, nuestra lucha es a lo interior de nuestros propios pueblos indígenas, pero también es hacia fuera. Al interior, la lucha es contra el machismo, contra la discriminación y el patriarcado que está en nuestros pueblos indígenas, que eso no podemos negarlo. Que muchas veces algunas normas que se han aprobado en el Perú, más llega a las ciudades pero no a las comunidades, en las comunidades es otra realidad, donde no vas a encontrar poder judicial, jueces o fiscales o policías, aunque los operadores de justicia son tan machistas y las mujeres mismas de los operadores de justicia fortalecen este machismo. Entonces es bien difícil, y también los pueblos indígenas dicen “nuestra autonomía”, y en nombre de la autonomía también algunas veces violan derechos humanos y como es el derecho de las mujeres, al limitar la participación activa y efectiva en la toma de decisiones de todos y todas en las comunidades. Entonces esa es una de las cosas que nos ha motivado porque nosotras hemos vivido de cerca ese machismo (Melania Canales, entrevista).

Como mujeres no nos consideran. Como mujeres no tenemos voces. La opinión tampoco no nos toman en cuenta en la toma de decisiones. Como mujer, hermanas, seguimos luchando para poder sensibilizar a las mujeres, porqué en la mayoría de casos no podemos ser junta directiva comunales, solamente nos ponen en cargo de tesorera, vocal, pero un cargo mayor, para ser jefa, sub jefa, eso nos cuesta bastante para llegar

Siempre los varones son todavía machistas, no nos permiten que la idea de cómo mujeres, de repente nuestras parejas, una vez que como mujeres queremos asumir un cargo, todavía nuestras parejas nos dicen: no, para qué vas a llevar un cargo, si las mujeres son para que atiendan a los hijos, para que cocinen⁵ (Oxfam en Perú, 2020).

En definitiva el proceso formativo amplió y fundamentó su mirada indígena y de mujer, la participación en instancias de diálogo contribuyó a su fortalecimiento como las lideresas de ONAMIAP; pero ellas identificaron en este proceso que el gobierno de sus propias comunidades indígenas no podía continuar excluyéndolas o tratándolas como inferiores o marginales. Por ello, luego de identificar el problema que relegaba sus derechos políticos en la comunidad indígena se encaminaron a promover el cambio en la ley para ser explícitamente incluidas en el gobierno de sus comunidades. Se podría decir que son etapas de un mismo proceso de empoderamiento indígena femenino dentro de un contexto de crecimiento de las luchas indígenas por proteger sus territorios, algo que permitió visibilizarlas junto a otros actores.

En ese proceso de reflexión, nosotras le preguntábamos, ¿dónde están nuestras hermanas, dónde están las mujeres? y ellos nos decían: están preparando la comida, están cuidando los hijos, para cuando nosotros terminemos la reunión esté listo la comida. Y entonces, ahí donde empezábamos a reflexionar. Algunos otros decían: no pero es que las mujeres tienen que estar en la casa y nosotros en la reunión y eso es nuestros usos y costumbres. Es ahí donde teníamos que reflexionar y decir: a nombre de usos y costumbres ¿podemos violar los derechos de otras personas? ¿Así como los derechos a participación de nuestras hermanas? Y empezamos, todas esas reflexiones y de la importancia de la participación en la administración de hombres y mujeres, la importancia de fortalecer las capacidades de nuestras hermanas para defender el derecho colectivo con mayor información de normas y leyes también, todo esto no ha sido nada fácil. Hemos reflexionado también nuestra identidad cultural y nuestros derechos colectivos. Estas reflexiones en

⁵ Transcripción de la participación de Hilda Pérez en el webinar.

nuestras comunidades lo hemos realizado nosotras las mujeres. A veces es difícil también que hemos podido encontrar: “uy, una mujer nos va a enseñar, ¿dónde está? Uy y dirigente, yo esperaba un ingeniero, una ingeniera”. A veces tienen esas miradas. Y entonces, empezábamos a explicar y entonces empiezan a tomar conciencia. Ahí dijimos, no solamente vamos a modificar los estatutos sino también hay que ver como en la ley vamos a modificar la cuota de género.⁶ (Oxfam en Perú, 2020).

3.4. El proceso de cambio de los estatutos

A partir del proceso mencionado en el capítulo anterior, las mujeres indígenas de ONAMIAP decidieron plantear una “estrategia política que implica acciones de incidencia y cambio normativo; es decir, la transformación de leyes nacionales y estatutos comunales para promover los derechos de las mujeres a la participación política y el acceso a las tierras y territorios en las comunidades campesinas y nativas” (Vergara, 2020, p. 18).

3.4.1. Importancia del estatuto comunal

El estatuto comunal es un documento que posee valor interno y externo para las mujeres y lideresas de ONAMIAP. De acuerdo a la información recogida por Roxana Vergara (2020), respecto al valor del estatuto, este representa tanto un documento de gestión interna, como uno de defensa territorial frente a las amenazas externas.

En cuanto a lo primero, el estatuto es el documento que regula la organización territorial al establecer quién tiene y cómo se tiene acceso a la tierra y en qué proporción, cómo son las relaciones entre los comuneros, qué calificación tiene cada uno, pudiendo ser calificados, activos, moradores; y cuáles son sus derechos y obligaciones. Es por ello que tanto en las comunidades campesinas y nativas, este es considerado un documento de orden interno comunal. A esto se añade que el estatuto constituye uno de los pocos referentes escritos que legitima a las autoridades y que cuenta con reconocimiento estatal. Y, además, también regula las relaciones de género, al definir, por ejemplo, quiénes participan como jefes de familia o tiene derecho a voz y voto en las asambleas.

⁶ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

Respecto a lo segundo, existen un conjunto de normas que regulan las comunidades campesinas y nativas, tales como la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y el Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, que definen al estatuto comunal como el documento que norma las relaciones al interior de las comunidades. Asimismo, el estatuto también es visto como “carta de presentación” en el que la comunidad se define a sí misma y frente a personas externas (Franco & Gonzáles, 2009, p.99). Por ello, el estatuto comunal es un instrumento de defensa territorial, toda vez que es un documento acreditado y que tiene reconocimiento ante el Estado, que regula la participación en consultas, mesas y titulaciones y es empleado en defensa de derechos de autonomía y territorio así como de auto identificación.

3.4.2. ¿Por qué modificar los estatutos?

Una de las principales trabas que enfrentan las mujeres para la participación en el gobierno comunal es el hecho de no ser consideradas comuneras “calificadas”, cuestión que es definida en los estatutos y que además, obedece a una práctica amparada en la interpretación literal de los mismos, y de la Ley General de Comunidades Campesinas y su reglamento, aprobados mediante Decreto Supremo 003-91-TR, de 1991, en los que aparece el término “comunero”, solo en masculino. Aunque formalmente los estatutos no contienen mayores impedimentos para la participación de las mujeres, en la práctica los hombres han mantenido la interpretación vinculada al antiguo Estatuto de Comunidades Campesinas, promulgado en 1970, el cual establecía como requisito para ser comunero el “ser jefe de familia o mayor de edad”.

En ese sentido, las mujeres comuneras son consideradas “acompañantes” de sus esposos y solo cuentan con representación propia y autónoma cuando son jefas de hogar (Diez, 2011, p. 112). Todo ello tiene como consecuencia que la participación de las mujeres se dé en menor cantidad y jerarquía ocupando cargos vinculados a los roles tradicionales asociados a las mujeres.

Al menos de la parte del ande, porque del ande son muy pocas las mujeres que nos reconocemos como indígenas, más se identificaban como campesinas. Nosotras no éramos parte del proceso, de las elecciones comunales, no éramos parte ni del cuerpo directivo ni dentro de los comuneros calificados, las

mujeres, teníamos que ser viudas o teníamos que estar solas para así llegar a ser comuneras calificadas (Nely Mejía, entrevista).

Es por ello, que luego de una amplia reflexión, considerando sus vivencias y experiencias previas en comunidades tanto andinas como amazónicas, las mujeres indígenas de ONAMIAP decidieron llevar a cabo el proceso de cambio de los estatutos. Melania Canales, actual presidenta de ONAMIAP relata su experiencia en cuanto a modificación de estatutos:

No, simplemente, una de las cosas que veíamos, bueno yo vengo desde una experiencia distinta, de mucho más antes, los años 95, 96, la comunidad campesina de Lucanas, cuando yo tenía 25, 26 años, promovimos la modificación de los estatutos de la comunidad y había ya la ley de 30%, la cuota de género, promovimos que ahí por lo menos en esa comunidad se apruebe el 30% de la cuota de género y desde ahí siempre hay 3 mujeres, 4 mujeres, en la junta directiva de la comunidad y ha habido presidentas de las comunidades, esa es una experiencia personal que siempre les he contado a las hermanas y otras instituciones aliadas, cuando todavía era socia nada más, no era dirigente, y esa experiencia han empezado a hacer con otra institución, que es el Servicio Educativo Rurales (SER), entonces son nuestros aliados y le contaba, mira, sobre este trabajo que había hecho de la modificación del estatuto y había 30% de mujeres, y nunca faltaba en esa junta directiva, mujeres. Entonces nosotras propiamente empezamos a hacer la propuesta (Melania Canales, entrevista).

