

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**LA CONSULTA PREVIA DEL REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL
Y FAUNA SILVESTRE. UN ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS EN LA TOMA DE DECISIONES**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN
GERENCIA SOCIAL EN LA MENCIÓN DE GERENCIA DE PROGRAMAS Y
PROYECTOS DE DESARROLLO**

AUTORES:

María Eugenia Moyano García

Cynthia Milagros Neira Lúcar

Luz Evelyn Remolino Rojas

ASESORA:

María Teresa Tovar Samanez

Setiembre, 2017

Dedicatoria

A los pueblos indígenas,
por su incansable lucha para lograr
una sociedad más justa, equitativa e inclusiva.



Agradecimientos

A los representantes y asesores técnicos de las organizaciones de los pueblos indígenas, por prestarnos su voz.

Al Viceministerio de Interculturalidad, la Defensoría del Pueblo y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, por su apertura y apoyo al estudio.

A Teresa Tovar, por su permanente motivación y orientación.

ÍNDICE

ÍNDICE	3
RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
1.1. Problema de intervención.....	10
1.2. Justificación	11
1.3. Pregunta central de investigación	12
1.3.1. Subpreguntas específicas de investigación	12
1.4. Objetivos.....	12
1.4.1. Objetivo general	12
1.4.2. Objetivos específicos:	13
1.5. Diseño metodológico	13
1.5.1. Forma y estrategia metodológica	13
1.5.2. Variables e indicadores	14
1.5.3. Fuentes de información.....	14
1.5.4. Técnicas de recolección.....	16
1.5.5. Diseño muestral	18
1.5.6. Análisis y procesamiento de datos.....	18
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	20
2.1. Marco Social.....	20
2.1.1. La situación de los pueblos indígenas en América Latina	20
2.1.2. La situación de los pueblos indígenas en el Perú.....	23
2.1.3. La consulta previa como herramienta para la canalización de demandas de desarrollo de los pueblos indígenas.....	24
2.1.4. La consulta previa del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su contexto	26
2.1.5. El proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.....	28
2.1.6. Las etapas de la consulta	29
2.2. Marco normativo.....	33
2.2.1. Instrumentos jurídicos internacionales sobre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa	33
2.2.2. Reconocimiento de los pueblos indígenas en la legislación nacional y aplicación de la consulta previa	35
2.2.3. Características del proceso de consulta previa	37
2.3. Investigaciones existentes	41
2.4. Marco conceptual	45
2.4.1. Enfoque de derechos humanos	45
2.4.2. Derechos colectivos	46
2.4.3. Interculturalidad y diálogo intercultural.....	47
2.4.4. Ciudadanía	50

2.4.5.	Derecho a la participación.....	51
2.4.6.	Derecho a la consulta previa.....	53
2.4.7.	Características de una política pública: procedimiento adecuado.....	53
2.4.8.	Actitudes hacia las políticas públicas: satisfacción hacia una política pública.....	56
CAPÍTULO III: HALLAZGOS		57
Hallazgo I: Participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas		57
Hallazgo II: Nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas		70
Hallazgo III: Procesos y metodología de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre		81
Hallazgo IV: Toma de decisiones de los pueblos indígenas en la consulta previa		95
CONCLUSIONES		102
Hallazgo I: Participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas		102
Hallazgo II: Nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas		103
Hallazgo III: Procesos y metodología de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre		104
Hallazgo IV: Toma de decisiones de los pueblos indígenas en la consulta previa.		105
RECOMENDACIONES		107
Hallazgo I: Participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas		107
Hallazgo II: Nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas		108
Hallazgo III: Procesos y metodología de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre		108
Hallazgo IV: Toma de decisiones de los pueblos indígenas en la consulta previa		110
REFERENCIAS		111
ANEXOS		129
Anexo 1: Matriz de definición de variables según preguntas de investigación		129
Anexo 2: Guías de entrevistas y grupos focal		132

RESUMEN EJECUTIVO

La investigación *La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre. Un análisis de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones* identifica y analiza los elementos del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (LFFS) que resultaron relevantes para la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones con respecto a una política que los afecta directamente. El análisis de la consulta previa de la reglamentación de la LFFS radica fundamentalmente en que se trata de la implementación de una política pública con la participación de los pueblos indígenas y, sobre todo, desde una perspectiva intercultural, pues, como bien se puede constatar, la participación de los pueblos indígenas continúa siendo un gran desafío para los hacedores de políticas públicas, no solo por los niveles de exclusión a los que estos se encuentran sometidos, sino también porque se requiere desarrollar herramientas interculturales, las cuales son la clave para la gestión de la diversidad y del potencial para las naciones más justas y equitativas. La presente investigación es un estudio de caso, basado en el análisis de la información recogida a través de técnicas cualitativas como las siguientes: entrevistas semiestructuradas y un grupo focal a representantes de los pueblos indígenas, y entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos que participaron en el proceso de consulta previa; asimismo se realizó revisión y análisis documental.

En conclusión, el espacio de la consulta previa promovió la participación y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, gracias a su perspectiva intercultural y enfoque participativo. Ello generó, además, una nueva forma de relacionarse entre las instituciones del Estado y los pueblos indígenas a través de la escucha, y una mayor voluntad de diálogo entre las partes, lo cual configuró los elementos iniciales de un diálogo intercultural.

Palabras clave: *consulta previa, ley forestal y de fauna silvestre, pueblos indígenas.*

INTRODUCCIÓN

La investigación *La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre. Un análisis de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones* analiza la política social de la consulta previa, tomando como caso la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley N° 2976). En tal sentido, la presente investigación aborda la siguiente pregunta central: ¿en qué medida el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley N°29763) garantizó la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones?, y las preguntas específicas que siguen: ¿la consulta previa se realizó cumpliendo los procedimientos de manera adecuada?; ¿qué beneficios/utilidad tuvo la consulta previa para los pueblos indígenas?; y ¿cuál es la opinión y el sentir de los pueblos indígenas respecto a la consulta previa?

Estas preguntas de investigación son relevantes en la medida que los pueblos indígenas siguen siendo los más numerosos entre los pobres, los analfabetos y los desempleados en el mundo. Estos son afectados históricamente por la desposesión de sus tierras, territorios y recursos, debido a la falta de seguridad jurídica. Asimismo, son oprimidos, discriminados y no tienen control de sus propios modos de vida (Naciones Unidas 2010).

El Perú no es la excepción frente a esta situación: el 35,4% de la población indígena es pobre; el 35%, analfabeta; el 35% no cuenta con servicio de agua potable; el 30% no tiene desagüe (INEI 2014). Asimismo, el 90% de la madera que se extrae de la Amazonía peruana se obtiene a través de medios ilícitos y de zonas protegidas donde habitan comunidades indígenas que están reservadas para pueblos en aislamiento o contacto inicial (Naciones Unidas 2010).

En este contexto, el Perú promulgó, en el año 2011, la Ley N°29785 o Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1989). Esta ley define el derecho a la consulta como el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También,

corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos (Congreso de la República 2011a).

Esta ley también señala que la consulta previa debe realizarse a través de un diálogo intercultural con el fin de garantizar que los pueblos indígenas sean incluidos en la toma de decisiones del Estado y se respeten sus derechos colectivos. Además, debe ser implementada de forma obligatoria por el Estado y los acuerdos a los que se lleguen se consideran de cumplimiento obligatorio, tanto para este como para los pueblos indígenas u originarios (Congreso de la República 2011a).

Al ser la consulta previa una herramienta para la cautela de los derechos de los pueblos indígenas u originarios, especialmente aquellos referidos a la calidad de vida y desarrollo, la presente investigación tomará en cuenta los enfoques de derechos humanos e interculturalidad.

Los derechos humanos, desde el punto de vista jurídico, son garantías universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana (Naciones Unidas 2006). Cabe añadir que todos los seres humanos, por su sola condición, gozan de derechos humanos independientemente de su sexo, raza, religión, identidad de género, nacionalidad o cualquier otra característica (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013).

Las principales características de los derechos humanos son la universalidad, la dignidad y el valor intrínseco de todo ser humano. Además, los derechos son iguales, indivisibles e interdependientes (Naciones Unidas 2006), lo cual significa que el ejercicio de un derecho depende del resto de derechos en su totalidad (Faúndes y Weinstein 2012). Adicionalmente, los derechos humanos son de carácter obligatorio; por ello, los Estados y las instituciones tienen como deber hacerlos valer y garantizar su exigibilidad de forma que se asegure el bienestar en condiciones de igualdad (Faúndes y Weinstein, 2012).

El enfoque basado en derechos humanos está orientado a promover y protegerlos; por tanto, todas las políticas, programas, planes y proyectos deben enmarcarse en

el sistema de derechos (establecido en las normativas internacionales de derechos humanos), con miras a promover la sostenibilidad del desarrollo, potenciar las capacidades de los grupos marginados y/o vulnerables, y obtener mejores resultados en materia de desarrollo humano (Naciones Unidas 2006). Asimismo, una política pública con enfoque basado en los derechos humanos tiene como finalidad asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos a través de estrategias, métodos, y procedimientos eficaces y eficientes (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013).

Adicionalmente, al ser el Perú un país diverso, cobra sentido gestionar esa diversidad cultural a través de la formación de ciudadanos y ciudadanas que puedan afrontarla respetando y considerando igual de valiosas a todas las culturas, etnias y religiones que conviven en el territorio (Ministerio de Cultura 2014c). En este contexto, el enfoque intercultural cobra mayor relevancia al momento de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.

El enfoque intercultural es una herramienta que permite analizar las relaciones entre grupos culturales a partir de dos dimensiones: la distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y el control de sus vidas; y el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación (Ministerio de Cultura 2014d).

De acuerdo con ello, los procesos de consulta previa deben tener como marco los enfoques de derechos humanos e interculturalidad, porque estos se convierten en mecanismos para promover y/o fortalecer capacidades, ampliar libertades, generar espacios de participación, redistribuir el poder, fortalecer los procesos de intercambio y de desarrollo con identidad, así como reducir las brechas de desigualdad.

La presente investigación permite revisar la política pública de la consulta previa, al ser el caso de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre un caso exitoso. De esta manera, a la luz de los hallazgos, es posible realizar aportes a través de la identificación de aciertos y potenciales desaciertos que permitan brindar recomendaciones y contribuir a la mejora de su implementación.

Cabe señalar que si bien este proceso de consulta se realizó de manera satisfactoria, es importante considerar que la consulta previa en el país no ha estado libre de dificultades. Incluso, antes de la entrada en vigencia de la ley había resistencias y temores por parte de los sectores empresariales, los cuales señalaban que la consulta previa retrasaría o detendría nuevas inversiones e impactaría en el uso de la tierra con la inclusión de las comunidades campesinas y nativas (Sanborn, Hurtado y Ramírez 2016).

Estos sectores manifestaron, en su momento, que sería afectada la inversión en infraestructura y la expansión de la agricultura comercial, y que los líderes sociales utilizarían este derecho como un derecho al veto de los proyectos. (Sanborn, Hurtado y Ramírez 2016). Asimismo, en diferentes momentos, los representantes del sector empresarial y sus asesores calificaron el derecho a la consulta previa como una traba administrativa, así como un generador de falsas expectativas entre los sectores indígenas (Gálvez y Sosa 2013). Además, posteriormente a la aprobación de la norma de consulta previa, las críticas ya no provinieron solo del ámbito empresarial, sino también de las organizaciones indígenas. Estas criticaron el contenido de la ley, y plantearon incluso su inconstitucionalidad (Gálvez y Sosa 2013).

Por otra parte, las resistencias y trabas a la implementación de la consulta previa también se evidenciaron desde el propio Estado, ya que, en abril de 2013, a dos años de la entrada en vigencia de la ley, el presidente Humala y otros sectores estatales negaron la condición de indígenas a las comunidades campesinas: “La intervención del mismo Ollanta Humala y de otros sectores como Energía y Minas (MEM) o el Ministerio del Ambiente (MINAM) ha dejado entrever esta situación, poniendo en debate la categoría de ‘pueblos indígenas’ de grupos poblacionales como los quechua o los aimara, es decir, de aquellos ubicados en el área andina” (Gálvez y Sosa 2013: 9).

En tal sentido y considerando que existe escasa investigación sobre el tema de la consulta previa, consideramos que el presente estudio contribuirá, sin duda, al conocimiento de dicha política pública y de la gerencia social.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Problema de intervención

Los pueblos indígenas, históricamente, han sido víctimas de la vulneración y postergación de sus derechos, tanto individuales como colectivos. A pesar del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1989), que protege la grave situación de los pueblos indígenas u originarios, y de la vigencia en el Perú de este tratado desde 1994, debieron pasar 17 años para que se promulgara la Ley N° 29785 o Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

Asimismo, el conflicto de Bagua, en el 2009, evidenció el profundo desencuentro entre el Estado peruano y los pueblos indígenas u originarios. En este, resultaron 33 personas muertas, más de 200 heridos y una persona desaparecida. El conflicto se produjo a causa de la implementación de decretos legislativos por parte del gobierno de turno, los cuales contravenían los derechos de la población indígena sobre el territorio, la naturaleza y los recursos naturales, y no tomaban en cuenta aspectos relacionados con la cosmovisión de estos pueblos y su cultura. Los inexistentes mecanismos de diálogo y apertura generaron la escalada del conflicto que, luego, desencadenó una de las más grandes crisis entre los pueblos indígenas y el Estado peruano.

A raíz de estos lamentables sucesos, en el 2011, el Congreso de la República promulgó la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), y el 30 de setiembre del 2013, el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) publicó el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29763, normativa que se proyectó realizar de manera participativa y descentralizada. Así se inició el proceso de consulta previa de la LFFS, y fue considerado un hito histórico, pues se estaba institucionalizando un espacio de participación para los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre su territorio y recursos naturales. Se trata de un espacio que podría ser el inicio de un cambio, en el que la voz del poblador indígena podría ser reconocida y escuchada por el Estado.

1.2. Justificación

Es relevante analizar la implementación de la política pública de la consulta previa en materia de la reglamentación de la LFFS, ya que configura un espacio institucionalizado con una norma exclusiva para lograr la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo, sus territorios y recursos naturales, mediante el diálogo intercultural como principal herramienta para lograr el respeto, la horizontalidad y la capacidad de escucha entre ambos actores.

Desde la gerencia social la importancia del análisis de la consulta previa de la reglamentación de la LFFS radica fundamentalmente en que se trata de la implementación de una política pública con la participación de los pueblos indígenas y, sobre todo, desde una perspectiva intercultural. Cabe agregar que la participación de estos pueblos sigue siendo un gran desafío para los hacedores de políticas públicas, pues se trata de un grupo que históricamente ha sufrido no solo marginación y exclusión, sino también una gran presión sobre sus territorios, recursos y cultura. En consecuencia, los Estados tienen una gran responsabilidad en el diseño y funcionamiento de espacios que logren una participación adecuada para la canalización de las demandas de los pueblos indígenas. En este contexto, la incorporación del enfoque intercultural aparece también como un imperativo urgente.

Asimismo, el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque intercultural es la clave para la gestión de la diversidad, pues la convierte en un potencial para naciones más justas y equitativas, en las cuales no solo basta la convivencia con tolerancia y respeto, sino que es posible un aprendizaje mutuo, una construcción conjunta entre las diversas culturas.

Por otra parte, al ser la consulta previa una política pública de reciente implementación¹ y específicamente, en el caso de la reglamentación de la LFFS, el primer proceso con alcance nacional que involucró no solo a pueblos indígenas

¹ La ley del derecho a la consulta previa fue promulgada en el año 2011. Asimismo, el primer proceso de consulta se desarrolló en el año 2013 (consulta previa del área de conservación regional Majjuna-Kichwa), y continuó con la consulta de la reglamentación de la LFFS, la cual se inició ese mismo año.

amazónicos, sino también a los andinos, un análisis desde la gerencia social puede contribuir directamente a los siguientes fines: 1) diseñar y/o adecuar y/o implementar políticas (incluyendo la de la consulta previa), programas y proyectos más interculturales, más pertinentes, más respetuosos de la diversidad, que involucren a los pueblos indígenas en la toma de decisiones respecto a los asuntos que los afectan directamente; 2) validar la implementación de herramientas y metodologías innovadoras con enfoque intercultural; 3) promover y mejorar la calidad del diálogo intercultural; 4) reconocer los conocimientos, saberes y potencialidades de los pueblos indígenas y que estos sean valorados como oportunidades y fortalezas para la construcción de sociedades más justas, equitativas e inclusivas.

1.3. Pregunta central de investigación

¿En qué medida el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley N° 29763) garantizó la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones?

1.3.1. Subpreguntas específicas de investigación

- ¿La consulta previa se realizó cumpliendo los procedimientos de manera adecuada?
- ¿Qué beneficios/utilidad tuvo la consulta previa para los pueblos indígenas?
- ¿Cuál es la opinión y el sentir de los pueblos indígenas respecto a la consulta previa?

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Identificar y analizar los elementos del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre que resultan relevantes como garantía de la

inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, para proponer mejoras en la implementación de política pública de consulta previa.

1.4.2. Objetivos específicos:

- Conocer los procedimientos llevados a cabo en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.
- Conocer los beneficios y la utilidad de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre para los pueblos indígenas.
- Conocer la opinión y el sentir de los pueblos indígenas respecto al proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.

1.5. Diseño metodológico

1.5.1. Forma y estrategia metodológica

Considerando que la preocupación parte de la implementación de la ley (política), la forma de investigación es un estudio de caso.

Asimismo, de acuerdo con la pregunta central de investigación, es decir, ¿en qué medida el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley N°29763) garantizó la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones?, se establecieron subpreguntas, en las cuales se identificaron variables e indicadores que permitieron comprender con mayor profundidad aspectos claves de la investigación.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la pregunta de investigación y los objetivos que devienen de esta, la estrategia metodológica del estudio es cualitativa. Esta metodología permite profundizar en las percepciones, opiniones, emociones y saberes de los actores clave involucrados en el proceso.

Cabe agregar que la información ha sido obtenida mediante la aplicación de técnicas cualitativas elegidas según las siete variables que desarrolla la investigación.

1.5.2. Variables e indicadores

Más adelante, en el Cuadro 1.1, se presentan cada una de las variables seleccionadas, organizadas por cada subpregunta de investigación. Cabe señalar que, luego de realizar un análisis de las variables predeterminadas en el diseño de la investigación, surgieron nuevas variables. Estas también fueron incorporadas al análisis, lo cual dio lugar a los hallazgos de la presente investigación. El detalle de las variables y los indicadores se encuentra en el Anexo 1: Matriz de definición de variables según preguntas de investigación.

1.5.3. Fuentes de información

En este estudio, se han utilizado fuentes primarias y secundarias con la finalidad de obtener información de la mayoría de actores involucrados para enriquecer el estudio. A continuación, se detallan las fuentes de información:

Fuentes primarias

Se incluyen las siguientes fuentes primarias:

- Representantes de los pueblos indígenas-organizaciones.
- Asesores técnicos de las organizaciones de los pueblos indígenas.
- Representante de la Autoridad Promotora de la Consulta Previa-Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)-Ministerio de Agricultura.
- Representante del Viceministerio de Interculturalidad-Ministerio de Cultura
- Representante de la Defensoría del Pueblo.
- Documentación original del proceso de consulta previa: Esta incluye los siguientes documentos: plan de la consulta, acta de acuerdos, Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley N° 29763), acta de

entrega de resultados de la etapa de evaluación interna y cartillas informativas entregadas a los pueblos indígenas en el proceso de consulta previa.

Cuadro 1.1. Variables e indicadores

N°	Pregunta	Variable	Indicadores
1	¿La consulta previa se realizó cumpliendo los procedimientos de manera adecuada?	Suficiencia de la información sobre la consulta previa brindada a los pueblos indígenas.	Proporción de información oportuna y contextualizada que reciben los pueblos indígenas por parte de la entidad promotora de la consulta previa.
		Pertinencia cultural de la metodología desarrollada en el proceso de consulta previa.	Apreciación de los pueblos indígenas sobre la metodología implementada en el proceso de consulta previa.
			Grado de comprensión de la consulta previa por parte de los pueblos indígenas.
		Diálogo cultural entre los pueblos indígenas y la entidad promotora.	
2	¿Qué beneficios/utilidad tuvo la consulta previa para los pueblos indígenas?	Protección del territorio, las costumbres, identidad cultural y formas de organización de los pueblos indígenas.	Nivel de protección que perciben los pueblos indígenas sobre el respeto a sus costumbres, territorio, identidad cultural y formas de organización.
			Mecanismos de conservación de las costumbres e instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
		Cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa.	Nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados de la consulta previa.
			Respeto a las decisiones sobre el desarrollo comunitario.
3	¿Cuál es la opinión y el sentir de los pueblos indígenas respecto a la consulta previa?	Opinión de los pueblos indígenas sobre la consulta previa.	Nivel de valoración de los pueblos indígenas frente al proceso de consulta previa.
			Nivel de satisfacción de los pueblos indígenas sobre el proceso de consulta previa.
			Expectativas frente a los acuerdos de la consulta previa.

Fuente: Elaboración propia

Fuentes secundarias

Estas incluyen la documentación elaborada por terceros:

- Reportes, informes, videos de la cooperación internacional que apoyan la política pública de consulta previa.
- Registros fotográficos y audiovisuales periodísticos.
- Reportes, informes, investigaciones que aluden a la temática.

1.5.4. Técnicas de recolección

Se seleccionaron tres técnicas cualitativas para la recolección de información: el grupo focal, la entrevista semiestructurada y el análisis documental. Las técnicas se aplicaron en relación con las características propias de los actores involucrados en el proceso de consulta previa.

Grupo focal

Para efectos del estudio, se realizó un grupo focal con cuatro representantes de los pueblos indígenas amazónicos y andinos, y con dos asesores técnicos de los representantes. Los criterios de selección fueron dos: 1) ser representante de la organización de pueblos indígenas (organizacional y/o asesor), y 2) haber participado en el proceso de la consulta previa del reglamento de LFFS.

Asimismo, para el desarrollo del grupo focal, se utilizó una mesa rectangular, en torno de la cual se sentaron los participantes sin una ubicación preestablecida. La facilitadora indicó el objetivo de la reunión y su metodología, y las observadoras registraron la dinámica de grupo durante la discusión. A cada participante se le proporcionó 5 tarjetas con una escala de valoración. Al momento de responder la pregunta dinamizadora, cada persona colocó en la mesa de trabajo la tarjeta que más coincidió con su propia valoración. Luego, la facilitadora realizó cada una de las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es su opinión general acerca de la consulta previa? ¿Les sirvió o no les sirvió? ¿Por qué?
- ¿Qué tan satisfechos se sienten con el proceso? ¿Se cumplieron sus expectativas? ¿Sienten que sus opiniones y decisiones fueron tomadas en cuenta?
- ¿Sus opiniones y decisiones fueron tomadas en cuenta en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?

Estas preguntas permitieron iniciar la discusión y la exposición de ideas del grupo. El grupo focal tuvo una duración de una hora aproximadamente.

Entrevista semiestructurada

Se seleccionó esta herramienta con la finalidad de profundizar las variables y los indicadores planteados. Se desarrollaron 12 entrevistas en total: cuatro dirigidas a los representantes de los pueblos indígenas; tres a los asesores técnicos de las organizaciones que representan a los pueblos indígenas; dos a los representantes de la entidad promotora de la consulta previa, SERFOR, del Viceministerio de Interculturalidad, y una entrevista a la Defensoría del Pueblo. Con cada uno de ellos se coordinó previamente para la aplicación efectiva de las entrevistas, y se señaló el objeto del estudio. Asimismo, cada guía de entrevista desarrolló entre 10 a 12 preguntas; sin embargo, por las características de esta pudo extenderse hasta explorar mejor la variable de estudio. Cada una de las entrevistas tuvo una duración promedio de 60 minutos.

Análisis documental

Para el desarrollo del análisis documental, se elaboró una matriz de análisis que señaló las variables y las preguntas del estudio de la investigación. En primera instancia, se realizó la revisión de fuentes primarias, es decir, de la información referida al proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (informes de trabajo, actas de reunión, entre otros), así como la información teórica y conceptual relevante al tema de investigación de fuentes secundarias. Posteriormente, se revisó material fotográfico y audiovisual relacionado con la consulta previa. Toda esta información se procesó, clasificó y

sistematizó en la matriz de análisis sobre la base de las dimensiones y variables del estudio.

1.5.5. Diseño muestral

La muestra es de tipo intencional y contempla la participación de los representantes de todos los actores involucrados en el proceso de consulta previa, tal como se muestra, más adelante, en el Cuadro 1.2.

Debido a que esta investigación se basa en una metodología cualitativa y a que el muestreo se realizó de manera intencional o por conveniencia, se seleccionó, de manera directa o intencionadamente, a los individuos de la población que cumplieron con los siguientes criterios:

- Representación acreditada por su institución durante el proceso de consulta previa.
- Participación durante las diferentes etapas del proceso de consulta previa.

1.5.6. Análisis y procesamiento de datos

Posteriormente a la aplicación de los instrumentos y al ordenamiento de la información del análisis documental, se realizó la selección y extracción de citas, la triangulación de información, y el análisis transversal basado en las dimensiones y variables establecidas. Además, para mantener la confidencialidad de los informantes, se codificó cada una de las entrevistas realizadas durante el presente estudio. Dicho código de entrevista es el que ha sido utilizado para identificar la fuente de cada una de las citas realizadas en el presente documento.

Cuadro 1.2. Técnicas y fuentes de recolección de información

N°	TÉCNICA	FUENTE	ESPECIFICIDAD	NÚMERO DE APLICACIONES
1	Grupo focal	Representantes de los pueblos indígenas	- Representantes de los pueblos indígenas (organizaciones representantes)	1
2	Entrevista semiestructurada	Representantes de los pueblos indígenas	- Representantes de los pueblos indígenas (organizaciones representantes)	4
3	Entrevista semiestructurada a los asesores técnicos	Asesores técnicos de las organizaciones de los pueblos indígenas	- Asesores técnicos de cuatro organizaciones representantes	3
4	Entrevista semiestructurada a miembros de la entidad promotora	Entidad promotora (SERFOR)	- Representantes de SERFOR	2
5	Entrevista semiestructurada a miembros de apoyo al proceso	Viceministerio de Interculturalidad	- Representantes del Viceministerio de Interculturalidad	2
6	Entrevista semiestructurada a miembros de la Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo	- Representantes de la Defensoría del Pueblo	1
7	Análisis documental	Documentos: - Actas de acuerdo - Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley 29763) - Acta de entrega de resultados de la etapa de evaluación interna - Plan de consulta - Cartillas informativas - Listas de asistencia	- Matriz de análisis documental	

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Marco Social

2.1.1. La situación de los pueblos indígenas en América Latina

De acuerdo con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (en adelante, Convenio N° 169 de la OIT), los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país o región en la época del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que conservan todas sus instituciones distintivas, o parte de ellas (Artículo 1, Numeral 2). Aunque se trata de una definición que enfatiza la singularidad de sus instituciones con respecto al resto de la comunidad nacional, no es posible hablar de los pueblos indígenas sin mencionar que estos continúan experimentando dificultades para controlar y decidir sobre el modo en que quieren vivir y desarrollarse, y que se encuentran bajo estructuras socioeconómicas de poder y dominación. Los pueblos indígenas son, en la mayoría de países de la región y del mundo, la población más pobre, discriminada y excluida de las decisiones políticas, sociales y económicas.

Así, la situación de los pueblos indígenas parece estar caracterizada por una permanente paradoja, ya que, si, por un lado, representan la mayor diversidad cultural del mundo y conforman alrededor de 5000 culturas diferentes que hablan alrededor de 7000 lenguas distintas, lo que equivale al 96% de lenguas a nivel mundial; por otro, son los grupos culturalmente más vulnerables. En este panorama, es probable que el 90% de sus lenguas desaparezcan dentro de los próximos 100 años, y, con ellas, buena parte de la diversidad cultural del planeta (Naciones Unidas 2010).

Asimismo, en el mundo, existen alrededor de 300 millones de personas que pertenecen a pueblos indígenas, lo cual constituye el 4,5 % de la población mundial y cuyos territorios poseen cerca del 80 % de la biodiversidad del planeta. Sin embargo, esta población representa aproximadamente el 10 % de pobres del mundo, y únicamente son propietarios legales de menos del 11 % de dichas tierras (Banco Mundial 2015).