Esto quiere decir que previo a la alianza con Oxfam, la ONAMIAP ya había empezado a trabajar el proyecto de cambio de estatutos con la ONG SER; sin embargo, luego lo presentaron a Oxfam para que apoye con el financiamiento y acompañamiento entre los años 2016 y 2019. Esta intervención se llamó “la lucha por el acceso a la tierra de mujeres indígenas, andinas y amazónicas en el Perú (2016 – 2019). Cabe señalar que a través de este proyecto se buscó el cambio de los estatutos de 15 comunidades campesinas y nativas de las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Junín, Ucayali y Lima. De acuerdo a Melania Canales, este es considerado como un

primer paso respecto al gran objetivo que tiene ONAMIAP de lograr la participación política de más mujeres indígenas en la gobernanza territorial:

Es un primer paso, es un avance, mínimo. Porque imagínate, nosotras habremos trabajado 15 comunidades, frente a más de diez mil comunidades a nivel nacional, ósea hay mucho camino por recorrer (Melania Canales, entrevista).

3.4.3. La propuesta de ONAMIAP

En respuesta a la problemática antes descrita, ONAMIAP diseñó una intervención basada en la modificación total o parcial de los estatutos y prácticas comunales para establecer nuevas formas de relación interna y de género en las comunidades, a partir del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres. Así también, la modificación de los estatutos busca contribuir a la seguridad jurídica de los territorios comunales para su defensa y adecuada gobernanza (Vergara, 2020, pp. 26-27).

De manera específica, según señala Vergara (2020), la propuesta de modificación de los estatutos, en torno a los derechos de las mujeres consistió en:

- El uso de lenguaje inclusivo en los estatutos: “comuneros y comuneras”.
- La disposición de que las mujeres sean registradas en el padrón comunal.
- Una cuota mínima del 30% de mujeres en conformación de las juntas directivas comunales.

De otro lado, las modificaciones de los estatutos en torno a la gestión territorial, consistieron principalmente en:

- La auto identificación indígena u originaria a partir de su revaloración cultural.
- La incorporación de normas nacionales y convenios internacionales sobre derechos de pueblos indígenas.
- La inclusión de disposiciones que protejan el territorio.
- La revisión de las normas comunales a partir de las prácticas organizativas y de gestión territorial vigentes.

Este además fue un proceso metodológico que consideró talleres de sensibilización en las comunidades, talleres de formación sobre gobernanza de la tierra, derechos colectivos e individuales de las mujeres, instrumentos de gestión y

también sobre los marcos normativos de las comunidades. Asimismo, se realizaron reuniones para la modificación de los estatutos; asambleas estatutarias en las que se discutió las propuestas de estatutos y estos eran aprobados o modificados; y finalmente se realizó la inscripción de los estatutos en los registros públicos.

Sí mira, lo primero es identificar a la comunidad y sobretodo conversar con la junta directiva, la voluntad política que ellos podían tener para hacer modificaciones para hacer actualizaciones y modificación de los estatutos. Esta comunidad decía sí, ya lo hacemos. Y entonces, empezábamos a trabajar con esa comunidad y para eso había talleres, reuniones con la junta directiva porque la modificación se discutía artículo por artículo porque tenían que apropiarse los propios dirigentes, porque era la propuesta de los dirigentes frente a la asamblea. Entonces, primero con los dirigentes, la sensibilización, porqué era importante incorporar a las mujeres y todo ese tema y en la asamblea sustentarlo. Yo creo que aparte de la capacitación de la junta directiva, teníamos la capacitación en la comunidad, con los comuneros, igual discutiendo la importancia de la participación con las mujeres. Y la participación que no debe ser discriminatoria. Hemos ido sensibilizando, y para eso también las promotoras iban cada día. Conversando con los comuneros, con la junta directiva y yo creo que ha sido una de las estrategias (Melania Canales, entrevista).

De acuerdo a las lideresas entrevistadas, el primer paso era identificar a la comunidad y conversar con la Junta Directiva, tomar en cuenta la voluntad política que ellos podían tener para hacer modificaciones de los estatutos. Si la comunidad estaba dispuesta, se empezaba a trabajar con ella. Luego, se llevaban a cabo talleres. Además de la Junta Directiva, también tenían que sensibilizar y capacitar a los comuneros. Luego en Asamblea, aprobar la modificación y finalmente registrarlo legalmente en la notaría.

Nosotros llamamos a las reuniones que había, nosotros fuimos a concientizar al cuerpo directivo, después empezamos con algunos, con los que son más habladores de las asambleas, los más representativos de la comunidad. Entonces, con ellos hemos tenido que negociar, conversar un poco, y decirles que cambiar nuestro estatuto nos va a hacer mucho bien, porque nos estamos basando a esto

y no estamos viendo ningún desarrollo de nosotros, por eso es que ahora el gas de Camisea que pasa por nuestras comunidades, han hecho lo que se les da la gana y hasta ahora, cuando en realidad esta carretera han debido hacerlo asfaltado y no es así. En la comunidad, ¿qué beneficio están haciendo? No están haciendo nada. Han venido de hacer trabajos sociales, eso, no están haciendo nada. Entonces, eso es lo que tuvimos que conversar (Nely Mejía).

Ahora bien, dentro de esta fase de sensibilización, que es una de las más importantes, pues es el momento en el que logran convencer o no a la Junta Directiva y a los comuneros de modificar los estatutos. Las lideresas aplicaron una estrategia de convencimiento que consistió en hacer ver la importancia de la modificación para fortalecerse colectivamente frente a la lucha por sus derechos colectivos, a la vez que incluían la participación de la mujer. Es decir, apoyando la cuestión clave de las comunidades, como es la defensa del territorio se proponía que uniéndose las mujeres en el gobierno de la comunidad se fortalecía la lucha por el territorio.

Ellas no solo han ofrecido mejorar el estatuto de la parte de la participación de las mujeres, sino en general adecuar todo el estatuto con el fin de mejorar la protección del territorio. Su lucha es por los derechos individuales y colectivos, a la par que se beneficiaban ellas, ellas también han beneficiado a la comunidad (Roxana Vergara, entrevista).

Así se evidencia también en la experiencia de la comunidad campesina Congalla, Huancavelica:

“La modificación estatutaria implicó un análisis y debate prolongados que duraron tres días (...). A pesar de los esfuerzos, no se involucraron todos los integrantes y directivos de la comunidad, por lo que la promotora decidió extender la invitación a líderes y lideresas, y ex directivos interesados. La promotora desarrolló una labor de acompañamiento y reflexión bastante profunda, según lo manifiestan los participantes. En contraste, la asamblea estatutaria, realizada en marzo del 2018, duró un día, con una participación masiva. No solo asistieron los comuneros y comuneras activos, sino también los pasivos que viven en Lima u otras ciudades. Estos últimos estuvieron acompañados por sus abogados para garantizar el

reconocimiento de la posesión de sus parcelas en los estatutos. La presencia de los abogados constituyó un desafío para la promotora y los integrantes del comité estatutario por el conocimiento legal exigido para dialogar con ellos y la necesidad de comunicarse más en castellano, además del quechua empleado en todas las actividades. El debate con los comuneros pasivos fue intenso, pues se opusieron fuertemente a la identificación de la comunidad como indígena, la incorporación del convenio 169 de la OIT y la protección de la propiedad colectiva. El comité estatutario y las lideresas preparadas por la promotora lograron mantener sus propuestas y que fueran aprobadas. Este debate duró tanto, que el reconocimiento de las mujeres como comuneras calificadas y la incorporación de la cuota de género en las elecciones de la junta directiva fueron aprobados sin mucha oposición” (Oxfam, 2020, p. 57).

Al respecto, es necesario destacar la importancia que tuvo la presencia de las lideresas conduciendo este proceso. Es decir, si bien ellas construyeron la propuesta, también fueron las que ejecutaron la misma. Este grupo de lideresas conformada por directivas de ONAMIAP, que a su vez eran dirigentes de base y promotoras del proyecto, participaron activamente de este proceso de modificación de los estatutos.

Yo misma he facilitado los talleres, yo misma trabajaba los artículos de la propuesta en los estatutos y todo ese trabajo lo realizábamos. Ahora hemos formado promotoras y bueno ahora ya están otras compañeras, yo estoy de presidenta no tengo tiempo, pero ahora está asumiendo la responsabilidad de facilitar los talleres, modificar los estatutos pero teniendo una base. Y hemos tratado de formar promotoras para que puedan facilitar estos procesos (Melania Canales, entrevista).

En el caso de la comunidad campesina Uras, Ayacucho se observó que la presencia de la coordinadora de la intervención, Melania Canales fue muy significativa:

Los participantes valoraron no solo los aportes que ella brindó sobre la identidad indígena, la defensa del territorio y los derechos de las mujeres, sino también el hecho de que representara a una organización nacional de mujeres. Una vez

aprobado el nuevo estatuto, los dirigentes realizaron su inscripción ante la Sunarp con la asesoría de la promotora de la ONAMIAP. (Oxfam, 2020, p. 38)

Así también en la comunidad nativa Shintoriato, Junín se reconoció la importancia de las lideresas durante el proceso:

El proceso de modificación de estatutos en la comunidad nativa Shintoriato ha sido breve, pero implicó numerosas gestiones, y se desarrolló en los primeros meses del 2017. Sin embargo, la presencia de la ONAMIAP, mediante su entonces presidenta, Ketty Marcelo, y los talleres de formación de las lideresas, facilitó el cambio estatutario y también la reflexión sobre la participación de las mujeres en las juntas directivas comunales (Oxfam, 2020, p. 93).

Dentro de este proceso es importante volver a recalcar que hubo resistencia al cambio por parte de algunos hombres de las comunidades y directivos, y también de algunas mujeres indígenas, basados en ideas machistas.

Porque tú sabes, en un mundo machista es bien difícil que nos acepten a las mujeres fácilmente. Entonces era hablar y decirles que ambos tenemos los mismos derechos y estamos en la lucha de reclamar nuestros derechos colectivos e individuales (...) Más que nada fue entonces la resistencia de nuestros compañeros varones y de una que otra mujer que decía: nosotras qué vamos a poder. De todas maneras siempre donde hay un ambiente de machismo, donde hay más violencia familiar y más aún que nosotros estamos con la resistencia política, entonces siempre las mujeres hemos estado más sumisas. Entonces, ir y empezar a tomar acciones que se tomen en cuenta, que algunas hermanas se han sentido un poco cohibidas en decir, en hablar, pero ya, todo eso se está superando (Nely Mejía, entrevista).

Y el logro más grande, cuando los hombres entiendan que tenemos iguales derechos, cuando los hombres entiendan que las mujeres también son sujetos de derecho y cuando nosotras las mujeres empezamos a ser respondonas o contestar o levantar la voz o empezar a hablar y no callarnos frente a los atropellos, eso sería un gran logro, pero estamos en ese camino (Melania Canales, entrevista).

A partir de los testimonios queda claro que el cambio de estatutos significó un proyecto enfocado a validar mediante la cuota de género la presencia de la mujer indígena en el gobierno de la comunidad. En las estrategias destaca el proceso formativo desarrollado en la comunidad por un lado, y por el otro, el trabajo de diálogo con las juntas directivas buscando el cambio. Es notable como no habiendo impedimento explícito a la participación de la mujer en los estatutos de las comunidades, prima la cultura que las margina y contra la cual se enfrentaron las estrategias de las lideresas de ONAMIAP.

3.4.4. La modificación de la Ley General de Comunidades Campesinas

Parte de la estrategia de ONAMIAP consistió en la modificación de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, a fin de incluir la cuota de género en las directivas comunales. Dicho proceso inició en el año 2017, un año después de haber iniciado el proyecto de cambio de estatutos comunales con el apoyo de Oxfam y de haber pasado por la experiencia propia de su ejecución.

Para ello, la ONAMIAP se alió con la ONG SER, a fin de elaborar la propuesta legislativa, la cual fue validada en talleres nacionales con las representantes de las bases de la ONAMIAP y otras lideresas indígenas de diferentes regiones. Luego la propuesta fue convertida en un anteproyecto de ley con el apoyo del equipo de la congresista Tania Pariona, el cual a su vez dio lugar al Proyecto de Ley 2148/2017-CR, que propuso la modificación de la Ley General de Comunidades Campesinas, para fortalecer la participación de la mujer en las directivas comunales (Vergara 2020, pp.129).

Nuestras luchas están también a lo interno y hacia fuera, tenemos doble trabajo. Creo que fue nuestra experiencia en el trabajo. Cuando empezamos a acompañar en esta modificación de los estatutos era un reto. No solo era modificar los estatutos, sino también, oye pero son más de diez mil comunidades, campesinas y nativas, también tenemos que ver por la norma. Asimismo, era importante reflexionar en las propias comunidades con nuestros hermanos para que ellos puedan tomar conciencia que en la gestión del territorio también tenían que estar nuestras hermanas, con el mismo mandato, ósea una participación activa y efectiva.

(...)

Ahí dijimos, no solamente vamos a modificar los estatutos sino también hay que ver como en la ley vamos a modificar la cuota de género. Entonces hemos empezado a coordinar con la asociación SER, porque no solas hemos tampoco empujado ¿no?, nos juntamos con la hermana Tania que era congresista en aquel entonces y teníamos un trabajo fluido con ella y dijimos: vamos a hacer la propuesta de modificar la ley de comunidades campesinas para cuota de género, mínimamente 30%. Claro, y empezamos a empujar ese proyecto. Nosotras, con la propuesta, haciendo incidencia y también nuestra hermana Tania era la responsable de llevar la propuesta, de sustentar en el congreso, para ser aprobada y fue aprobada⁷ (Oxfam en Perú, 2020).

Empezar felicitando el trabajo que han emprendido nuestras hermanas de ONAMIAP. Es una iniciativa que nace de la demanda desde la realidad de las bases comunitarias y el liderazgo que emprendieron hermanas organizadas así como el apoyo de instituciones que acompañaron este proceso⁸ (Oxfam en Perú, 2020).

En el camino que siguió este proyecto se presentaron diversas trabas, desde la abstención de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso, y luego la negación de emisión de dictamen por parte de la Comisión Agraria, alegando que el proyecto debía ser sometido a consulta legislativa, siendo que este tipo de exigencias no se plantean cuando se trata de aprobar normas de gran impacto como las referidas a los territorios comunales o el cambio climático (Vergara 2020, pp. 129).

No ha sido fácil lograr la aprobación de esta ley, hemos tenido oposiciones, sobretodo de la bancada mayoritaria del congreso pasado, desde sesiones frustradas, desde agendas postergadas, hasta la negación de priorización del proyecto de ley para ser abordada y bueno, tuvimos luego una pequeña oportunidad y porque se dio un contexto de huelgas y protestas de parte de productores de papas en nuestro país, recordarán la baja de precio y la

⁷ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

⁸ Transcripción de la participación de Tania Pariona en el webinar.

exigencia del sector agrícola para ser atendido como prioridad, y este escenario dio lugar a desarrollar un primer pleno agrario en junio del 2019 en el congreso y aprovechamos para colocar el tema dentro de las prioridades que el congreso debatiría⁹ (Oxfam en Perú, 2020).

Por su lado, las directivas de ONAMIAP buscaron el apoyo de organizaciones indígenas de mujeres y mixtas para respaldar el proyecto. Lo hicieron articulando con plataformas como el Pacto de Unidad y en actividades donde coincidían a nivel institucional, como las mesas de diálogo por la defensa del territorio y el cambio climático. A pesar de las resistencias, los directivos de la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) señalaron que “la propuesta de las compañeras” también era importante y necesaria (Vergara, 2020, pp. 131)

Yo debo con sinceridad comentar que se han sumado a esta priorización, al pedido de la priorización, hermanos líderes, hombres que estuvieron en la reunión de coordinación con el presidente del congreso de ese entonces, obviamente no era posible que se opusieran y eso es positivo, porque los liderazgos masculinos tienen que ser referentes de cambio de esta mentalidad todavía que genera desigualdades y discriminaciones y ese referente tiene un impacto positivo en otros hombres de nuestro país¹⁰ (Oxfam en Perú, 2020).

Cabe señalar que tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ya conocían la propuesta impulsada por la ONAMIAP en el marco de las mesas de diálogo estales en las que participaban, y brindaron una opinión favorable aunque su propuesta apuntaba a la paridad; es decir, a establecer una cuota del 50% de participación de las mujeres indígenas en las directivas comunales (Vergara 2020, pp. 131).

Ahora bien, la propuesta original consistía en la modificación de los artículos 5, 6 y 9 de la referida ley, para incorporar el lenguaje inclusivo; es decir, que se incluyeran los términos “comunera o comunero” y “comunera calificada”, así como una cuota del

⁹ Transcripción de la participación de Tania Pariona en el webinar.

¹⁰ Transcripción de la participación de Tania Pariona en el webinar.

30% para hombres y mujeres integrantes de las juntas directivas comunales; sin embargo, este fue reducido a solo la incorporación de la cuota del 30%. Es así que el 18 de julio del 2019 se publicó la Ley 30982, que modificó la Ley General de Comunidades Campesinas, cuyo artículo 19 ahora se lee como se muestra a continuación:

Artículo 19. La Directiva Comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la Comunidad; está constituido por un Presidente, Vicepresidente y cuatro Directivos como mínimo. La directiva comunal debe incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones en su conformación.

Al respecto es importante señalar que si bien es cierto algunas organizaciones saludaron el cambio, otras -como las organizaciones mixtas- cuestionaron la norma, mientras que organizaciones feministas mostraron su descontento por no haber logrado la paridad (cuota del 50%) en la norma. Por otro lado, los retos pendientes incluyen el promover la implementación del artículo 19 de la Ley General de Comunidades Campesinas, pero también promover una disposición similar en la Ley de Comunidades Nativas (Vergara, 2020, pp. 132).

3.4.5. Reflexiones de las mujeres indígenas y siguientes pasos

La implementación de esta norma es un trabajo que seguirá siendo impulsado por la ONAMIAP y organizaciones de mujeres indígenas de base, pues son quienes vienen liderando el proceso desde sus inicios y se reconocen, a la vez que son reconocidas, como actoras claves del proceso y que además ahora se encuentran respaldadas por la ley nacional.

Las organizaciones de mujeres, los colectivos en el territorio son claves para la implementación, para la vigilancia del cumplimiento de esta ley, desde la apropiación de este derecho a participar de esta directiva comunal de parte de las mujeres. Yo creo que las organizaciones nacionales así como jugaron un papel importante en el impulso de esta iniciativa, desde la modificación del estatuto comunal y luego levantar a una propuesta de carácter nacional, deben seguir haciendo un acompañamiento a este proceso de implementación por vez primera a una aplicación nacional. Se me ocurre que las comunidades donde haya cambio de estatuto comunal, primero hay que ver cómo esto va a ir avanzando, pero

además hay que acompañar a las comunidades donde todavía no hay este cambio de estatutos, no se dice expresamente pero existe una ley y la ley tiene carácter de cumplimiento, de carácter coercitiva, es una ley mandatoria, que te obliga a cumplir¹¹ (Oxfam en Perú, 2020).