Esta particularidad de los pueblos indígenas es producto de la dominación, el desinterés y la incompreensión de los Estados. Estos, históricamente, han hecho caso omiso a sus demandas y han mostrado resistencia a integrar la temática de la diversidad cultural en el debate público y en los modos de decidir las rutas de desarrollo, aun cuando, en las últimas décadas, se han diseñado un conjunto de políticas que buscan incorporar el enfoque de diversidad cultural e integrar a estos pueblos en los procesos de desarrollo del resto de la comunidad nacional.

Una muestra de esta incompreensión fueron las políticas de poblamiento de las zonas de baja densidad demográfica, que produjeron una colonización, incluso violenta, de los territorios indígenas, los cuales eran descritos como “espacios vacíos” (Naciones Unidas 2012), lo que no era sino una muestra del etnocentrismo y la verticalidad con que los Estados enfrentaron los procesos de desarrollo y modernización a lo largo de la historia republicana. Al estar basada en la búsqueda de recursos, ya sea para promover la industrialización o el aprovechamiento de ventajas comparativas, e incluso como parte de una política social, la colonización ha generado el desplazamiento de los pueblos indígenas, el aumento de la presión sobre sus territorios, debido a la aparición de nuevos centros urbanos o a la necesidad de impulsar megaproyectos y obras de infraestructura, así como una mayor contaminación y pérdida de la biodiversidad (Naciones Unidas 2012).

Adicionalmente, los Estados reconocieron tardíamente los derechos de los pueblos indígenas, y en casos como el peruano, lo hicieron en conflicto con los movimientos y modos de reclamo de los pueblos indígenas, y en un contexto de fragmentación política y crisis de representación. Ello, incluso en democracia, impidió que las organizaciones indígenas se articulen adecuadamente con respecto a los mecanismos tradicionales de representación y de canalización de demandas (Paredes 2011).

Este panorama de exclusión, de pérdida de control sobre sus territorios, de debilidad política y de resistencia de los Estados hacia una apertura institucional que considere la diversidad cultural de la población que gobiernan ha ocasionado que los pueblos indígenas sean los que más dificultades encuentran para desarrollarse sobre la base de sus instituciones, lenguas y prácticas culturales.

De este modo, de acuerdo con el Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en América Latina de las Naciones Unidas, publicado en 2010, los índices de pobreza de estos pueblos son mucho más altos que en el resto de la población. Así, en Paraguay, la pobreza es 7,9 veces; en Panamá, 5,9; en México, 3,3, y en Guatemala, 2,8 veces más alta que la de quienes no son indígenas (Naciones Unidas 2010).

Este mismo informe señala, además, algunos aspectos importantes sobre la situación socioeconómica de los pueblos indígenas, por ejemplo, que los ingresos de los trabajadores indígenas son en promedio la mitad de los de los trabajadores no indígenas, generalmente a causa de la discriminación y de la menor cantidad de años en la escuela; o que los niños indígenas estudian menos años en la escuela que los niños no indígenas. Tal es el caso peruano en el cual los no indígenas reciben instrucción 2 o 3 años más que los indígenas. También es destacable el caso colombiano, en el que la población indígena ha sido desplazada de sus tierras y recursos durante los últimos 30 años debido a la actividad militar del Estado y a la presencia de grupos armados que participan en el cultivo y el tráfico de droga, lo que ha incrementado el número de refugiados indígenas en países vecinos como Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (Naciones Unidas 2010).

En lo referente a la salud, el informe resalta la situación crítica en la que se encuentra la población indígena. En precisión, se encontró grandes diferencias en la esperanza de vida entre los indígenas y los no indígenas, por ejemplo, en Guatemala, donde los indígenas viven en promedio 13 años menos que los no indígenas. Esta situación se repite en Panamá, donde los indígenas viven 10 años menos que quienes no forman parte de sus pueblos. De otro lado, la mortalidad infantil sigue siendo 70 % superior en las comunidades indígenas que en el resto de la población. Resulta emblemático el caso venezolano, en el cual la tasa de mortalidad infantil es de 43,9 por 1000 nacidos vivos frente a una media nacional de 19 por 1000; mientras que la desnutrición crónica entre los niños indígenas duplica la que se registra entre los no indígenas. En Honduras, por ejemplo, aproximadamente el 95 % de los niños indígenas menores de 14 años sufre de desnutrición (Naciones Unidas 2010).

2.1.2. La situación de los pueblos indígenas en el Perú

En el Perú, la población que pertenece a algún pueblo indígena aumentó entre los años 1993 y 2007 a una tasa de crecimiento anual de 2,3 %, y pasó de 239 674 habitantes a 332 975 (INEI 2007)². No obstante, los problemas que afrontan estos pueblos son similares a los del resto de la región. Así, por ejemplo, en el año 2007, un 14,9 % de la población indígena (22 889) no tenía documento de identidad; aunque, en los últimos años, esta situación viene siendo revertida gracias a las políticas de identificación implementadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Estos pueblos, además, son de los más afectados por la pobreza (35,4 % según la ENAHO 2014), aun cuando se trata de una población con una alta tasa de ocupación (97,1 %), lo que indica que se trata de trabajos poco productivos y desarrollados en economías poco conectadas con entornos más amplios y dinámicos (INEI 2014).

Además de esta situación de pobreza, se observa un menor acceso de los pueblos indígenas a las prestaciones sociales y a los servicios básicos. En relación con las primeras, se observa que los pueblos indígenas tienen mayores dificultades para afiliarse a algún tipo de seguro de salud, por lo que el 46,5 % de indígenas no se encuentra asegurado (INEI 2007).

En cuanto al acceso a los servicios educativos de enseñanza básica regular, se observa que únicamente el 51,1 % de los indígenas asiste a algún centro educativo, y que el 18,5 % de indígenas mayores de 15 y más años de edad no alcanzó ningún grado educativo. Esta es una cifra considerablemente alta, aunque inferior si se le compara con la encontrada en 1993, cuando el 31,2 % de los indígenas no lograba acceder a la educación básica regular. Un panorama similar se presenta en lo correspondiente a la tasa de analfabetismo, que si bien pasó de 33,1 %, en el año 1993, a 19,4 %, en el 2007, aún se mantiene muy por encima del promedio nacional que se encuentra alrededor del 4 % (INEI 2007).

Por otro lado, en cuanto al acceso a los servicios básicos, se encuentra que las viviendas de los pueblos indígenas son en su mayoría chozas o cabañas (52 %), cuyo material predominante es la madera (73,8 %), con pisos de tierra (54,3 %), y

² En adelante, salvo una indicación expresa, la fuente para los datos presentados es el Censo Nacional 2007, XI de población y VI de vivienda.

que en su mayoría carecen de abastecimiento de agua mediante una red pública (92,1 %), de servicios higiénicos (94,2 %) y de redes de alumbrado eléctrico (86,2 %) (INEI, 2007).

Por otra parte, los hogares indígenas son los que mayores brechas de infraestructura pública presentan. Estos tienen como principal vía de comunicación los ríos (71,3 %) o los caminos de trocha o herraduras (33,3 %), desde los cuales se trasladan hacia las capitales del distrito, lugares que concentran la mayoría de servicios públicos y el comercio, en más de 24 horas (40,9 %) (INEI, 2007). Además, si bien la infraestructura educativa es considerable con respecto a otros servicios (85,9 %), la infraestructura de salud todavía resulta insuficiente (40,9 %). Esta se compone, en su mayoría, por botiquines (45,4 %) y puestos de salud o postas (42,3 %) (INEI, 2007).

Estas brechas de infraestructura pública y de servicios básicos en los hogares resultan preocupantes si se toma en cuenta que existen estudios que muestran la relación entre el acceso a infraestructura rural y la posibilidad de que los hogares puedan diversificar sus actividades económicas, en particular hacia actividades no agrícolas que aumenten su productividad y sus horas de trabajo, así como sus ingresos (Escobal y Torero 2004). Es decir, además de los problemas de pobreza que enfrentan los pueblos indígenas, el Estado aún no ha logrado eliminar las brechas de desigualdad que impiden que puedan acceder a las mismas prestaciones y de igual calidad que el resto de la comunidad nacional, lo cual se refleja en los altos índices de pobreza de esta población.

2.1.3. La consulta previa como herramienta para la canalización de demandas de desarrollo de los pueblos indígenas

Como se mencionó en párrafos anteriores, existe una gran presión sobre los territorios indígenas debido a la colonización, las actividades extractivas, los megaproyectos y las obras de infraestructura, así como las actividades ilícitas como la tala ilegal y el narcotráfico, lo que ocasiona desplazamientos de las comunidades indígenas, conflictos sociales y pérdida de la biodiversidad. Con ello, también se pierden las prácticas culturales de los pueblos indígenas y sus conocimientos ancestrales, muchos de ellos vinculados con el aprovechamiento

sostenible de los ecosistemas y con las relaciones que establecen con el entorno y otras culturas.

Por tanto, es imprescindible la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus territorios y el modo en que los conservan y aprovechan. En este sentido, la consulta previa resulta un mecanismo fundamental de apertura estatal hacia nuevas formas de desarrollo y canalización de demandas, sobre todo si se considera la actual debilidad de los espacios tradicionales de representación y construcción de agendas públicas, en particular en lo que respecta a las demandas de los pueblos indígenas (Paredes 2011).

En este escenario, es necesario comprender que, además de un procedimiento, la consulta previa plantea desafíos a nivel político y cultural. En el primer caso, dado que se trata de mecanismo de participación colectiva, la consulta únicamente será efectiva si existe una adecuada representación de las comunidades consultadas. En el caso de la dimensión cultural, la consulta previa debe desarrollar cada vez más la capacidad del Estado y de los pueblos indígenas para realizar un diálogo intercultural; es decir, un intercambio de opiniones abierto y respetuoso, que se sostenga en el entendimiento mutuo, y que permita la cohesión y el sentimiento de compartir objetivos comunes, reforzando la cooperación y participación (Alavez 2014).

De este modo, la consulta previa podría ser una manera de garantizar a los pueblos indígenas que sus conocimientos y las visiones de su propio desarrollo serán tomados en cuenta por el Estado, en particular en lo relacionado con el uso de los recursos que existen en los territorios indígenas. En este sentido, se ha asociado a la consulta previa con el enfoque del desarrollo sostenible, el cual tiene como principal objetivo el desarrollo económico en armonía con el medio ambiente y con la adecuada gestión de los recursos naturales y de los riesgos. Por ello, la implementación de la ley de consulta previa debería modificar las rutas de desarrollo que definen las políticas del Estado.

2.1.4. La consulta previa del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su contexto

La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre tiene como antecedente formal más reciente la promulgación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) del 21 de junio de 2011. Sin embargo, la consulta previa de esta norma, más allá de los aspectos formales, tiene como antecedente más cercano el llamado Baguazo del 5 de junio de 2009, en el que perecieron 23 policías y 10 pobladores civiles (Amnistía Internacional 2015; Che Piu y Menton 2013) a causa de un profundo desencuentro entre las visiones e intereses del Estado y los pueblos indígenas, en relación con los territorios de la Amazonía y la incapacidad del Estado para asumir a los pueblos indígenas como actores válidos para el diálogo (Dolorier y Paneque 2013).

La mayoría de análisis en relación con el conflicto de Bagua sugieren que este se produjo debido a que el Estado peruano, sin consultar a los pueblos indígenas, emitió, hacia finales del año 2008 y principios del 2009, una serie de decretos legislativos con la finalidad de adecuar la legislación en materia forestal a los requerimientos del tratado de libre comercio suscrito con los Estados Unidos de América en el año 2005 y ratificado entre los años 2006 y 2007 (Che Piu y Menton 2013; Soria 2014; Defensoría del Pueblo 2010).

Estos decretos legislativos, entre ellos el 1090, a través del cual se promulgaba una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, afectaban principalmente los derechos a la propiedad y al uso del territorio, así como el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas (Dolorier y Paneque 2013) conforme con lo establecido por el Convenio N° 169 de la OIT (1989).

Luego de los sucesos de Bagua, el Estado peruano creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Amazónicos (Che Piu y Menton 2013), y dentro de este, se conformó la Mesa N° 2 a cargo de formular los aportes técnicos para mejorar la normatividad en materia forestal (Defensoría del Pueblo 2010).

Con dichos aportes, el grupo intergubernamental conformado por el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de la Producción, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y el Consejo Interregional Amazónico elaboró la propuesta del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ministerio de Agricultura (s.f.), que, luego, en el año 2010, fuera sometido a un proceso de participación y consulta liderado por el Congreso de la República sin que, en ese momento, el país tuviera una norma a partir de la cual fuera posible realizar procesos de consulta previa³ (Congreso de la República 2011a; Che Piu y Menton 2013; Gestión 2014; Zambrano 2014).

Si bien este proceso fue bastante cuestionado por las organizaciones indígenas por no ser lo suficientemente informado y libre, a finales del 2011, el Gobierno aprobó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763). Con ello, quedó suspendida su vigencia hasta la publicación del reglamento (Piu y Menton 2013).

Al año siguiente, a través de la Resolución Ministerial N° 0048-2012-AG, el Ministerio de Agricultura y Riesgo (MINAGRI) declaró como prioritario el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual debía desarrollarse de manera participativa y descentralizada.

Hasta aquí es posible advertir el gran significado no solo social y político, sino, sobre todo, simbólico del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre. La conexión con los sucesos de Bagua le dan una enorme carga emotiva e histórica para los representantes de los pueblos indígenas. Como bien señala una representante de una organización de pueblos indígenas, este proceso significaba el cierre de un capítulo que empezó por la fuerza y cerró a través del diálogo:

...además había como una que de carga eh... No sé si emotiva, pero es una carga ya más histórica que... y lo mencionaron los líderes al final del diálogo, sobre el caso de los hechos de Bagua, que justamente fue por la cuestión de sus recursos naturales, hasta el final de la sesión, los líderes planteaban, decían "ninguno ha mencionado eso porque aquí por fin nosotros podemos conversar con el Estado después de que nuestros hermanos hayan derramado la sangre en los hechos de

³ La Ley de Consulta previa fue aprobada por el Congreso de la República en el año 2011.

Bagua” estamos cerrando para ellos un capítulo importante con diálogo de lo que antes inicio con fuerza, batalla (Entrevista 4, asesora de organización indígena).