Asimismo, este es un proceso que sigue fortaleciendo sus liderazgos y ampliando sus bases en las comunidades campesinas y nativas, andinas y amazónicas.

En las comunidades nativas que está en la selva central, la oportunidad para aprender con esta gestión, tenemos que tener la modificación estatutaria plenamente para poder construir el 30, 40% que la mujer tiene que ser en la junta directiva comunal. Hoy en día, presido en mi comunidad, estamos con 4 mujeres, como líderes de la junta directiva, yo soy la jefa, tengo mi secretaria, tengo mi tesorera, esos son mis componentes en la junta directiva, gracias a ONAMIAP, con Oxfam que han trabajado en la modificación estatutaria, estamos viendo la realidad que las mujeres sí podemos liderar lo que es comunalmente, no quedar ahí nomás hermanas como mujeres, tenemos que ganar varios espacios sea comunal, local, regional, nacional, porqué no decir también de repente, primero un plan que las mujeres indígenas, andinas, podemos llegar a ser congresistas, a eso estamos apuntando hermanas¹² (Oxfam en Perú, 2020).

Como se evidencia en el anterior testimonio, las lideresas indígenas se proyectan a ampliar su participación política de la dimensión interna (comunal) a la externa (local, regional y nacional), por lo cual ven este logro como un primer paso hacia tal fin.

La idea sería cómo desde esos cambios estatutarios se puede ir planteando la participación política de las mujeres indígenas en estos niveles comunitarios y hacia arriba, porque lo otro no está solucionado, sabemos que no estamos representadas en otros estamentos de poder. Nosotras aspiramos estar en el congreso, entonces yo me voy preguntando, ¿cómo llegamos al congreso? Participando en partidos políticos, haciendo alianzas, recurriendo a nuestras

¹¹ Transcripción de la participación de Tania Pariona en el webinar.

¹² Transcripción de la participación de Hilda Pérez en el webinar.

propias formas organizativas de elección directa, ese es un debate mayor. Pero si fortalecemos lo comunitario ahora creo que se podría convertir en una intervención en adelante, que nos permita ver más allá, pensando en años y en las generaciones que también vienen y reivindican este derecho tan primordial¹³ (Oxfam en Perú, 2020).

Ahora bien, a pesar de los ejemplos exitosos demostrados por las lideresas de ONAMIAP en el cambio de estatutos en las comunidades y de la ley a nivel nacional, hay que notar que se trata de un proceso amplio y exigente cuyo éxito no depende solo de ellas sino de cómo las mujeres de las propias comunidades indígenas vayan impulsando el proceso.

Asimismo, como en todo proceso de cambio, existen una serie de desafíos que ellas deben enfrentar en la implementación efectiva de la norma, sobretudo al asumir el cargo propiamente dicho, pues como se ha mencionado previamente, suelen estar bajo mayor presión y vigilancia sobre su desempeño.

Tenemos retos muy importantes, para las mujeres asumir el cargo no es tan fácil ni tan sencillo, inclusive en nuestras comunidades, “a ver vamos a darle la oportunidad” te dicen, “vamos a ver que va a hacer la mujercita, a ver cómo va a asumir su cargo” y verdaderamente a las mujeres nos miran todos los errores, todas nuestras dificultades son criticadas duramente. A nosotras las mujeres no nos perdonan cuando cometemos un error, es fuerte pero es así y por ese error te pueden perseguir un año, dos años, diez años y te siguen persiguiendo y te siguen chancando, te siguen cuestionando. Es duro para la mujer, no es tan fácil, no es tan sencillo¹⁴ (Oxfam en Perú, 2020).

De igual manera, son conscientes de los retos externos que enfrentan en su relación con el Estado y la representación política.

Pero nuestro reto también como mujeres indígenas, es el espacio regional y nacional donde nuestra participación no está presente, hemos podido ver y creo que hay que tomar conciencia y creo que es un reto trabajar también por ello,

¹³ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

¹⁴ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

nosotras, empezar a ver esta otra realidad, el racismo y la discriminación está en los espacios de poder de decisión regional y nacional, como hemos podido ver: “oye, si tú tienes rasgos indígenas andinos amazónicos, tú no puedes ser embajador, de repente de Bolivia, pero no de Canadá, EEUU (...) Decir ¿para qué el indígena va a llegar a ser congresista o presidenta regionales, o presidente de la república?, ¿qué va a hacer un indígena? Todavía tenemos, están en este espacio de poder de decisión, toda la clase política, todos los partidos políticos en su gran mayoría, son clasistas, racistas y colonialistas y nosotras las mujeres y los pueblos indígenas tenemos que darnos cuenta de ello¹⁵ (Oxfam en Perú, 2020).

A fin de superar dichos desafíos, las mujeres indígenas reconocen que es importante continuar con la reflexión sobre sus derechos como mujeres y su participación política, que pasa necesariamente por cuestionar los roles de género asignados tradicionalmente en sus comunidades, sin dejar de lado su propia cosmovisión como parte de los pueblos indígenas.

Eso implica que al interno de las comunidades podamos discutir acerca de la importancia, de la visibilidad, la valoración de los roles, de los aportes que cumplen las mujeres, en los distintos ámbitos de la vida, en la defensa del territorio, en el cuidado del agua, en la protección de la biodiversidad, en el almacenamiento de las semillas, en el rol productivo, no solo en el campo de la producción agrícola si no cómo las mujeres hoy son depositarias de todos esos conocimientos y que no siempre son valorados y visibilizados. Hay que hablar de igualdad de género desde la cosmovisión propia, yo no creo hoy que tengamos jóvenes que sigan pensando que es normal golpear a las mujeres, en este proceso de vigilancia, de discusión, es elemental, yo vengo de esta generación que empieza a cuestionar algunos roles dentro de las comunidades en donde se nos asigna como ya establecidas o pre diseñadas para nosotras¹⁶ (Oxfam en Perú, 2020).

¹⁵ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

¹⁶ Transcripción de la participación de Tania Pariona en el webinar.

Al respecto, también muestran disposición a seguir trabajando en la implementación de esta norma, colaborando y reflexionando junto a sus compañeros directivos y comuneros hombres.

Yo creo que este andar nos deja muchas enseñanzas y muchas reflexiones, que tenemos que andar juntos, juntas en la defensa de nuestros derechos, no podemos estar tomando decisiones solo las mujeres o solo los hombres y en ese sentido, seguimos en este trabajo, ya en la implementación, seguimos apoyando la modificación, la actualización del estatuto, ya existe una ley pero se tiene que implementar y en eso estamos en estos momentos¹⁷ (Oxfam en Perú, 2020).

Un último aspecto importante sobre el que reflexionan para asegurar la participación de las mujeres indígenas, es la necesidad de un cambio normativo mayor que incluye también a los pueblos indígenas en su conjunto, pues siempre hay que tener en cuenta que las mujeres indígenas no solo buscan recuperar su poder individual, sino también el colectivo, este es un elemento que jamás está ausente ni en sus discursos ni en sus propuestas de acción.

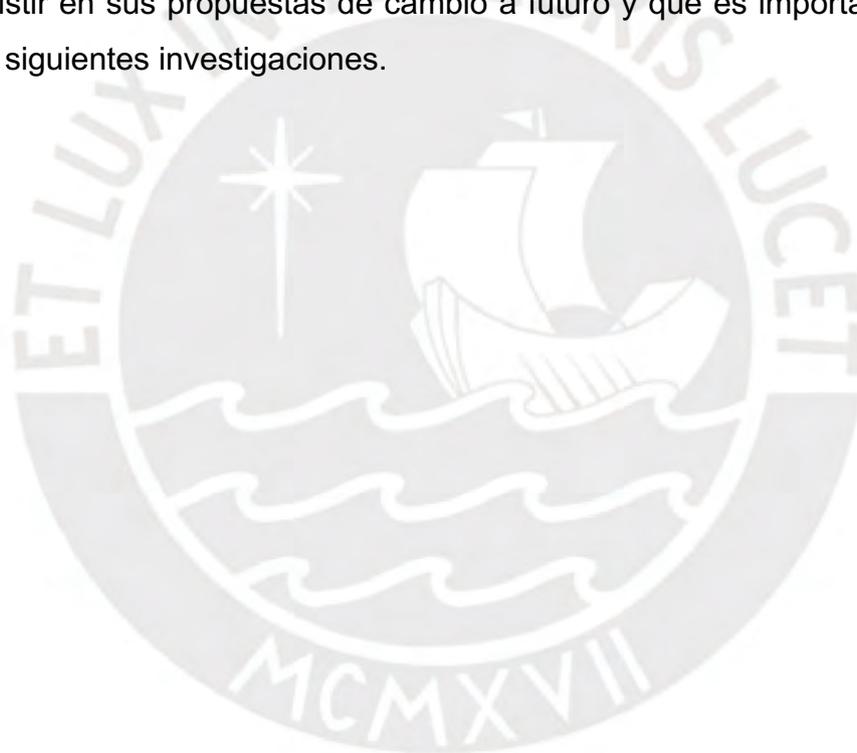
Lo que se necesita es una ley general sobre los derechos indígenas. Nosotros trabajamos un proceso participativo, trabajamos con organizaciones amazónicas, entre ellas AIDSESP, para hacer un borrador sobre los derechos indígenas, y la primera traba que encontramos es que tendría que haber un cambio de constitución definitivamente, sin embargo, se podría avanzar pero esto implica un nivel de incidencia mayor en donde los pueblos indígenas estemos sólidamente articulados, un movimiento indígena fuerte, claridad y todo ese proceso para lograr que esto sea efectivo.