El mismo vínculo o conexión con los sucesos de Bagua es también reconocido por uno de los funcionarios del Estado participante en la consulta previa de esta norma, quien señaló lo siguiente: *“La ley de consulta previa y en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre son hijos de la lucha de Bagua, las dos leyes”* (Entrevista 9, representante de organización promotora).

2.1.5.El proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre

El paso previo al inicio del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre en términos formales fue la Resolución Ministerial N° 0374-2013-MINAGRI, que, en el año 2013, con la finalidad de recibir aportes, comentarios o sugerencias de las entidades públicas y privadas y de la ciudadanía en general, le encarga a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (en la actualidad, SERFOR) el proceso de socialización y participación en torno a la propuesta del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ministerio de Cultura s.f.a).

Durante esta etapa, SERFOR, con el apoyo del grupo Intergubernamental, recibió, durante seis meses, más de 2563 aportes de la ciudadanía a fin de contribuir al fortalecimiento de la normatividad forestal del país (Ministerio de Cultura s.f.a; Gestión 2014). Al respecto, una representante una organización indígena señaló lo siguiente:

SERFOR ha tenido un proceso previo de participación ciudadana, antes del proceso consulta, tuvo una clase de participación ciudadana en aportar, se aportó (...) por la web mandaban aportes, sugerencias, en los borradores de los... Entonces desde mucho tiempo atrás, medio año atrás, del inicio del proceso de consulta, se conocía la propuesta... (Entrevista 4, asesora de organización indígena).

En este contexto, el Ministerio de Cultura, en su rol de asesor técnico al proceso de consulta previa, brindó tanto a la organización promotora, en este caso

SERFOR, y al grupo de trabajo intergubernamental, capacitación en los temas relacionados con la aplicación de la consulta previa, así como a las organizaciones representantes de los pueblos indígenas. Para ello, se llevaron a cabo talleres con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) y la Unión de Comunidades Aimaras (UNCA) en las regiones de Junín, Cusco, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, Loreto y San Martín (Ministerio de Cultura s.f.a).

2.1.6. Las etapas de la consulta

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Cultura en su página web (s.f.), las etapas de la consulta previa se desarrollaron de la siguiente manera:

Etapas de identificación de la medida a consultar

La Séptima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispuso que la mencionada ley se reglamentara mediante decreto supremo. Para esto, el MINAGRI debía implementar un proceso participativo y de consulta previa.

Una vez culminada la etapa participativa, SERFOR identificó un total de 55 artículos que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Posteriormente, esta entidad presentó, en un acto público realizado el 30 de septiembre de 2014, siete propuestas de reglamentos de la Ley Forestal y Fauna Silvestre.

Etapas de identificación de los pueblos Indígenas a ser consultados

SERFOR, a partir de la base de datos de pueblos indígenas u originarios del Ministerio de Cultura y otras fuentes, identificó 52 pueblos indígenas u originarios y sus organizaciones representativas, las cuales debían participar en el proceso de consulta. Estas organizaciones fueron las siguientes:

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP)
- Confederación Nacional Agraria del Perú (CNA)
- Confederación Campesina del Perú (CCP)
- Unión de Comunidades Aymaras (UNCA)
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas Indígenas, Nativas y Asalariadas (FENMUCARINAP)

Etapa de publicidad y reuniones preparatorias

Con la propuesta de medida y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios identificadas, se realizaron cuatro sesiones de trabajo a manera de reuniones preparatorias para el proceso de consulta. Como resultado de estas, se elaboró de manera consensuada con las organizaciones indígenas el plan de consulta. Luego de ello, el 13 de octubre de 2014, SERFOR, en un acto público, entregó dicho plan a las siete organizaciones indígenas, así como la propuesta de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Etapa de información

La etapa informativa se desarrolló a través de diez talleres participativos desarrollados en la ciudad de Lima, los días 13 y 14 de octubre, y en varias regiones del país, tal como se observa en el Cuadro 1.3.

Etapa de evaluación Interna

Esta etapa se llevó a cabo del 12 al 16 de enero, y estuvo a cargo de las organizaciones indígenas participantes en el proceso, las cuales analizaron y

desarrollaron propuestas al reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para presentarlas durante la etapa diálogo. Esta etapa se realizó en tres momentos.

Cuadro 1.3. Talleres informativos

Lugar	Fecha	Número de participantes
Taller informativo de Lima	13-14 de octubre	77
Taller informativo de Ucayali	17 y 18 de octubre	75
Taller informativo de Loreto	21 y 22 de octubre	60
Taller informativo de Tarapoto	24 y 25 de octubre	60
Taller informativo de Satipo	28 y 29 de octubre	70
Taller informativo de Amazonas (Bagua)	7 y 9 de noviembre	60
Taller informativo Macro Sur (Puno, Tacna, Arequipa, Moquegua y Cusco)	20 y 21 de octubre.	96
Taller informativo Macro Norte (Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Ancash, Cajamarca, Amazonas)	10 y 11 de noviembre	75
Taller informativo Macro Centro (Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Junín, Huánuco, Ica, Pasco)	16 y 17 de Diciembre	72

Fuente: Plan de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre. 2014.

- Primer momento (12 y 13 de enero): Cada organización se reunió por separado con sus delegados en cantidad de 15 personas por organización.
- Segundo momento (14 y 15 de enero): Las organizaciones se asociaron en dos grupos; por un lado, AIDSESP y CONAP, y, por el otro, CCP, CNA, FENMUCARINAP, ONAMIAP y UNCA, con la participación de seis delegados o delegadas por cada organización.

- Tercer momento: Se realizó una reunión general con todas las organizaciones representativas con cuatro delegados o delegadas por organización. Como producto de este tercer y último momento, se obtuvo un documento con propuestas a los 55 artículos identificados por SERFOR, y adicionalmente, 97 artículos que las organizaciones representativas de pueblos indígenas consideraron que afectaban sus derechos colectivos.

Etapa de diálogo

La etapa de diálogo se realizó en la ciudad de Lima en dos momentos: el primero, del 2 al 6 de febrero, y el segundo, del 16 al 19 de febrero. En esta etapa, se debatió con respecto a los 152 artículos que las organizaciones representativas alcanzaron a SERFOR, producto de la evaluación interna. De acuerdo con ello, se procedió a la revisión de dichas propuestas artículo por artículo. El proceso de diálogo finalizó el 16 de marzo con la firma del acta de consulta realizada en la ciudad de Lima.

Etapa de decisión

El 30 de setiembre de 2015, se publicaron, en el diario oficial El Peruano, los decretos supremos que aprobaron cuatro reglamentos de la Ley 29763 o Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Estos son los siguientes:

1. DS N° 018-2015-MINAGRI (Reglamento de la Gestión Forestal)
2. DS N° 019-2015-MINAGRI (Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre)
3. DS N° 020-2015-MINAGRI (Reglamento para la Gestión de Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales)
4. DS N° 021-2015-MINAGRI (Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas)

2.2. Marco normativo

Si bien la preocupación por los pueblos indígenas aparece en una etapa temprana luego del periodo de Conquista, en la sensibilidad de personajes como Bartolomé de las Casas, su traducción en una normativa que reconozca los derechos de estos pueblos aparece en un periodo reciente, con las democracias modernas y el reconocimiento de los derechos humanos.

El derecho a la consulta previa puede considerarse como parte de estos derechos de reciente reconocimiento, ya que aparece en la segunda mitad del siglo XX con el Convenio N° 169 de la OIT (1989), y posteriormente, durante la primera década del presente siglo con la Declaración sobre los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el Perú, si bien el Convenio N° 169 fue ratificado en 1994, se debió esperar cerca de dos décadas para que entre en vigencia una normativa específica sobre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, y un aparato público capaz de garantizar su sostenibilidad.

En este sentido, el presente capítulo describe la evolución internacional y nacional sobre la preocupación por el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas. Luego, se describe las principales características que tiene el proceso en el Perú.

2.2.1. Instrumentos jurídicos internacionales sobre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa

La OIT fue el primer organismo internacional que abordó los temas vinculados con los pueblos tribales e indígenas a partir de la elaboración de dos instrumentos internacionales: el Convenio N° 107, sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957, cuyo plazo de ratificación concluyó, y el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, que fue adoptado por la Conferencia General de la OIT en el año 1989 (Naciones Unidas 2013).

Con respecto al derecho a la consulta, en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales N° 169, se señala que los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Artículo 6). Asimismo, se indica en dicho

documento que los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones relacionadas con las políticas y programas que les conciernen y el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos (Artículo 6, numeral 1). La norma señala, también, que la consulta debe realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (Artículo 6, numeral 2).

Además, de acuerdo con dicho convenio, los pueblos indígenas tienen "...el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural" (Artículo 7).

De igual manera, la Declaración sobre los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el año 2007 constituye el instrumento internacional de más amplio espectro relacionado con los derechos de los pueblos indígenas. Esto se debe a que establece un marco universal de criterios mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo (Naciones Unidas 2013).

Esta norma internacional trata el tema de la consulta y de manera similar a lo estipulado por el Convenio N° 169, menciona que "los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones" (Artículo 18).

Así también, en el Artículo 18 de la declaración, se menciona que los Estados deberán celebrar consultas y colaborar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que les afecten.

2.2.2.Reconocimiento de los pueblos indígenas en la legislación nacional y aplicación de la consulta previa

Respecto a la normativa nacional, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce como un derecho fundamental de toda persona el formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad (Artículo 2, numeral 20). De igual manera, señala en su Artículo 31, que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos a través de diversos mecanismos, y que también tienen el derecho a elegir y ser elegidos.

El Acuerdo Nacional, en el objetivo Estado eficiente, transparente y descentralizado, incorporó, en setiembre de 2013, la Política de Estado N° 34 referida al ordenamiento y gestión territorial. Dicha política manifiesta el compromiso de impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial basado en el conocimiento de la diversidad del territorio, en la sostenibilidad de sus ecosistemas, en la articulación intergubernamental e intersectorial, en el fomento de la libre iniciativa y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios.

En concordancia con el marco normativo internacional y la normativa suprema a nivel nacional, el Perú, luego de ratificar en 1994 el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, promulgó, en el año 2011, la Ley 29785 o Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios. Esta señala que estos pueblos tienen el derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo (Artículo 2), y que, además, participan en este proceso a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales (Artículo 6).

Por otra parte, el Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, aprobado por el Decreto Supremo N°

001-2012, señala que el diálogo entre las autoridades gubernamentales y los pueblos indígenas debe estar basado en un ambiente de respeto mutuo, comunicación y entendimiento, lo cual permite que los pueblos indígenas estén informados sobre el proceso, sean escuchados y hagan llegar sus propuestas (Artículo 5, literales a, b, e). Asimismo, la consulta previa tiene como fin lograr un acuerdo o el consentimiento sobre las medidas administrativas o legislativas propuestas, pero los pueblos indígenas deben realizar sus procedimientos internos de decisión o elección de manera autónoma, es decir, sin que exista interferencia de terceros o coacción, y respetando la voluntad colectiva (Artículo 5, literales d, i).

A nivel multisectorial, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, elaborado por el Consejo Nacional de Derechos y aprobado por Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, tiene como Objetivo N° 23 incrementar los niveles de confianza entre el Estado y los pueblos indígenas, mediante la consolidación de espacios de coordinación y diálogo permanente. Entre las principales acciones vinculadas para alcanzar este objetivo se encuentran: 1) implementar el proceso de consulta previa, y 2) identificar las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Ambas acciones deberán ser realizadas a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Justicia en coordinación con otras entidades públicas involucradas.

El Ministerio de Cultura, en calidad de sus funciones, tiene el encargo de implementar el Reglamento de la Ley 29785 mediante instrumentos y directivas que faciliten su desenvolvimiento. Es en este sentido que, el 22 de mayo de 2012, aprobó, con la Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, la Directiva N°003-2014/MC, que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios. Del mismo modo, el 5 de octubre de 2012, se formuló y publicó la Resolución Ministerial N° 375-2012-MC, que aprobó la directiva que regula el procedimiento del registro de intérpretes de las lenguas indígenas u originarias. Esta directiva se relaciona con la Resolución Viceministerial N° 001-2012-MC, visada el 20 de agosto de 2012, en la cual se aprobó la creación del registro de intérpretes y facilitadores.

El 9 de diciembre de 2013, el Ministerio de Cultura emitió la Resolución Viceministerial N° 010-2013-VMI-MC que aprobó la Directiva N° 002-2013-VMI/MC, titulada Procedimiento del derecho de petición de los pueblos indígenas para su inclusión en un proceso de consulta previa o para la realización del mismo, en el Ministerio de Cultura.

Por último, el 25 de febrero de 2014, el Ministerio de Cultura publicó la Resolución Viceministerial N° 004-2014-VMI-MC, que aprobó la Directiva N° 001-2014 – VMI/MC: Lineamientos que establecen instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios.

A partir de este marco normativo internacional y nacional, el Estado peruano contaba con la legislación necesaria para llevar a cabo de manera adecuada procesos de consulta previa que facilitaran el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.

2.2.3. Características del proceso de consulta previa⁴

Como se mencionó, la consulta previa es un derecho colectivo de los pueblos indígenas u originarios, mediante el cual el Estado reconoce el derecho que tienen estos pueblos a ser consultados de manera oportuna sobre las medidas que los afectan directamente. Estas medidas pueden ser legislativas, aquellas que propone el Congreso de la República (leyes) o los gobiernos regionales y locales (ordenanzas), o administrativas, las que son promovidas por los órganos del Poder Ejecutivo o por los gobiernos regionales y locales (Artículo 3, literales i y j). Para el caso de estos últimos, únicamente podrán realizar procesos de consulta luego de contar con el informe previo favorable del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura (Artículo 2, numeral 2.3).

Por su parte, la entidad del Estado que realiza la consulta a los pueblos indígenas se denomina “entidad promotora” (Artículo 3, literal g), aunque los pueblos indígenas también pueden solicitar por iniciativa propia ser consultados o ser

⁴ Las referencias entre paréntesis corresponden al Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (Decreto Supremo N° 001-2012-MC).

incluidos en un proceso de consulta que se encuentre en marcha por alguna entidad del Estado que se disponga a implementar una medida legislativa o administrativa, en un recurso denominado “derecho de petición” (Artículo 9). Así, también, pueden contar con asesores técnicos que colaboren con ellos para que comprendan de manera adecuada la medida a consultar, aunque en ningún caso estos asesores pueden cumplir el rol de voceros o hablar en nombre del pueblo consultado (Artículo 11, numeral 11.3).

Además de la entidad promotora del Estado, y de los pueblos indígenas y sus asesores, también participan del proceso de consulta, por un lado, el Viceministerio de Interculturalidad, que proporciona asistencia técnica y fortalece capacidades sobre el proceso de consulta (Artículo 28), y, por otro lado, los intérpretes y traductores, quienes se encargan de realizar la interpretación oral o la traducción de los representantes indígenas durante el proceso y los facilitadores, que de modo imparcial colaboran para que el proceso se desarrolle de manera adecuada (Artículo 11).

El proceso de consulta previa consta de siete etapas, aunque la entidad promotora, en coordinación con los pueblos indígenas a consultar, puede llevar a cabo reuniones preparatorias (Artículo 15) para elaborar el plan de consulta (Artículo 16), cuyo contenido abarca: 1) la relación de los pueblos indígenas a ser consultados; 2) las responsabilidades de los actores involucrados; 3) los plazos y el tiempo en que se culminará el proceso, el cual según la norma no debe exceder los 120 días calendario; 4) la metodología que se utilizará para realizar la consulta; 5) el lugar de las reuniones; 6) las necesidades de interpretación, y 7) las formas de publicidad más efectivas según las características de los pueblos que serán consultados, a fin de que se garantice el acceso y la transparencia del proceso en lo que se refiere a la calidad de la información de la medida que se someterá a consulta.

Luego de culminado el plan de consulta, se da inicio al proceso, el cual consta de las siguientes etapas (ver Gráfico 2.1):

1. Identificación de la medida a consultar (Artículo 14): La entidad promotora formula una propuesta que se encuentra vinculada con los

pueblos indígenas, y que, por tanto, podría afectar sus derechos colectivos. Esta medida debe ser analizada a fin de identificar si existe una afectación directa, ya sea negativa o positiva, luego de lo cual se debe definir si finalmente la medida es susceptible de ser consultada.

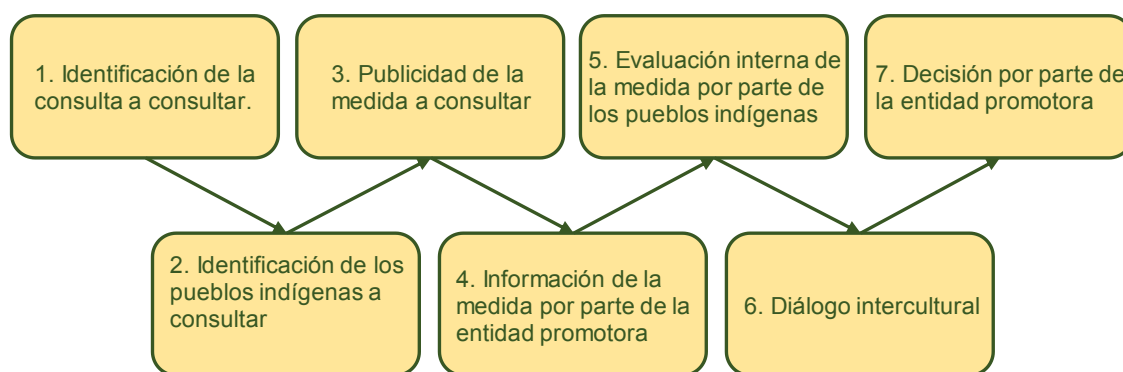
2. Identificación de los pueblos indígenas u originarios (Artículo 14): En esta etapa, la entidad promotora identifica a los pueblos indígenas que serán consultados, así como a sus organizaciones representativas, de acuerdo con el ámbito territorial de la medida y siguiendo los criterios establecidos por la OIT. Entre las herramientas básicas de apoyo para la identificación de los pueblos indígenas se encuentran la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, las bases de datos nacionales disponibles y la información de campo que la entidad promotora haya podido obtener.
3. Publicidad de la medida (Artículo 17): En esta etapa, la entidad promotora hace entrega a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas la propuesta de la medida a consultar y el plan de consulta, documentos que deben estar traducidos a la lengua de los pueblos indígenas que serán consultados, y, de ser posible, adaptados a un modo de comunicación que permita una interpretación adecuada por parte de los pueblos indígenas.
4. Información de la medida (Artículo 18): La entidad promotora reúne a los representantes de los pueblos indígenas para proporcionarles información sobre las características de la medida a consultar y acerca del modo en que esta afectará sus derechos colectivos, para lo cual deben contar con intérpretes y con una metodología que facilite la comunicación y la comprensión de la propuesta. El plazo máximo para esta etapa es de 60 días calendario.
5. Evaluación interna de la medida por parte de los pueblos indígenas (Artículo 19): Una vez que los pueblos indígenas consultados han sido adecuadamente informados de la medida y sus impactos, se realiza un análisis a partir del cual se podrá proponer modificaciones o manifestar

su conformidad. En esta etapa, únicamente participan los pueblos indígenas; su duración no debe exceder los 30 días calendario.

6. Diálogo intercultural (Artículo 20): Finalizada la evaluación interna de la medida y de sus efectos, los representantes de los pueblos indígenas y de la entidad promotora se reúnen para ponerse de acuerdo sobre los puntos controversiales de la medida, después de lo cual se procede a firmar el acta de consulta, que contiene los acuerdos a los que se llegó durante el diálogo. Se trata de una de las etapas fundamentales del proceso, la cual no debe exceder los 30 días calendario, aunque excepcionalmente podrá extenderse siempre que ambas partes así lo manifiesten.
7. Decisión por parte de los pueblos indígenas (Artículo 23): Al finalizar la etapa de diálogo, la entidad promotora deberá decidir sobre la medida consultada, y tomará las acciones necesarias para cumplir con los acuerdos y garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La entidad promotora también puede considerar las opiniones de los pueblos indígenas durante el proceso.

Una vez culminado el proceso de consulta, la entidad promotora deberá elaborar un informe final (Artículo 25) que dé cuenta de la medida que se consultó, del plan de consulta, del desarrollo del proceso, del acta de consulta (Artículo 22) y de la decisión final adoptada. Asimismo, el proceso de consulta no limita la posibilidad que tienen los pueblos indígenas de interponer acciones legales contra la entidad promotora en caso de que consideren que hubo irregularidades en el proceso o que sus derechos colectivos han sido vulnerados.

Gráfico 2.1. Etapas del proceso de consulta previa



Fuente: Elaboración propia.

2.3. Investigaciones existentes

La revisión de la literatura académica sobre consulta previa muestra que la producción documental es aún escasa, ya que es un proceso nuevo y la reglamentación al respecto en América Latina es reciente. Se observa que, en su mayoría, las investigaciones sobre el tema han sido realizadas por estudiantes de pregrado o posgrado en Facultades de Derecho. Por tanto, estos estudios se encuentran destinados a analizar la normatividad existente sobre consulta previa y su aplicación en diferentes países.

A nivel de América Latina, existen investigaciones en Colombia y Ecuador, que analizan su legislación y plantean algunas recomendaciones sobre los aspectos que deberían considerarse para garantizar una consulta previa libre e informada, que respete los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Claudia Calderón, en su investigación La consulta previa a los pueblos indígenas, concluyó que la adecuación interna de la normativa internacional, el Convenio N°169 de la OIT (1989), no ha podido lograrse debido a la dificultad de lograr un consenso entre la cultura occidental y la cultura indígena. Por tanto, el Estado debe tener como objetivo el respeto de los derechos humanos de la comunidad indígena, y debe fijar una reglamentación básica que establezca los objetivos, principios y procedimientos para la realización de la consulta previa (Calderón 1999).

En la investigación titulada La consulta previa a pueblos indígenas y tribales: Análisis y propuesta de legislación, de Alejandra Vega Rodríguez, se analizan distintos tratados, convenciones, principios y sentencias tanto de Colombia como a nivel internacional sobre el derecho a la consulta previa para pueblos indígenas y tribales, y se aprecia que existe una evolución en el derecho internacional y en la jurisprudencia colombiana sobre el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos. Sin embargo, aún no existe una reglamentación del derecho a la consulta previa para pueblos indígenas y tribales en la que se tomen en cuenta los estándares nacionales e internacionales y que menos aún se realice este proceso como un ejercicio de democracia deliberativa (Vega 2012).

Nelson Atunpaña, en El derecho a la consulta previa de los pueblos y nacionalidades indígenas por actividades que realice el Estado en sus territorios, analiza si falta una ley orgánica para la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada por actividades desarrolladas en sus territorios por parte del Estado. Este investigador recomienda que sí es necesario establecer mecanismos claros y justos para llevar a cabo consultas adecuadas con comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Con ello, se garantiza que cualquier medida que afecte a los pueblos indígenas será consultada (Atunpaña 2014).

En la investigación La eficacia de la consulta previa en la realidad del mundo indígena amazónico del Ecuador, de Alvino Antuash, se analizan las vulneraciones del derecho a la consulta previa, y se identifica que los derechos de las comunidades indígenas han sido desconocidos en reiteradas oportunidades por parte del Estado ecuatoriano. Por tanto, es necesario que los proyectos de exploración y/o explotación inicien cuando los procesos de consulta hayan concluido; y que la consulta se realice de manera informada, libre y sin coacción y lograr el consentimiento de manera democrática (Antuash 2009)

En el Perú, igualmente existen investigaciones desde el área del derecho, que consideran que, en el país, la Ley 29785 y su respectivo reglamento no garantizan un verdadero proceso de consulta, ya que el Estado ha desconocido el contenido del Convenio N° 169 de la OIT (1989) y los acuerdos alcanzados en la etapa de diálogo.

Al respecto, Lariela Chuquiruna, en su investigación titulada La Ley de Consulta Previa N° 29785 y el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, vinculado con la protección del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, analizó la Ley 29785, así como la normativa nacional e internacional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y arribó a la conclusión de que esta ley desconoce el contenido del Convenio N° 169 de la OIT (1989), porque impide la adecuación de las medidas administrativas y legislativas que no fueron consultadas desde que se encontraba vigente aquel convenio (1995). Además, al hacer esto, recorta el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y, por tanto, no garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, vinculado con la protección del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo (Chuquiruna 2014).

Asimismo, Nataly Herrera, en su tesis La Ley de Consulta Previa en el Perú y su Reglamento. La problemática de las comunidades campesinas y nativas, indaga sobre la real situación de protección y/o vulneración de los derechos de las comunidades campesinas y nativas en los procesos de consulta previa en el Perú. A partir de ello, concluye que el proceso de consulta muestra serias deficiencias, entre ellas: 1) el Estado desconoce los acuerdos alcanzados en la etapa de diálogo; 2) la falta de participación de las comunidades durante el proceso de consulta, y 3) la reducción, por parte del Estado, del derecho de la consulta a un tema de información, entre otros, por lo que se visualiza una grave desprotección de los pueblos indígenas (Herrera 2014).

Estudios y sistematizaciones sobre la consulta previa también hacen énfasis en diferentes aspectos que, en base a la experiencia, deberían ser tomados en cuenta para modificar la normatividad respectiva y los procedimientos a realizarse.

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (2010), en su estudio Lecciones aprendidas sobre consulta previa, presenta la sistematización de experiencias de procesos de consulta que fueron el punto de partida para la construcción de una ruta de consulta en Bolivia. Este estudio detalla entre sus principales lecciones aprendidas los siguientes aspectos: 1) la consulta previa esencialmente debe orientarse a prevenir los daños e impactos socioambientales; 2) los pueblos indígenas con capacidades fortalecidas son una condición

necesaria para el ejercicio pleno del derecho de consulta previa; 3) se debe respetar las formas tradicionales de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas; 4) la importancia central se encuentra en que los pueblos indígenas accedan a información completa, veraz y adecuada, y 5) la consulta previa sirve para fortalecer políticamente a la organización indígena, entre otros (Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social 2010).

En el 2014, GIZ publicó el volumen La Consulta Previa del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa. Lecciones de la primera experiencia de consulta previa en el Perú, el cual es una sistematización del primer proceso de consulta realizado de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley 29785 y su reglamento. Esta sistematización detalla como lecciones las siguientes: la necesidad de que el plan de consulta se realice de forma participativa con las comunidades; reconocer a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas; contar con la participación de asesores y observadores que permitan a los pueblos sentirse respaldados; realizar reuniones de coordinación entre las instituciones participantes del proceso, y fortalecer la etapa de publicidad e información, entre otras (GIZ 2014).

Las principales lecciones aprendidas en ambos casos están referidas a la importancia de fortalecer la participación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones representativas para que realicen un ejercicio pleno del derecho de consulta previa.

En general, la gran mayoría de las investigaciones existentes sobre la consulta previa analizan la normatividad y algunos aspectos procedimentales que visibilizan los vacíos legales o las deficiencias en su implementación, y resaltan lo poco participativo del proceso. A diferencia de estos documentos, que se centran más en la legislación, el presente documento muestra hallazgos en el fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas y en el avance en el nivel de participación, ya que es considerado como un proceso que sí ha permitido que sus voces sean escuchadas y consideradas. La presente investigación brinda una mirada distinta sobre esta política pública, ya que reconoce el valor y el potencial de este espacio como un mecanismo de ejercicio de la ciudadanía de los pueblos indígenas.

2.4. Marco conceptual

Para lograr una comprensión amplia sobre los contenidos del presente estudio, es necesario profundizar en los enfoques de derechos humanos y de interculturalidad, así como en los conceptos y definiciones de nociones como pueblos indígenas, derechos colectivos, interculturalidad, participación y consulta previa.

2.4.1. Enfoque de derechos humanos

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Asimismo, el proceso de la consulta previa responde a la vulnerabilidad persistente de los pueblos indígenas, que encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos un instrumento base de defensa y lucha.

Los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos establecen las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

Como se ha señalado en líneas superiores, el enfoque basado en los derechos humanos está orientado a promoverlos y protegerlos; por tanto, todas las políticas, programas, planes y proyectos deben enmarcarse en el sistema de los derechos (establecido en las normativas internacionales de derechos humanos), con miras a promover la sostenibilidad del desarrollo, potenciar las capacidades de los grupos marginados y/o vulnerables, y obtener mejores resultados en materia de desarrollo humano. (Naciones Unidas 2006). Una política pública con enfoque basado en los derechos humanos tiene como finalidad asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos a través de estrategias, métodos y procedimientos eficaces y eficientes (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013).