No es imposible, yo aspiro a que el trabajo que hacen todas las experiencias organizativas indígenas confluyamos en una demanda de esta naturaleza, porque todos somos conscientes que la ley de comunidades campesinas y nativas surgieron en un distinto contexto y el reconocimiento jurídico de los derechos que tenemos resultan ser limitados, sin embargo, esto podría traer a colación la

¹⁷ Transcripción de la participación de Melania Canales en el webinar.

discusión sobre la participación de las mujeres sobre el territorio, este es un techo mayor, pero hay otros más cercanos y viables, como por ejemplo, la implementación de la consulta previa con enfoque de género. Eso es algo que las organizaciones siempre reclaman, exigen y que eso se aplique tal cual¹⁸ (Oxfam en Perú, 2020).

De esta manera, se puede observar que el proceso de cambio de estatutos para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas podría insertarse dentro de un proceso más grande de politización indígena, que se encuentra en formación. Asimismo, en este proceso de cambio existe un claro enfoque de género y de reivindicación indígena en el marco de los derechos individuales y colectivos que parece persistir en sus propuestas de cambio a futuro y que es importante tener en cuenta para siguientes investigaciones.



¹⁸ Transcripción de la participación de Tania Pariona en el webinar.

4. Factores que intervienen en el proceso de cambio y la aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al caso de estudio

A partir de la descripción realizada en el capítulo anterior, en el presente capítulo se presentan los factores que intervinieron en el proceso de cambio, así como la aplicación del enfoque de las coaliciones promotoras al caso de estudio.

4.1. Factores que intervienen en el proceso de cambio

4.1.1. Proceso de formación previa

El liderazgo de las mujeres indígenas de ONAMIAP se constituye como uno de los factores que influencia de manera directa en la modificación de los estatutos comunales. Ellas relatan que tuvieron trayectorias de liderazgos en organizaciones de base en temas asociados al rol tradicional de la mujer, tales como vasos de leche, ollas comunes o experiencias relacionadas a la defensa de los derechos humanos en el contexto del terrorismo. Sin embargo, a partir del Taller Permanente, promovido por la ONG Chirapaq, logran articular con otras mujeres y reflexionar de manera conjunta sobre los problemas comunes que tienen tanto a nivel colectivo como pueblos indígenas, así como aquellos que son propios de las mujeres indígenas.

Por consiguiente, en el proceso de formación de sus liderazgos, se observa como característica propia que este no es meramente individual sino colectivo, comunitario. La incidencia política que ellas buscan realizar, es por consiguiente, a través de su liderazgo comunitario, lo cual se evidencia en la estrategia concreta de modificar los estatutos comunales, al integrar a las mujeres en el padrón de registro de la comunidad y colocar la cuota del 30% de mujeres como parte de la junta directiva de las comunidades. Al hacer esto, se está produciendo un cambio basado en la igualdad de género, esto constituye un cambio en las relaciones de poder de las comunidades.

Asimismo, este enfoque comunitario y colectivo lleva a las lideresas indígenas a constituir la ONAMIAP, a partir de la cual, desde su formación, trabajan la afirmación identitaria de ellas mismas como mujeres indígenas y en el proceso de cambio de estatutos, reafirman su identidad como “mujer comunera”. Esta es una experiencia pionera que no solo se reduce al cambio, pues este es un instrumento para visibilizar a la mujer en las comunidades, sino que también llevan a cabo un modelo que es posible que otras mujeres repliquen o practiquen en otras comunidades.

Este proceso de formación previa entonces, tiene como hitos la conformación del Taller Permanente en el año 1995, la constitución de la ONAMIAP en el año 2009 y la

alianza con Oxfam para el cambio de los estatutos en el año 2016, lo cual resulta en alrededor de 20 años de formación de liderazgos de las mujeres indígenas antes de iniciar el referido proceso de cambio.

4.1.2. Presencia de ONG's que acompañaron el proceso

Otro de los factores que intervinieron en este proceso es la presencia de las ONG's que lo acompañaron, a través de recursos y sobretodo, a través de su constancia en el tiempo. Por lo menos se tiene evidencia de tres ONG's pro indígenas y feministas que acompañaron a las lideresas indígenas y luego a ONAMIAP, como es el caso de Chirapaq, durante los 15 años que se llevó a cabo el Taller Permanente, el de Oxfam durante el período 2016 – 2019, en el cual se llevó a cabo el proyecto de modificación de los estatutos y el de SER, que acompaña la propuesta de modificación de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas. Dicha situación es notable pues en las últimas décadas el apoyo de las ONG's en general ha decaído, pero en este caso se sostienen y existe un compromiso de recursos para llevar adelante el proceso.

A pesar de ello, las lideresas de ONAMIAP dejan en claro que las ONG's tienen un papel secundario pues son ellas quienes realizan el trabajo de incidencia en sus comunidades, a través de sus organizaciones de base. Es así que a pesar de reconocer sus aprendizajes con las ONG's, ellas buscan diferenciarse de estas instituciones y destacar su propio perfil de lideresas basado no solo en su condición de género sino en su identidad de mujeres indígenas, al resaltar que ellas dirigieron el proceso, aunque reconocen que sí fueron acompañadas en el mismo.

4.1.3. Rol del Estado

El papel del Estado en este proceso es bastante heterogéneo. Por un lado, puede ser visto como un actor que amenaza la autonomía de los pueblos indígenas, al promover leyes y políticas neoliberales que atentan contra su derecho al territorio, y que tiene como consecuencia, entre otras, la movilización social de las mujeres indígenas. Por el otro, puede ser visto como un actor que no participa directamente del proceso de empoderamiento de las lideresas indígenas, ni tampoco en la lucha que ellas desarrollan por el cambio de estatutos en las comunidades, pues, a diferencia de las ONG's no brinda ni apoyo técnico ni recursos para que este pueda desarrollarse.

Sin embargo, hay que reconocer también que se trata de un Estado que no se opone a este cambio de estatutos, porque le resulta indiferente o no lo considera una

amenaza. De hecho un elemento a favor consiste en que el estado peruano ya tenía el antecedente de asumir el enfoque de género entre sus normas, con lo cual no había razón para oponerse en el caso de las comunidades campesinas y nativas. A nivel normativo, el Estado ha venido promoviendo una serie de normas sobre igualdad de género, como se muestra en la figura a continuación:

Figura 3: Marco normativo sobre igualdad de género en el Perú



Fuente: MIMP

Al respecto, el modelo causal de la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, indica que la discriminación estructural contra las mujeres tiene como uno de sus efectos la vulneración del derecho al acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Por lo cual, uno de los objetivos y lineamientos de la referida Política es garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, por ejemplo a través de la implementación de medidas de acción afirmativa, como pueden ser las cuotas de género.

En ese sentido, las lideresas indígenas de ONAMIAP contaban no solo con una coincidencia con el Estado a nivel de creencia en la igualdad de género sino que incluso contaban con el respaldo formal del Estado, a nivel de política pública, para hacer valer sus derechos como mujeres. Así que se valieron del mismo para sacar adelante su propuesta de cambio de estatutos.

Inclusive se tiene evidencia de al menos dos entidades del Estado que sí apoyan la modificación de la norma nacional que proponen las lideresas de ONAMIAP, tales

como el MIMP y la Defensoría del Pueblo y de manera específica, desde el Congreso, la ex parlamentaria Tania Pariona.

4.1.4. Las relaciones con la comunidad y la estrategia de las lideresas de ONAMIAP

Un factor de resistencia al cambio fue el de algunos hombres comuneros y directivos, así como de algunas mujeres que cuestionaron la propuesta de modificación de los estatutos, debido a la estructura patriarcal y sistema de creencias machistas que aún existen en las comunidades y que asignan roles tradicionales a las mujeres y las excluyen de participar activa y efectivamente en el gobierno de sus comunidades.

Ante esto, la estrategia de las lideresas de ONAMIAP consistió en realizar un ejercicio de reflexión junto a hombres y mujeres en las asambleas comunales, en las cuales se dialogó sobre la importancia de la participación política de las mujeres y el reconocimiento del aporte de las mismas en el desarrollo de sus comunidades. Asimismo, se les propuso modificar los estatutos no solo en lo que concierne a la participación de las mujeres, sino en general adecuar el estatuto con el fin de mejorar la protección del territorio colectivo. Además, es importante volver a recalcar que las lideresas de ONAMIAP manejan un discurso de derechos y conocen la normativa que las ayuda a disputar políticamente. Ellas logran convencer a los y las indecisas que con su ayuda podrán fortalecer el estatuto comunal y que esto terminará beneficiándolos colectivamente.

Esta estrategia se realizó en base a las experiencias previas y la evidencia del cambio que se había generado en las comunidades donde se implementó la modificación estatutaria mucho antes de conformar la organización nacional, como relataron previamente las lideresas Melania Canales y Nely Mejía. De tal manera que si bien era importante la afirmación de la igualdad entre mujeres y hombres en el gobierno de la comunidad, las evidencias dieron fuerza a su argumento.

Cabe destacar que esta es una estrategia que busca cambiar el documento clave de la organización comunal, la cual contiene sus reglas básicas, pero también evoca su identidad. En dicho documento, se conforman dos caras de la misma comunidad, una cara interna, hacia la propia comunidad y otra externa, hacia el Estado, ambas caracterizan a los pueblos indígenas que no se ven a sí mismos solo como ciudadanos individuales, sino que reafirman su identidad colectiva. Entonces cambiar el

documento de los estatutos no es algo solamente formal sino sustancial, que recoge el sentido colectivo de la representación donde las mujeres no podían estar ausentes.

4.2. El cambio de los estatutos desde el enfoque de las coaliciones promotoras

Si bien existe un marco legal a nivel nacional que garantiza el acceso a la participación política de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones, este no es un derecho que sea ejercido plenamente de manera general, ni remotamente de manera específica por las mujeres indígenas en el Perú. En ese sentido, no ha existido una coalición promotora que aborde tal asunto, si no hasta el año 2016, que un grupo de lideresas indígenas de ONAMIAP colocaron en agenda la necesidad de incrementar la participación de mujeres indígenas en las juntas directivas de sus comunidades, lo cual ameritaba un cambio de la política comunal (cambio de los estatutos) y de la política nacional (modificación del artículo 19 de la Ley General de Comunidades Campesinas), el cual se consiguió en el año 2019.

De acuerdo al planteamiento central de esta tesis, este proceso conllevó a la conformación de una coalición promotora estructurada en torno al problema de la participación política de las mujeres indígenas andinas y amazónicas en las comunidades campesinas y nativas, mientras que del lado opositor, no se conformó una coalición fuerte que antagonizara con esta propuesta, aunque sí hubieron actores que ofrecieron resistencia (sobretudo a causa del sistema de ideas machista que aún persiste en las comunidades), sin embargo, finalmente se logró un consenso con los principales actores sobre la necesidad del cambio de la política comunal y nacional en torno a este problema.

La coalición promotora liderada por la ONAMIAP empieza a conformarse en el año 2016, a través de la alianza con la ONG Oxfam, con la finalidad de contar con apoyo técnico y recursos para implementar el cambio de los estatutos en quince comunidades campesinas y nativas. Seguidamente, en el año 2017, la ONAMIAP forma otra alianza con la ONG SER, para elaborar la propuesta de modificación de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, a fin de fortalecer la participación política de las mujeres indígenas. Asimismo, cuentan con el apoyo de la entonces parlamentaria Tania Pariona, quien conduce el proceso en el Congreso y también cuentan con el respaldo de la Defensoría del Pueblo y el MIMP. En adición a lo mencionado, el sistema de creencias promovido por las lideresas indígenas de ONAMIAP se encontraba alineado con los del Estado en cuanto a igualdad de género,

por lo cual se puede considerar al Estado como un actor aliado y no opositor a la coalición.

4.2.1. La coalición promotora

Ahora bien, del análisis de la coalición promotora se puede destacar principalmente: i) la existencia de actoras indígenas organizadas liderando el cambio de la política, ii) la alianza de dichas actoras con instituciones de la sociedad civil y del Estado, iii) la ausencia de una coalición de actores opositores y iv) el grado de relevancia de la propuesta de cambio.

Sobre el primer aspecto, las actoras indígenas que participaron del proceso lograron articularse utilizando las redes ya existentes que tenían como organización nacional, a través de sus organizaciones de base y de las lideresas indígenas que habían atravesado un proceso de formación importante y que ya contaban con un sistema de creencias y una agenda política clara hasta este punto. Al respecto se trata de una organización con un alto grado de coordinación, en oposición a una red laxa (Mahoney, 2007), lo cual indica que se encontraban en una posición fuerte frente a las juntas directivas de las comunidades, quienes poseen un grado de coordinación alto también, pero no se encontraban cohesionados en contra de la demanda de las mujeres, aunque sí contaban con un sistema de creencias machista que les daba fuerza y que ofrecieron resistencias, a las cuales las lideresas indígenas sí tuvieron que enfrentarse.

En ese sentido, las estrategias de trabajo de las lideresas de ONAMIAP fueron acertadas al organizar los talleres de sensibilización con toda la comunidad, trayendo a las mujeres a la conversación y ganando a los hombres en duda. Por otro lado, sus conversaciones con las juntas mostrando el aporte de las mujeres también ayudó a ablandar opiniones y lograr el apoyo en varios casos.

Sobre el segundo aspecto, las instituciones aliadas en el corto y largo plazo fueron clave también para la acción política de las lideresas indígenas, en ese sentido una de las vías que caracteriza a la forma de hacer política en esta fase de lucha indígena desde lo indígena es precisamente la interlocución con actores e instituciones no indígenas, como las ONG's, de tal manera que se generan estas alianzas basadas en creencias comunes que se cohesionan a favor de avanzar sus derechos, pero respetando su autonomía (Martínez et al., 2019).

En cuanto al tercer aspecto, se destaca la ausencia de una oposición cohesionada y movilizadora y de un actor fuerte que esté en contra del cambio de los estatutos. Es

decir, si bien hubo resistencia de algunos comuneros ellos no se organizaron. Además en este caso, el Estado, también fue crucial para que este puede llevarse a cabo. Considerando que dentro de los valores promovidos por el Estado se encuentra el de la igualdad de mujeres y hombres, este se convirtió en un actor tácitamente a favor de este cambio a favor de los derechos de las mujeres. Y si bien hubo algunos actores opositores en el Congreso, finalmente se logró el consenso y la aprobación de la modificatoria de la norma nacional. En ese sentido, el sistema de creencias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007) promovido por las lideresas indígenas de ONAMIAP se encontraba alineado con los del Estado en cuanto a la igualdad de género que en este caso se planteaba a nivel de los derechos civiles y políticos de las comuneras.

Como un cuarto aspecto a destacar, se encuentra la relevancia del *issue* de política propuesta. Al respecto, al tratarse de un tema que no constituía atributos vinculados directamente con la economía o conflictos sociales entre el Estado y la comunidades campesinas y nativas, no desencadenó la reacción de otras organizaciones, instituciones, o del Estado que pudieran formar una coalición en su contra, lo cual es un aspecto a favor de este proceso de cambio. Se buscaba la igualdad en la participación política en las comunidades, lo que a la base implicaba aceptar un estatuto común entre hombres y mujeres vistos en su condición de ciudadanos. De allí que la lucha de las lideresas involucró espacios político legales y político sociales.

4.2.2. Los brókeres o intermediarios de la política

Si bien para el asunto de la participación política de la mujer indígena, no se conformó una coalición opositora propiamente dicha, ni en la etapa del cambio de los estatutos comunales, ni en la modificación de la norma nacional de la Ley General de Comunidades Campesinas, se puede observar que ciertos actores asumieron el rol de brókeres o intermediarios para acercar posiciones entre otros actores con sistemas de creencias distintos.

Tal es el caso de las promotoras de ONAMIAP, quienes al ser lideresas de organizaciones de base, emplearon sus conocimientos sobre otras organizaciones conformadas por hombres o mixtas, y desarrollaron estrategias con la finalidad de “inclinarse la balanza” de los dirigentes y comuneros, de manera favorable para la participación política de la mujer indígena.

Por otro lado, se puede considerar como bróker al equipo técnico de SER en la formulación del proyecto de ley que modifica la Ley General de Comunidades Campesinas, así como a la ex congresista Tania Pariona y su equipo, quienes fungieron como expertos que trabajaron la propuesta de ONAMIAP y la llevaron a debate en el Congreso, respectivamente. A continuación, una figura que representa a estos actores en su papel de intermediación:

Figura 4: Los brókeres o intermediarios en la propuesta de cambio de ONAMIAP



Fuente: Elaboración propia

4.2.3. Aprendizaje y sistema de creencias

Un último elemento crucial que se analiza para el presente caso, es el relacionado al aprendizaje y sistema de creencias. Las mujeres indígenas atravesaron un proceso de aprendizaje de alrededor de más de veinte años (desde su participación en el Taller Permanente que inició en el año 1995) a partir del cual pudieron establecer un sistema de creencias en torno a sus derechos individuales como mujeres indígenas en la participación política de sus comunidades. Este proceso, como se ha dicho antes, implicó cambios en la propia autopercepción de las comuneras indígenas, por ello se ha destacado que el proceso de formación no solo fue conceptual sino existencial, afectando positivamente su identidad indígena a nivel individual y colectivo. Este proceso de empoderamiento les hace ver que la creencia y práctica de la igualdad de género tenía que llevarse progresivamente a sus comunidades.

Esto las lleva no solo a promover el cambio de la política comunal, sino también, en el año 2019 y con el apoyo de Tania Pariona, entonces congresista de la República, se logra modificar la Ley 24656, Ley General de comunidades Campesinas, a fin de fortalecer el rol de la mujer en sus comunidades.

Cabe mencionar que las lideresas no solo se apropian de un discurso de derechos individuales, sino también de derechos colectivos, a la vez que respetan el estado de derecho y buscan transformar su realidad de manera sustantiva a través de una vía legal, en primera instancia. Esto también pasa por convencerse ellas mismas sobre la necesidad de negociar y asumir alianzas con otros actores y en otros escenarios institucionales que no son los suyos, lo cual a su vez evidencia el desarrollo político de las lideresas como actoras políticas, siendo esta una fortaleza para ellas en el marco de la formación de una coalición amplia basada en ideas para conseguir sus objetivos.