2.4.2. Derechos colectivos

Otro punto donde existe una discusión amplia es la definición de los derechos colectivos. Al respecto, Agustín Grijalva señala lo siguiente:

Los derechos colectivos son derechos humanos específicos de los cuales son titulares ciertos grupos humanos. Los derechos colectivos son parte de los llamados derechos de tercera generación, cuyo reconocimiento internacional fue históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos (primera generación) y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación) (...) Algunos derechos de tercera generación son el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, los derechos de los pueblos indígenas y los de los consumidores. En el caso ecuatoriano (...) la Constitución reconoce a los pueblos indígenas⁵ derechos colectivos a su identidad cultural, propiedad, participación, educación bilingüe, medicina tradicional, entre otros (2009: 15-16).

Por su parte, Joseph Raz, en el estudio de conceptos de derechos colectivos (citado en Scioscioli 2015), refiere que un derecho colectivo existe cuando se dan tres condiciones. Primero, existe porque los intereses de los seres humanos justifican mantener que algunas personas sean sujetas a un deber. Segundo, los intereses en cuestión son los intereses de los individuos como miembros de un grupo en un bien público y el derecho es un derecho a ese bien público, porque sirve a sus intereses como miembros del grupo. Tercero, los intereses de ningún miembro particular de tal grupo en el bien público son suficientes por sí mismos para justificar mantener que otra persona sea sujeta a un deber.

⁵ Ha existido por más de 30 años un intenso debate en las Naciones Unidas acerca de la definición de 'pueblo indígena'. A pesar de que Naciones Unidas no ha llegado a un consenso sobre una definición oficial, para fines prácticos la acepción utilizada es la propuesta por José Martínez Cobo, quien señala que los pueblos indígenas son "comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales, y su identidad étnica como base de su existencia continuidad como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales" (Aylwin 2004: 22). Por otro lado, el Convenio N° 169 de la OIT define como pueblos indígenas a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país o región en la época del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que conserven todas sus instituciones distintivas, o parte de ellas. Así también, señala que la conciencia de su identidad indígena o tribal debería considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que aplica el Convenio (Artículo 1, numeral 2).

Por ende, los derechos colectivos son una categoría de los derechos humanos, que se entienden como las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades⁶. Los pueblos indígenas gozan de todos los derechos humanos, y, adicionalmente cuentan con derechos colectivos que garantizan aquellos derechos que se encuentran directamente vinculados a su cultura, la relación con la tierra y la naturaleza, así como con su cosmovisión del mundo. “En este sentido, debemos tomar en cuenta los derechos individuales de estos sujetos en consonancia con la particularidad de su cultura, de su modo de ver la vida, de su propia identidad en relación con los derechos propios del pueblo o comunidad indígena a la que pertenecen” (Ministerio de Cultura 2014c: 26).

En el Reglamento de la Ley 29785, se define como derechos colectivos aquellos que tienen por sujeto a los pueblos indígenas, reconocidos en la Constitución, en el Convenio N° 169 de la OIT (1989), así como por los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional. Incluye, entre otros, los derechos a la identidad cultural; a la participación de los pueblos indígenas; a la consulta; a elegir sus prioridades de desarrollo; a conservar sus costumbres, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; a la jurisdicción especial; a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente; a la salud con enfoque intercultural; y a la educación intercultural (Artículo 3, literal f).

2.4.3. Interculturalidad y diálogo intercultural

Según Walsh (2008), la interculturalidad es algo por construir, va mucho más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad; señala y alienta, más bien, un proceso y proyecto social político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas. (...) no solo a las condiciones económicas sino también a aquellas que tienen que ver con la

⁶ Portal web de la Defensoría del Pueblo.

cosmología de la vida en general, incluyendo los conocimientos y saberes, la memoria ancestral, y la relación con la madre naturaleza y la espiritualidad, entre otras.

Para el Consejo de Europa (2008), el diálogo intercultural consiste en un intercambio de opiniones abierto y respetuoso, basado en el entendimiento mutuo, entre personas y grupos que tienen orígenes y un patrimonio étnico, cultural, religioso y lingüístico diferente. Aquel contribuye a la integración política, social, cultural y económica, así como a la cohesión de sociedades culturalmente diversas. Asimismo, fomenta la igualdad, la dignidad humana y el sentimiento de compartir objetivos comunes, y tiene por objeto facilitar la comprensión de las diversas prácticas y visiones del mundo; reforzar la cooperación y la participación; permitir a las personas desarrollarse y transformarse, además de promover la tolerancia y el respeto por los demás (citado en Alavez 2014).

Las nociones de interculturalidad, en la actualidad, se encuentran en proceso de construcción y debate. Los estudiosos de la interculturalidad establecen la distinción entre interculturalidad de hecho e interculturalidad como principio normativo (Zúñiga y Ansión 1997; Fuller 2002). La primera se presenta en realidades establecidas, reconocibles. En esta, es posible identificar a los grupos humanos, y los contactos están dados de modo frecuente y por la intensidad de relaciones. Asimismo, en aquella, las relaciones se dan aunque las personas no necesariamente lo quieran ni lo busquen, y se ven influenciadas por rasgos culturales originados en tradiciones diferentes a la propia; en otros términos, la interculturalidad de hecho opera a modo de una fuerza real y al mismo tiempo invisible.

Por otro lado, la interculturalidad como principio normativo implica el compromiso de los protagonistas. Se convierte en el núcleo alrededor del cual se ordena la vivencia personal en el plano individual y colectivo, en otras palabras, pretende añadir a los derechos culturales de igualdad y libertad el reconocimiento de los derechos culturales. Por consiguiente, asumir así la interculturalidad implica confiar que es posible construir relaciones más racionales entre los seres humanos, respetando sus diferencias (Zúñiga y Ansión 1997).

Asimismo, existen tres perspectivas con respecto al concepto de interculturalidad. La primera, según Tubino (2005) y Walsh (2009), es la relacional, la cual hace referencia, en primera instancia, al intercambio entre culturas; es decir, entre personas, prácticas, saberes, valores y tradiciones culturales; pero este intercambio se da de forma desigual y oculta las relaciones de poder estructurales.

La segunda perspectiva de interculturalidad es la funcional, la cual se encuentra enmarcada en el reconocimiento de la diversidad y las diferencias culturales con miras a la inclusión. Este concepto de interculturalidad se ha construido básicamente para grupos sociales que se encuentra en situación de desventaja, como es el caso de la población indígena, debido a su demanda con respecto a la reivindicación de sus derechos y al reconocimiento político. En precisión, Viaña, Tapia y Walsh (2010) señalan que ese concepto de interculturalidad ha usado el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural como estrategia de dominación y control étnico con el fin de reproducir y mantener el modelo económico, expresado en las relaciones de poder.

La tercera perspectiva se concibe desde la interculturalidad crítica. Este enfoque parte del problema estructural-colonial-racial y no desde la mirada de la diversidad o diferencia como problema. La interculturalidad, de este modo, se entiende como herramienta, como un proceso y proyecto desde la gente, desde las voces de quienes conforman las minorías sociales. Por tanto, “asumir este enfoque apunta a la transformación de las estructuras, instituciones y relaciones sociales, así como la construcción de condiciones para estar, ser, aprender, sentir y vivir distinta” (Walsh 2010: 78).

Por otra parte, las instituciones nacionales también adoptan nociones de interculturalidad para la implementación de sus políticas. Por ejemplo, para el Ministerio de Educación:

La interculturalidad (...) se refiere a complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales, y busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que reconoce y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad que el “otro” pueda ser

considerado como sujeto con identidad, diferencia y agencia la capacidad de actuar (2005: 6).

Asimismo, la consulta previa también es entendida como un proceso de diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos Indígenas u originarios (Ministerio de Cultura 2014d), el cual se define del siguiente modo:

Un proceso de comunicación e intercambio que puede traducirse en la interacción entre dos o más individuos y/o grupos que provienen de diferentes orígenes o culturas, donde cada uno de ellos manifiesta sus ideas, opiniones, brinda información y/o busca establecer acuerdos o aceptación de divergencias en un ambiente de respeto y reconocimiento de las diferencias culturales, a través de relaciones simétricas y de reciprocidad. Se trata de un proceso que abarca el intercambio abierto y respetuoso de opiniones entre personas y grupos con diferentes tradiciones y orígenes étnicos, culturales, religiosos y lingüísticos, en un espíritu de entendimiento y respeto mutuo (Ministerio de Cultura 2015a: 11).

Por tanto, la consulta previa no es una reunión para una comunicación puntual entre actores de diferentes culturas; sino que debe realizarse estableciendo criterios y canales adecuados de comunicación con reglas claras y donde cada parte brinde su punto de vista, respetando al otro y sus diferencias, con miras a alcanzar acuerdos.

2.4.4. Ciudadanía

El concepto de ciudadanía ha variado a través de los años, dependiendo de la cultura y la época. En este sentido, se aprecian concepciones desde Grecia, Roma, la revolución americana, la Revolución francesa; y a la vez diferentes modelos de ciudadanía: liberal, republicana, comunitarista, diferenciada, multicultural, entre otras.

La ciudadanía ha sido comprendida, desde el modelo liberal, como el “tratar a las personas como individuos con iguales derechos ante la ley” (Kymlicka 1996: 240). Este modelo está centrado en el individualismo. De este modo, “privilegiando los derechos individuales y su esfera de acción (...) el bien individual queda por encima del bien común, y la finalidad del Estado es únicamente instrumental, es

decir, permitir la libertad de los individuos, sin interferir con ellos” (Horrach 2009: 14). Desde esta lógica, este modelo propugna el beneficio particular sin considerar los derechos colectivos.

A diferencia de este modelo, la ciudadanía multicultural señala tres clases de grupos que tienen derechos específicos: 1) los grupos desfavorecidos, conformado por las mujeres, discapacitados, entre otros grupos que requieren de derechos específicos por un determinado tiempo y espacio; 2) los grupos de inmigrantes y minorías étnicas o religiosas que tienen derechos multiculturales y requieren mantener una identidad diferenciada, y 3) las minorías nacionales que exigen un mayor grado de autogobierno (Horrach 2009). Al respecto, Tubino mencionó lo siguiente:

Lo que sostienen los liberales multiculturalistas, como Will Kymlicka es que, justamente, para que las personas que pertenecen a grupos socio-culturales vulnerables puedan ejercer sin restricciones sus derechos individuales-reconocidos jurídicamente en las democracias constitucionales modernas- es necesario postular, para esos casos, derechos colectivos especiales (s. f.: 4).

Esta teoría de las ciudadanía diferenciadas del multiculturalismo liberal está en contra de fórmulas homogeneizantes y universalistas que no toman en cuenta las singularidades y los contextos culturales de los distintos grupos. Para este modelo, los derechos colectivos no restringen los derechos individuales sino que facilitan y garantizan el ejercicio de estos. Como refiere Tubino:

Los sujetos de los derechos colectivos especiales son los ciudadanos. Pero hay que tratarlos diferenciadamente para hacer posible la igualdad de oportunidades pues convivimos en contextos sociales y culturales fuertemente asimétricos. Los derechos especiales no son los privilegios de los pobres. Lo que se evita con el otorgamiento de derechos especiales es que los derechos básicos de los colectivos menospreciados se queden en un plano puramente formal (s. f.: 4-5).

2.4.5. Derecho a la participación

La participación es un derecho que como tal tiene una historia cultural, jurídica, sociológica. En precisión, es un fin instrumental para la consecución de otros

derechos. La participación activa, consciente y libre es un factor de reconocimiento de la propia dignidad y un afianzamiento de la conciencia de igualdad (Cussiánovich 2001).

Este derecho ha sido reconocido por diversos tratados y pactos internacionales desde la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 hasta los más recientes tratados de promoción y protección de los derechos (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza 2010) como el Convenio N° 169 de la OIT (1989).

De esta manera, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Artículo 25) como la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (Artículo 23) señalan que los ciudadanos tienen derecho a participar en la conducción o dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de sus representantes elegidos. También, mencionan que las personas tienen derecho a elegir a sus representantes (Asamblea de Naciones Unidas 1948; Naciones Unidas 1966).

Asimismo, la normatividad nacional también ampara este derecho a partir de su incorporación en la Constitución Política del Perú de 1993, que en su Artículo 31, referido a la participación ciudadana en asuntos públicos, señala que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos a través de diversos mecanismos, y también tienen el derecho a elegir y ser elegidos.

Por su parte, el Convenio N° 169 de la OIT (1989), ratificado por el Perú en 1994, tiene como piedras angulares la participación y la consulta. De esta manera, exige que los pueblos indígenas puedan participar eficazmente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus intereses, por lo cual es fundamental el establecimiento de mecanismos de consulta para garantizar su participación efectiva (OIT 2009).

En este sentido, la participación ciudadana cumple un papel fundamental para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, al definirse esta como un “conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones

públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social” (Valdiviezo del Carpio 2013: A9).

2.4.6. Derecho a la consulta previa

El derecho a la consulta es reconocido por el Convenio N° 169 de la OIT (1989) y por otros instrumentos internacionales para protección de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales han sido ratificados por el Perú así como por otros países de la región como Bolivia, Colombia y Ecuador (Fundación para el Debido Proceso Legal y OXFAM 2011: 11).

A nivel nacional, el Perú cuenta con una ley de consulta previa, la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley 29785), promulgada el año 2011. Esta norma señala que los pueblos indígenas u originarios deben ser consultados de forma previa sobre las medidas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También, corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos (Artículo 2).

La finalidad de la consulta es llegar a acuerdos sobre medidas, programas, planes y proyectos que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos. Los acuerdos a los que se llegue durante el proceso son de cumplimiento obligatorio para ambas partes (pueblos y Estado). Con ello, es una obligación estatal destinada a salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios (Ministerio de Cultura 2014d).