Otro aspecto a señalar es que dentro del proceso de aprendizaje y de reforzamiento de su sistema de creencias se encuentra el trabajo que ellas realizan para sostener el cambio. Ellas están conscientes de la realidad y saben que no basta con el cambio de la ley para lograr el cambio sustantivo en las comunidades, reconocen que este es un punto de partida pero que el trabajo de coalición no acaba cuando se cambia la ley sino que es necesario mantener sus alianzas con ONG's y el Estado para continuar con este "cambio de política" que vienen llevando a cabo y que también podría ser otro tema de investigación. Por ejemplo, el análisis del cambio en el sistema de creencias. ¿Cuáles son otros *issues* de política que están abordando las mujeres indígenas organizadas? ¿Hacia dónde puede conducir ese aprendizaje y sistema de creencias en torno al cambio en las políticas que conciernen a las poblaciones indígenas? Se muestra un amplio espectro por explorar en torno a esta temática.

En ese mismo sentido y en vista de lo mencionado, es importante señalar que este es un proceso único en el Perú que tiene una incidencia política clara y que abarca tanto un avance en los derechos de las mujeres, pero también un avance en fortalecer los derechos colectivos de los pueblos indígenas especialmente en un contexto de lucha por la protección de sus territorios. Por lo cual, es pertinente preguntarse si, este es un proceso precursor a la politización de la cuestión indígena de manera inclusiva, cuestión que es aún incipiente en el Perú. Así lo plantea Melania Canales:

Es un primer paso, es un avance, mínimo. Porque imagínate, nosotras habremos trabajado quince comunidades, frente a más de diez mil comunidades a nivel nacional, ósea hay mucho camino por recorrer. Y el logro más grande, cuando los hombres entiendan que tenemos iguales derechos,

cuando los hombres entiendan que las mujeres también son sujetos de derecho y cuando nosotras las mujeres empezamos a ser respondonas o contestar o levantar la voz o empezar a hablar y no callarnos frente a los atropellos, eso sería un gran logro, pero estamos en ese camino.

Haciendo énfasis en los problemas colectivos que enfrentan como pueblos indígenas, Nely Mejía señala lo siguiente:

No, de todas maneras, se necesita fortalecer y dar a conocer, no es como, uno va y dice “tenemos nuestros derechos colectivos, los tenemos que defender, que vamos a incrementar dentro de nuestro estatuto el convenio 169 de la OIT, la ley de la consulta previa, vamos a poner el derecho de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres”, pero también tenemos que dar a conocer todo eso. Porque tú sabes que la ley de la consulta previa no lo están haciendo bien, no lo están ejerciendo bien, no lo están ejecutando bien, lo están haciendo a su manera y cada quien lo interpreta a su manera.

Por consiguiente, las lideresas indígenas de ONAMIAP, al realizar la labor de cambio de estatutos, la cual implica la sensibilización y la difusión de normas y derechos colectivos e individuales están promoviendo un cambio en el sistema de creencias, pero también en las relaciones de poder en las comunidades campesinas y nativas, no solo sobre sus derechos individuales como mujeres sino también sobre sus derechos colectivos como pueblos indígenas. La principal resistencia que tuvieron que vencer fue el relacionado al poder masculino justificado en tradiciones culturales que no quiso aceptarlas en igualdad de condiciones para el auto gobierno, una realidad frecuente en las comunidades indígenas.

En este camino las alianzas con las ONG's así como el contar con la coincidencia del Estado en el cambio de los estatutos demuestra no solo la coincidencia de ideas en el cambio, sino también un aprendizaje político de las lideresas indígenas en el manejo de relaciones con organizaciones sociales y estatales aliadas para lograr sus objetivos.

Una pregunta que puede desprenderse para futuras investigaciones es: ¿Es este uno de los primeros pasos en el surgimiento de un movimiento indígena político a escala nacional que incluya también a las mujeres? Visto con mayor amplitud este

podría formar parte de un proceso más amplio que va a seguir desarrollándose en los próximos años sobre la cuestión indígena y sobre las mujeres indígenas.



5. Conclusiones

Por lo general, los estudios sobre participación política de las mujeres indígenas tratan sobre el acceso a cargos de elección local, regional y nacional. Sin embargo, en la presente tesis se ha puesto la mirada sobre un proceso en el que se observa a las mujeres indígenas como actoras políticas que buscan ejercer incidencia en el gobierno de sus comunidades. Es así que a partir de la información recogida y los testimonios brindados por las lideresas indígenas se ha buscado describir la trayectoria que recorrieron junto a otros actores aliados para lograr el cambio propuesto a fin de fortalecer su participación política.

Con la finalidad de explicar tal cambio en la política, se ha empleado el enfoque de las coaliciones promotoras, a partir del cual se puede concluir que el cambio de los estatutos de las comunidades campesinas ocurre debido a la conformación de una coalición promotora que incidió en el cambio tanto de la política comunal como de la política nacional, a través de la modificación de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

Esta coalición estuvo liderada por un grupo de mujeres indígenas de ONAMIAP y conformada por ONG's que apoyaron en el corto como en el largo plazo y el Estado como actor que apoya el cambio, a través de los valores de igualdad de género que promueve en sus políticas públicas. De igual manera, a esta coalición se unieron la ex congresista Tania Pariona y algunas instituciones del Estado, como el MIMP y la Defensoría del Pueblo, quienes fueron aliadas para el cambio de la ley nacional.

Como parte de este análisis, también destaca el rol de los brókeres o intermediarios de la política que asumieron tanto las promotoras de ONAMIAP, como los equipos técnicos de la ONG SER y del despacho congresal de Tania Pariona, ex congresista de la República, quien a su vez también actuó para respaldar la propuesta de modificación de la Ley General ante el Congreso, durante todo el proceso. En este caso, se puede observar que la representación política de una mujer indígena en el Congreso sí ha permitido el avance de los derechos de los pueblos indígenas, en este caso, el de las mujeres indígenas andinas y amazónicas.

También se puede afirmar que este proceso fue posible gracias al cambio en el sistema de creencias sobre los derechos individuales y participación política de las mujeres promovido en el gobierno comunal por parte de las lideresas indígenas de ONAMIAP, el cual implicó un proceso de formación previa que las llevó a reflexionar y generar cambios en su propia autopercepción como mujeres indígenas, así como a

la creencia y práctica de la igualdad de género que buscan llevar progresivamente a sus comunidades, sin perder de vista los derechos colectivos que también defienden. En ese sentido, ellas creen firmemente que mejorar su participación política en las comunidades fortalecerá el movimiento indígena en su conjunto.

Al respecto, es importante destacar a las mujeres indígenas organizadas de ONAMIAP como las principales actrices políticas en este caso de estudio, pues son ellas las que lideran el proceso, como resultado de sus trayectorias de liderazgo, su formación previa y el desarrollo de estrategias y alianzas que les permiten continuar fortaleciendo sus liderazgos y por ende, a continuar validando su sistema de creencias en torno a la participación política de las mujeres indígenas.

De igual manera, es importante reconocer a las ONG's tales como Chirapaq, Oxfam y SER, como aliadas clave tanto para el desarrollo formativo de las lideresas indígenas de ONAMIAP, como para la asesoría técnica, financiamiento y acompañamiento en el proceso de cambio de los estatutos de las comunidades campesinas y nativas y de modificación de la Ley General de Comunidades Campesinas.

En lo que respecta al Estado, si bien este se muestra ausente en algunos ámbitos del proceso, se destaca que a nivel normativo coincide con la búsqueda de equidad y no pone resistencia ni crea una dinámica de conflicto con la propuesta de cambio, debido a que este tampoco constituía un tema que representara una amenaza para él y por lo tanto, no hubo mayor incentivo para que este se oponga. Es más, se contó con el apoyo de la ex congresista Tania Pariona y de instituciones como la Defensoría del Pueblo y el MIMP, que apoyaron el cambio de la norma nacional.

También se ha podido observar que las resistencias principales frente a la coalición promotora en favor de la igualdad de género en el gobierno de las comunidades vino de parte de algunos hombres y mujeres dentro de las comunidades que expresaron con su cultura machista una visión subordinada y marginal de las mujeres. Sin embargo, estas resistencias no lograron cohesionarse en una coalición opositora que pudiera disputar el cambio de la política propuesto por la coalición promotora, lo cual resultó en un elemento favorable para que este pueda llevarse a cabo.

De esta forma se puede afirmar que el enfoque de las coaliciones promotoras resulta útil para comprender el cambio de la política de manera sistémica, aun cuando no se trate de un caso tradicional, ya que se observó que este era un asunto de política

que no había sido puesto antes en agenda; sin embargo, resulta interesante observar el proceso de aprendizaje y de establecimiento del sistema de creencias, así como la dinámica entre los actores que los lleva a adoptar una postura y actuar de manera conjunta hacia el cambio.

En esa misma línea, se puede concluir que el cambio en el estatuto comunal es muy significativo, no solo como documento legal, sino como expresión de un cambio político cultural en las comunidades, al aceptar la igualdad de género en el gobierno de las mismas. Esto se explica en el hecho de que el estatuto comunal representa un documento formal que dibuja el rostro a la interna y a la externa de la comunidad. Es decir, es el documento a través del cual las comunidades declaran su identidad y la forma en que se organizan colectivamente frente a sus pares, pero también frente al Estado.

Por consiguiente, este es un hito importante en la trayectoria del movimiento de las mujeres indígenas en el Perú, pues representa un primer paso en la recuperación de su poder individual y colectivo, ya que ellas esperan que esta experiencia las lleve hacia otros espacios de representación política. De igual manera, a nivel colectivo, ellas esperan que este cambio fortalezca su participación en los asuntos que les conciernen como pueblos indígenas y que a su vez las inserten en otros procesos políticos más grandes, los cuales sin duda están por venir.

6. Referencias bibliográficas

Alayza, R., & Bensa, J. (2020). Las coaliciones promotoras de políticas en diferentes contextos: el caso de la reforma de transporte en Arequipa (Perú) 1999-2019. *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, 5(10), 7-30. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/21992>

Bengoa, J. (2009). ¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina? *Cuadernos de Antropología Social*, (29) 7-22.

Brysk, A. (2000). *From tribal village to global village: Indian rights and international relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press

Clastres, P. (1974). *La sociedad contra el Estado*. Barcelona: Virus Editorial.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2013). *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Costas, P. (2011). *Tierra de mujeres: Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. Fundación Tierra. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1377805458tierramujeresreflexionesaccesotierraenamericalatina.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019a). *Mujeres indígenas sufren mayores violaciones a sus derechos humanos que las mujeres no indígenas*. Nota de Prensa N° 391/OCII/DP/2019. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/NP-391-19.pdf>

Defensoría del Pueblo (2019b). *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú*. Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPP/PP/PP. Serie Igualdad y No Violencia N° 22. Autonomía física, mental y económica. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-de-adjuntia-002-2019-PPI-Digital.pdf>

De Sousa, B. (2004). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya Yala.

Diez, A. (2011). *Tres utopías sobre la propiedad femenina (absoluta) de la tierra. Reflexiones a partir del acceso de mujeres campesinas a tierras comunales en Huancavelica*. En Burneo, Z. (Coord.), *Mujer rural: cambios y persistencia en América Latina*. Lima: CEPES (pp. 85-116)

Florián, N. (2020). *“¿Por qué no podemos participar?”: La participación de las mujeres indígenas en el proceso de consulta previa para la categorización del Parque Nacional Yaguas (Loreto, 2016 – 2017)* [tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del

Perú]. Repositorio PUCP.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17886>

Franco, R. & González, M.A. (2009). *Las mujeres en la justicia comunitaria: víctimas, sujetos y actores*. Lima: IDL.

González, M., Burguete, A. y Ortiz, P. (2010). *La Autonomía a Debate*. Quito, Ecuador: Flacso.

Jurado Nacional de Elecciones (2020). Reporte N° 3. Serie participación política de los pueblos indígenas. Participación de los Pueblos Indígenas en Elecciones Generales. Programa para la Igualdad Política. https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos_indigenas/ECON_2001-2020/Reporte%20participaci%C3%B3n%20indigenas%20congreso.pdf

López, C. (2021, 16 de marzo). *Participación política de la mujer indígena en el Bicentenario*. https://dar-org-pe.translate.google.com/participacion-politica-de-la-mujer-indigena-en-el-bicentenario/?_x_tr_sl=es&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=op,sc

Lucero, J. (2006). Representing “Real Indians”: The Challenges of Indigenous Authenticity and Strategic Constructivism in Ecuador and Bolivia’, *LARR*, 41 (2).

Madrid, R. (2012). *The rise of Ethnic Politics in Latin America*. New York, US:Cambridge.

Mahoney, C. (2007). “Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU”. *Journal of European Public Policy*, volumen 14, número 2, pp. 1-36.

Martínez, Rodríguez y Leone (2019). «La vía política indígena: Agencia y nuevas formas de politización en América Latina», *Polis* [En línea], 52 | 2019. <http://journals.openedition.org/polis/16630>

Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y política pública*, 16(2), 281-318. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000200281&lng=es&tlng=es.

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. 2010. *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8002.pdf>

ONAMIAP (2017). *Reporte narrativo parcial. Propuesta de las mujeres indígenas y gobernanza de la tierra*. Lima: Oxfam.

Oxfam en Perú. (2020, 10 de septiembre). *Webinar: Reconocimiento y participación de las mujeres indígenas, andinas y amazónicas en el Perú* [video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=yX9obm6Cs_M

Rice, R. (2012). *The new politics of protest*. Tucson, US: UAP.

Rousseau, S. y Morales, A. (2018). *Movimiento de Mujeres Indígenas en Latinoamérica: Género y Etnicidad en el Perú, México y Bolivia*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.

Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Boulder West View Press.

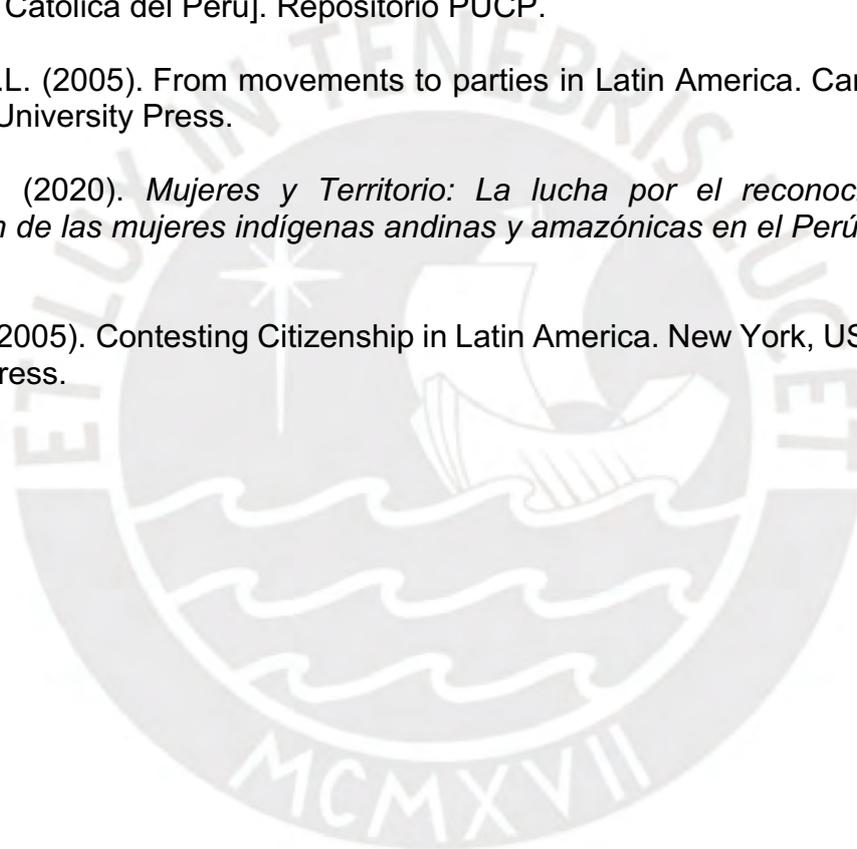
Scott, J. (2009). *The Art of Not Being Governed: an anarchist history of Upland Southeast Asia*. London: Yale University Press.

Urteaga, M. (2017). *Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú* [tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP.

Van Cott, D.L. (2005). *From movements to parties in Latin America*. Cambridge, US: Cambridge University Press.

Vergara, R. (2020). *Mujeres y Territorio: La lucha por el reconocimiento y la participación de las mujeres indígenas andinas y amazónicas en el Perú*. Lima, Perú: Oxfam.

Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America*. New York, US: Cambridge University Press.



Anexo

Guía de entrevista ONAMIAP

1. Según las mujeres de ONAMIAP: ¿cuál es la importancia de la modificación de los estatutos comunales para las mujeres indígenas? ¿Es algo más que un instrumento legal?
2. ¿A qué se refieren cuando dicen que el estatuto posee un valor “consensual, legal y simbólico”? ¿Podría explicarme el sentido de cada palabra según el proceso vivido por ONAMIAP
3. ¿Cómo surgió esta posibilidad de modificar los estatutos de la Comunidad? Describa ese momento.
4. ¿Cómo y quiénes en ONAMIAP decidieron darle prioridad al proceso de cambio de estatutos?
5. ¿Cómo así llegaron a la conclusión de que era necesario ir al nivel de los estatutos? ¿Cómo tomaron la decisión? ¿Qué había pasado antes?
6. ¿Cómo se desarrolló este proceso? ¿Qué etapas tuvo?
7. ¿Cuál fue su participación en el proceso? ¿Quiénes más participaron y cuáles fueron sus funciones?
8. ¿Obtuvieron ayuda por parte de otras instituciones, ONGs o el mismo Estado? (SER, Oxfam) ¿Qué tipo de ayuda por parte de ONG's, y cuál del estado?
9. ¿Qué aportes llevaron al proceso?
10. ¿Cuáles fueron algunas de las dificultades que atravesaron? ¿Cómo las superaron?
11. ¿Cuál crees que fue el papel de las mujeres líderes en este proceso? ¿Cómo describirías su intervención? ¿Cuáles fueron sus principales aprendizajes? Y ¿Cuáles eran sus debilidades?
12. Para ti como asesora y para tu organización, ¿Qué lecciones aprendidas sacas del proceso?
13. ¿Cuál es el siguiente paso?