2.4.7. Características de una política pública: procedimiento adecuado

Existen diversas definiciones del concepto de política pública, pero pocas mencionan aspectos o elementos vinculados con los procedimientos adecuados; con la utilidad o el beneficio de una política pública para la población o con los actores involucrados. Sin embargo, la revisión bibliográfica realizada ha permitido identificar dos perspectivas teóricas que, por un lado, dan cuenta de aquellos

elementos que hace distintiva a una política pública frente a otras, y que, por otro, se relacionan con el tema central de la presente investigación: la participación.

Una de estas perspectivas es la de Lahera (2002), que menciona una política pública de calidad o de excelencia. Para este autor, tres son los factores que influyen en una política pública con estas características: 1) los cursos de acción o flujos de información con un objetivo democráticamente definido, lo cual hace referencia a un proceso y un resultado; 2) los actores o participantes se interesan y participan en la solución del problema, y 3) las orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales, los cuales hacen referencia a los márgenes políticos y financieros a los que están acotadas las políticas.

El autor remarca que, en términos políticos, las políticas corresponden a modificaciones de algo ya existente, y, en cuanto a lo financiero, se debe mantener el equilibrio macroeconómico básico, por lo que la autoridad debe asignar recursos mediante la jerarquización de políticas para lograr satisfacer objetivos múltiples. En este punto, también son importantes la rigidez de los procesos contables, así como las limitaciones del manejo financiero entre otros factores. Asimismo, si “las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestadores hacia el populismo inmediatista” (2004: 9).

Sobre este último punto, Lahera (2002) también señala que la participación permite una distribución más equitativa del poder y mayor visibilidad de los problemas sociales; es la base de determinadas capacidades en los grupos de beneficiarios; aumenta la efectividad y la eficacia de las políticas; otorga mayor transparencia al sistema político; y permite expresar la diversidad, pues los grupos pueden hacer presentes sus demandas y su visión del mundo. Para lograr la participación de numerosos grupos, es necesaria la organización y la capacitación, un ordenamiento de las modalidades de participación y su jerarquización, así como la información como uno de los antecedentes indispensables.

Una segunda perspectiva es la de Dussel, que desarrolla su teoría de la política de la liberación, en cuyo contexto se encuentra el concepto de políticas públicas

críticas. Se trata de un concepto pensado en y desde América Latina, pues contraviene los modelos tradicionales para desarrollar las políticas públicas que provienen fundamentalmente del mundo anglosajón y que han sido utilizados por las instancias gubernamentales, como es el caso del modelo racional de análisis de las políticas públicas (citado en Gómez 2013).

Para Dussel, una política pública crítica se construye desde la perspectiva del otro, desde las víctimas, no desde la visión de los "hacedores de políticas públicas" (citado en Gómez 2013: 82, por lo que deben ser formuladas de acuerdo al contexto en el cual actúan. Asimismo, la política pública debe velar por los que no tienen voz, y asegurar espacios de argumentación simétricos. Esto quiere decir que el destinatario no debe recibir el efecto a posteriori de un acuerdo (la política pública) del cual no fue parte. Para Dussel, la simetría pasa por el reconocimiento de las diversas culturas, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes (citado en Gómez, 2013).

En la misma línea de estos dos autores, Béjar (2011) incorpora como un elemento que define a la política pública a la población como actriz o promotora y la importancia de los consensos entre los distintos sectores sociales y económicos para lograr la estabilidad de una política pública y como procesos en los que los distintos actores identifican el problema, fijan una agenda de trabajo, adoptan la política, la implementan y la evalúan. Es en este proceso en el cual estos actores interactúan en diferentes momentos a través del tiempo, a veces en medio de fuertes tensiones o incluso luchas colectivas.

Otra característica a la que hace referencia Béjar (2011), y que es relevante para la presente investigación, es la flexibilidad de las políticas públicas, pues estas no pueden ser rígidas, ya que tratan de ser medios para estimular la libertad y la iniciativa dentro de ciertos límites: "la existencia de políticas entendidas como anchas avenidas que permiten un juego muy diverso y libre de decisiones sin que ello signifique caos o dispersión, expresa una cultura democrática, donde se puede adoptar medidas de diversos tipos con seguridad y confianza" (Béjar, 2011: 35).

2.4.8. Actitudes hacia las políticas públicas: satisfacción hacia una política pública

De acuerdo con Carrillo y Tamayo (2008), el apoyo que pueden recibir las políticas y servicios públicos se determina a partir de la satisfacción o insatisfacción que estos generan en los ciudadanos y esta se puede deber principalmente a tres factores: 1) *output* de política pública, que se refiere al ajuste entre las preferencias de política pública de los ciudadanos y la percepciones que estos tienen respecto a las decisiones de política pública adoptada por el gobierno; 2) los *outcomes* de las políticas, que son los impactos de las política entendidos desde la perspectiva de los ciudadanos, y suponen cómo la política pública contribuye eficazmente a resolver o aminorar los problemas públicos, y 3) los procedimientos a través de los cuales se han elaborado las políticas públicas, por lo que la satisfacción se debe a un ajuste entre las expectativas normativas de los ciudadanos de cómo debe elaborarse la política pública y los comportamientos observados en los gobernantes.

Ahora bien, la satisfacción no solo se debería a los *outputs* y *outcomes*, sino también a las percepciones acerca de los procedimientos a partir de los cuales han sido elaboradas las políticas públicas. Por ejemplo, aspectos como la legalidad, el respeto a los derechos, la participación, el modelo de equidad, la rendición de cuentas, la receptividad de las necesidades y demandas, entre otros aspectos procedimentales, son fuentes de satisfacción o insatisfacción.

Otro concepto que hace referencia a las actitudes frente a una política pública, es el de valor público. Este concepto hace referencia al resultado de la acción del Estado que genera la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos. Esto quiere decir que hay valor público cuando el Estado genera bienes y servicios que son valorados por los ciudadanos (Olavarría 2007: 45). Este concepto fue acuñado por Moore (1998), quien señala que el valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos. Las aspiraciones de los ciudadanos pueden ser de distintos tipos: unas son los bienes colectivos, y otras son las aspiraciones políticas que reúnen condiciones sociales adicionales, por ejemplo, una distribución equitativa de las oportunidades económicas y sociales.

CAPÍTULO III: HALLAZGOS

Hallazgo I: Participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas

“La principal riqueza del Perú es su diversidad” (Minedu 2013: 14). En nuestro país, existe una gran diversidad étnica, social, cultural y biológica que determina diversos modos de ser, hablar, sentir y pensar. Sin embargo, a lo largo de la historia nacional, esta diversidad ha sido y es vista no como una riqueza, sino como problema, lo cual genera una fuerte discriminación entre peruanos (Minedu 2013).

En este escenario, la diversidad, en especial la étnica, se enmarca bajo los signos de la marginación, la pobreza y las brechas más grandes de desigualdad. En el Perú, los pueblos indígenas u originarios se han constituido como el grupo poblacional con los mayores índices de pobreza, mortalidad infantil, informalidad laboral, así como los menores índices de ingreso promedio familiar, de escolaridad, entre otros.

Esta exclusión hacia los pueblos indígenas se ha dado en distintos planos, incluyendo el plano político, lo que ha “significado una serie de luchas contra la discriminación, defensa de sus territorios y prácticas ancestrales frente a intereses de terceros, e incluso la exigencia de ciudadanía para participar en el debate político” (Alza y Zambrano 2014: 1).

Recién a partir de la Constitución de 1979 se amplió el voto del electorado a los mayores de 18 años de edad sin distinción (Del Águila et al. 2012), lo cual significó otorgarle el derecho al sufragio a la población analfabeta, hecho que permitió que los pueblos indígenas participaran en los procesos electorales. En la actualidad, solo existe un 0,7 %⁷ de población indígena de 18 años a más sin documento nacional de identidad (INEI 2015), por lo que se aprecia un gran avance en uno de los factores que facilita el ejercicio de la ciudadanía.

⁷ Esta cifra se ha elaborado tomando en cuenta el criterio de autoidentificación. En el caso de que se hubiese considerado el criterio de lengua materna, el porcentaje hubiese sido 0,83 %.

Posteriormente, el Estado otorgó cuotas electorales para las elecciones regionales y municipales, en las que, por ejemplo, se ha establecido que el 15 % del total de candidaturas debe estar reservado para candidatos indígenas (Salmón 2011). Aun así, los esfuerzos para reivindicar sus derechos, revalorizar su cultura y contrarrestar desigualdades históricas son todavía insuficientes. Han sido muchos años en los que no se tomó en cuenta las voces y las demandas de los pueblos indígenas, lo cual imposibilitó su participación plena en los procesos de toma de decisiones con respecto a situaciones que los afectan. Al respecto, Salmón mencionó lo siguiente:

Los pueblos indígenas peruanos han sido invisibilizados en los procesos de decisión política o han sido protegidos por mecanismos de participación política indígena, como las leyes de cuotas, que han resultado meras formalidades para la inscripción de los partidos políticos (2011: 279).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la participación ciudadana no solo consiste en ejercer el derecho al sufragio (concepto básico de participación) o tener la posibilidad de ser elegido presidente, sino que implica que los ciudadanos sean conscientes de sus derechos y los puedan ejercer, participando en la toma de decisiones que les competen o exigiendo medidas en favor del desarrollo de su localidad, tanto de manera individual o colectiva (organizada). Para Valdiviezo, la participación ciudadana es definida de la siguiente forma:

Un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social (2013: A9).

En los últimos años, tomando como marco el Convenio N° 169 de la OIT (1989), el Estado ha creado instituciones para establecer el diálogo con los pueblos indígenas como el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA). Además, ha promovido la creación y el desarrollo de mesas técnicas, comisiones legislativas, mesas de trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, entre otros mecanismos de participación directa para los pueblos indígenas. Asimismo, los pueblos indígenas se han incorporado con una

participación activa en estos espacios, con lo cual han fortalecido su liderazgo al interior de sus organizaciones, y han conquistado, de esta manera, algunos espacios de poder, especialmente a nivel regional (Zambrano y Uchuypuma 2015).

Uno de estos espacios de participación ha sido el proceso de consulta previa, el cual constituye un espacio de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas para incorporar las opiniones y puntos de vista de estos con respecto a las medidas administrativas y legislativas que pudieran afectar sus derechos colectivos. La ley de consulta previa para Lemaitre (2009):


Se establece como un nuevo pacto social frente a los enfrentamientos en Bagua así como otros conflictos sociales. Este pacto social recuerda que la violencia resulta ilegal y que, por el contrario, la consulta y las formas democráticas de participación política indígena son lo legalmente aceptable (citado en Salmón 2011: 300).

El proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha sido reconocido por los pueblos indígenas, en primer lugar, como un espacio de participación activa de las organizaciones. En precisión, este aspecto es señalado por todos los entrevistados de distinta manera (escucha de sus voces y opiniones, participación en los talleres descentralizados, participación de la mujer, etc.). Sin embargo, tres de los siete entrevistados (representantes o asesores de las organizaciones indígenas) enfatizaron su involucramiento en este proceso y la participación activa de las organizaciones, tal como se muestra en el Gráfico 3.1.

La participación es una condición necesaria para el ejercicio de la ciudadanía, en el sentido que ser ciudadano implica involucrarse en los procesos de toma de decisiones a nivel local, regional o nacional; es decir, implica reconocer y asumir que los derechos son temas de su competencia y que, por tanto, es corresponsable de su promoción, protección y cumplimiento. En este sentido, los pueblos indígenas, a través de su participación en la consulta previa, “han posicionado la necesidad de que la democracia reconozca la diferencia y la necesidad, desde la identidad, de construir la participación social” (Dávalos 2005: 20).

Gráfico 3.1 Participación activa de las organizaciones indígenas

Participación activa de las organizaciones



"Sí, yo creo que sí ha sido una situación eh... muy participativa, porque se han hecho talleres regionales, nacionales eh... que, quizá en algunas zonas en el caso Amazonía, no podían participar todos, por lo menos los más representativos han participado..."
(Entrevista 5—representante de organización indígena)

"Ha habido un involucramiento de parte de las organizaciones, las organización se pusieron el proceso al hombro, hubo... desde experiencia interna, me consta que hubo un proceso de preparación."
(Entrevista 6—asesor de organización indígena)

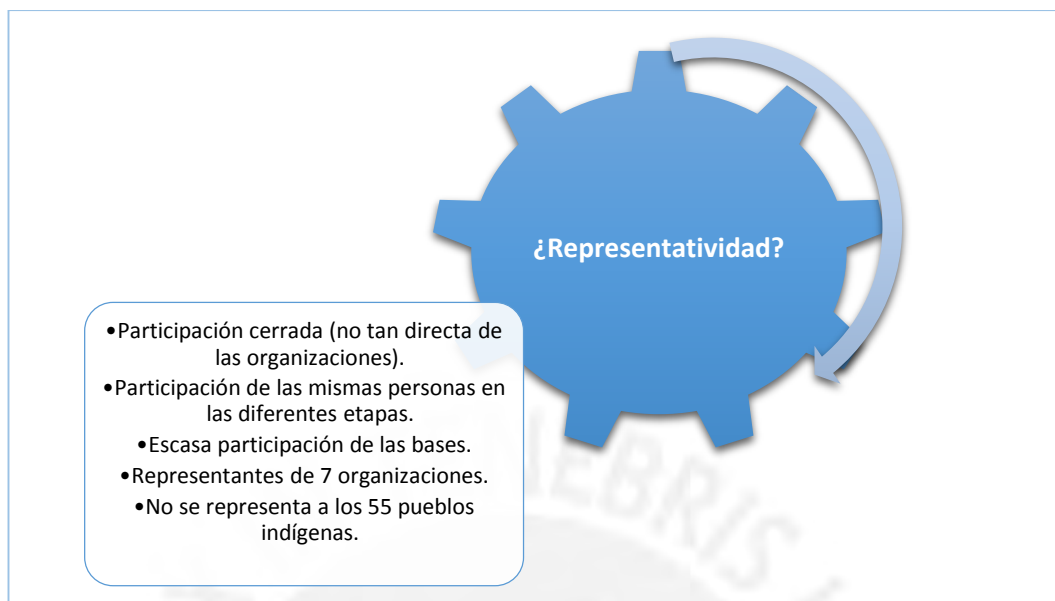
Foto: Diario Gestión del 13 de enero del 2015

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, los resultados hacen referencia a una participación activa por parte de las organizaciones, pero también señalan la ausencia de una participación de las bases constituidas por las comunidades más alejadas y también de los muchos pueblos indígenas del país. En total, 3 de los 13 entrevistados, siendo dos de ellos representantes de instituciones del Estado (Defensoría del Pueblo y Viceministerio de Interculturalidad), señalan que los 55 pueblos indígenas del Perú no han estado representados en este proceso y, además, que no ha existido una real participación de las bases, pues solo los representantes de 7 organizaciones son quienes han estado de manera permanente durante todo el proceso. En el Gráfico 3.2, se muestra el consolidado de este aspecto.

La consulta previa, como mecanismo de participación ciudadana, fortalece a las organizaciones indígenas, pero aún no garantiza el fortalecimiento de las bases. Si bien en las primeras etapas del proceso de consulta la información es difundida a nivel de bases, esta práctica no llega a todos y tampoco es realizada de una manera constante como para asegurar que la información sea incorporada por el total de la población.

Gráfico 3.2 Representatividad de las bases



Fuente: Elaboración propia

Además, las bases no participan durante todo el proceso y, en algunos casos, son personas específicas (ya designadas) las que participan. Por tanto, para garantizar la democracia consideramos que: 1) los pueblos indígenas deben contar con la información pertinente del proceso de consulta; 2) esta información debe llegar a la gran mayoría; 3) los pueblos indígenas deben elegir quienes los representarán, y 4) estos últimos deben representar a la mayoría. De esta manera, la consulta previa generará capacidades en las bases y fortalecerá aún más a las organizaciones.

En segundo lugar, este proceso se ha apreciado como un espacio donde las opiniones de los pueblos indígenas han sido escuchadas y tomadas en cuenta. En general, las expresiones de todos los entrevistados no solo recalcan la participación activa de los pueblos indígenas, sino que enfatizan la escucha de sus opiniones por parte del Estado y el recojo e incorporación de sus puntos de vista por parte de este último actor. Como se aprecia en la Matriz 3.1, cinco (tres representantes o asesores de los pueblos indígenas y dos miembros de instituciones del Estado) de los trece entrevistados mencionan este aspecto.

Matriz 3.1. Las opiniones de los pueblos indígenas han sido escuchadas y tomadas en cuenta

Entrevista asesor organización indígena	6-de	"Yo, honestamente, creo que la mayoría de aportes, la mayoría de opiniones, la mayoría de decisiones, sí fueron escuchadas, creo. No todas, evidentemente, pero la mayoría."
Entrevista representante de la Defensoría del Pueblo	10-del	"Sí se ha escuchado la voz de las organizaciones y se ha plasmado en el propio documento que ha recogido a estas mismas; sí se ha creado mecanismo para que participen las propias comunidades."
Entrevista representante organización indígena	5-de	"No será perfecta pero por lo menos fortalece y esto ha sido una ley con su reglamento, trabajado mediante consulta previa con la participación activa ¿no? Entonces se ha consultado, se ha recuperado ideas que ha ayudado ¿no? Y eso lo puedo marcar bien claro, porque en la etapa informativa, evaluación interna, diálogo y decisión, incluso hemos ampliado los plazos con SERFOR porque habían cosas que no estaban de acuerdo, entonces, nos hemos dado muchos encontrones con SERFOR."
Entrevista representante entidad promotora	11-	"[...] al final del proceso en la decisión estuvimos alegres, porque no solo se revisaron las 55 medidas desde el SERFOR, sino también las organizaciones incorporaron las 83 más".
Entrevista representante organización indígena	4-de	"Yo me he preparado, yo he estado, yo he planteado, mis propuestas están recogidas y han sido escuchadas, también lo vemos de ese lados."

Fuente: Elaboración propia

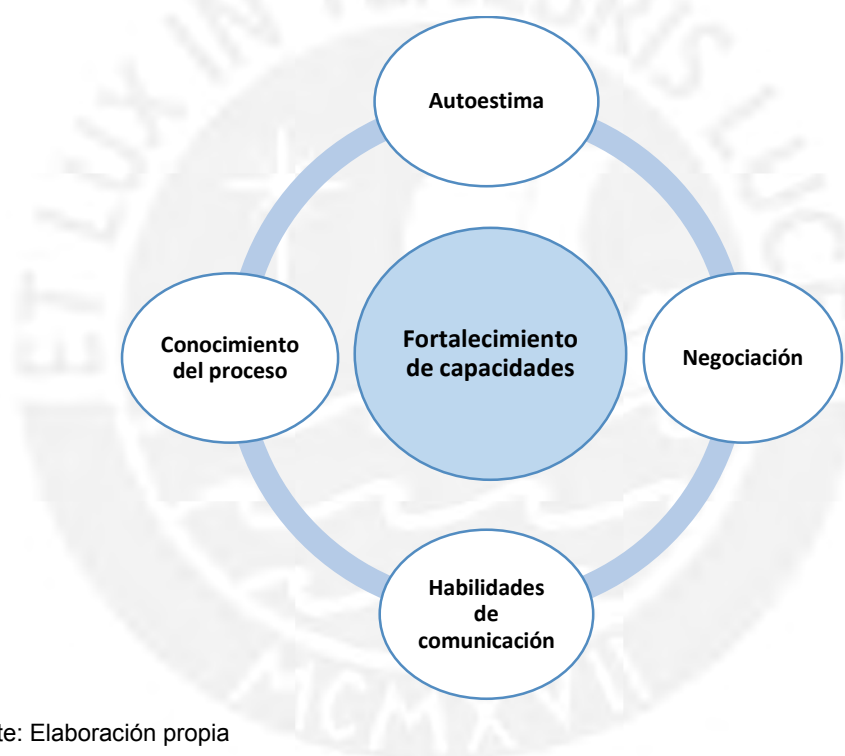
Durante las entrevistas, los representantes de los pueblos indígenas hicieron referencia a otras consultas previas en las que han participado, en las que sienten que no hubo este grado de participación de sus organizaciones ni tampoco el nivel de escucha que percibieron en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En anteriores procesos, su relación con el Estado no fue fluida ni se lograron estrechar lazos; sin embargo, en este proceso, sí se muestra un cambio en esa relación, aspecto que se detallará en el segundo hallazgo del presente estudio.

Debido a que, a lo largo de la historia, los pueblos indígenas han sido excluidos de la toma de decisiones, que un proceso reconozca que sus opiniones son valiosas y hayan sido incorporadas en las políticas públicas los empodera y desarrolla su autonomía. En este sentido, el empoderamiento generado en los pueblos indígenas "se relaciona, (...) con el poder, cambiando las relaciones de

poder en favor de aquellos que con anterioridad tenían escasa autoridad sobre sus propias vidas.” (Romano 2002, citado en Crespo et al. 2007: 3).

En cuanto al fortalecimiento de capacidades de los representantes de los pueblos indígenas, es importante resaltar que los miembros de las organizaciones indígenas mencionan que este proceso les permitió fortalecer su autoestima, sus habilidades de comunicación, de negociación y, además, conocer qué es una consulta previa, cómo se lleva a cabo y qué implica. De los 13 entrevistados, seis de ellos resaltaron los aspectos que se describen en el Gráfico 3.3.

Gráfico 3.3. Capacidades desarrolladas en los pueblos indígenas



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, Coelho y Bruno (2006) señalan que existen capacidades básicas para el ejercicio de la ciudadanía. Estas son las siguientes: análisis y solución de problemas, búsqueda de información, capacidad de aprendizaje, comunicación, conciencia de sí, influencia y establecimiento de alianzas y redes, pensamiento crítico, toma de decisiones, y trabajo en equipo y cooperación. Algunas de las capacidades adquiridas que resaltan los miembros de las organizaciones indígenas son las que siguen:

...Sí nos sirvió el proceso porque hemos aprendido muchas cosas que no hemos sabido ¿no? Y especialmente para las comunidades campesinas, para nuestros campesinos para que cuiden y protejan pues los recursos naturales (participante 5 del grupo focal–representante de organización indígena).

Para nosotras como organización de mujeres sí nos ha servido este espacio, porque las mujeres que participaron, aprendieron a cómo también analizar las leyes en los artículos, a cómo prepararlos para poder entender todas las técnicas que hubo, ha servido al autoestima de cada compañera ¿no es cierto? (participante sin identificar del grupo focal).

(...) fortalecer a nuestras organizaciones la mayoría de las veces, porque digamos fortalece las capacidades de los dirigentes y de otros representantes que vinieron de otras partes del país para internalizar la importancia de la consulta previa como derecho y evidentemente mejorar sus capacidades de comunicación, negociación, coordinación con el Estado (entrevista 6-asesor de organización indígena).

Ha sido una experiencia, como decimos tal vez no nos valoren de esa manera, pero nosotras sí como mujeres, son los espacios para nuestras compañeras que han ido preparándose, porque hoy también se eleva el autoestima, yo me he preparado, yo he estado, yo he planteado, mis propuestas están recogidas y han sido escuchadas, también lo vemos de ese lado (entrevista 4-representante de organización indígena).

El proceso de consulta previa se evidencia como un espacio de desarrollo capacidades, aunque no pretende serlo. Es un proceso prolongado en el que se informa a la población sobre el proceso en sí y sobre los procedimientos a seguir, se adquieren conocimientos para entrar al diálogo, y además, los involucrados deben tener una actitud de tolerancia, escucha y empatía, que facilite tomar acuerdos y dialogar con otras personas de diferentes culturas. Al respecto, el Ministerio de Cultura expone lo siguiente:

Desde la implementación de la Ley, las organizaciones han ido adaptándose al mecanismo, lo cual ha significado un incremento de sus capacidades de negociación y el establecimiento de redes regionales, nacionales e internacionales que optimizan el involucramiento en los procesos en curso; por ejemplo, a través de asesores especializados. El acceso a información, redes y recursos, potencian las capacidades de participación de las organizaciones indígenas y les dotan de

mayores elementos para evaluar las medidas y proponer acuerdos al Estado (s.f. b: 11).

El ejercicio de la ciudadanía, a través de la participación, es el responsable del desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas tanto a nivel individual como a nivel colectivo. “La participación ciudadana, al igual que la política (cantidad y calidad), actúan como unidades de medida del empoderamiento de las comunidades indígenas” (Díaz 2012: 82). Sin embargo, se debe tener en cuenta que “la participación, para convertirse en instrumento de desarrollo, empoderamiento y equidad social, debe ser significativa y auténtica, involucrar a todos los actores” (Torres 2001: 3). En este sentido, es importante resaltar que durante el proceso de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre hubo dos elementos básicos que permitieron el fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas y el ejercicio de su ciudadanía. El primero, fue poder dialogar y confluir con el otro, y el segundo, estuvo relacionado con su fortalecimiento como organización y como unidad.

Respecto al primer aspecto, al dialogar con “otros diferentes”, se fortalece el sentido de la democracia, ya que el diálogo permite a los involucrados reconocerse en el otro, reconocer que las problemáticas son comunes, reconocerse como personas de un mismo país, que tienen los mismos problemas y dialogan para solucionarlos. Esta mirada, desde la construcción del otro, es lo que Mijail Bajtín (citado en Hernández 2011) denomina alteridad. Por tanto, un individuo no puede representarse a sí mismo sin la mirada del otro, porque el otro también determina parte del ser, “ratifica y comprueba su existencia” (Dávalos 2005: 22), y desempeña un rol importante en la construcción del sujeto social:

El reconocimiento de la Alteridad significa el reconocimiento de otros saberes, de otras prácticas, de otras formas de relacionamiento, pero cuando se establece la existencia de otros saberes en realidad se están significando otras disposiciones conceptuales dentro de un campo epistemológico asimismo distinto, y un conjunto de nuevas prácticas históricas, es decir, de otras formas de relacionamiento entre el hombre y su presente (Dávalos 2005: 24).

Este sentido de reconocerse en el otro ha sido también una nueva forma de relacionamiento entre organizaciones indígenas. Los representantes de los

pueblos indígenas señalan que, en consultas previas anteriores o en los espacios de concertación, siempre existió una división entre andinos y amazónicos; sin embargo, ello no sucedió durante la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pues se logró que todas las organizaciones se unieran para hacer propuestas hacia un mismo horizonte, con lo que se constituyó una unidad. De los trece entrevistados, siete enfatizaron este aspecto (ver Matriz 3.2).

Este establecimiento de vínculos entre organizaciones andinas y amazónicas logró que las organizaciones, de manera independiente, se fortalecieran, pero también permitió que lo hicieran para el trabajo en conjunto. La participación tiene diferentes escalas; si bien se puede participar de manera individual, la organización fortalece esa participación. Los miembros de las organizaciones de los pueblos indígenas son sujetos de derechos y se han empoderado mediante su participación en este espacio. Con ello, han logrado influir en la toma de decisiones para el desarrollo de sus comunidades (ver Gráfico 3.4).

Luego de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se conformó el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) para un trabajo articulado entre organizaciones indígenas y el Estado. De igual manera, este proceso también ha fortalecido el trabajo en el Pacto de Unidad como espacio de concertación para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Es importante considerar que “la participación ciudadana indígena aspira a fortalecer sus organizaciones y a tener un rol más activo en la construcción de la democracia y de Estados de carácter multiétnicos, pluriculturales y multilingües” (Chuecas 2007: 144).

En conclusión, se aprecia que la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha promovido la participación de los pueblos indígenas tomando en cuenta sus opiniones. De igual manera, ha facilitado el desarrollo de sus capacidades de comunicación, negociación, fortalecimiento de la autoestima, entre otras, y ha fortalecido a las organizaciones a nivel interno y las relaciones entre estas. En este sentido, se observan características iniciales y facilitadoras para el empoderamiento de los pueblos indígenas. Por tanto, los principales retos del empoderamiento, en este espacio, se enmarcan en luchar contra la pobreza,

transformar las relaciones de poder y dominación que mantienen las desigualdades, fortalecer capacidades e incorporar la noción de ciudadanía en la práctica social de los actores (Crespo et al. 2007).

Matriz 3.2. Establecimiento de vínculos entre organizaciones andinas y amazónicas

Entrevista 4- representante de organización indígena	<i>"(...) nos pareció sumamente importante este espacio, porque empezamos también a fortalecer la articulación de las organizaciones indígenas de los pueblos originarios; antes estaba distanciado los amazónicos con los andinos, no nos queríamos, incluso si quiera conversar, pero este espacio de la reglamentación de la consulta nos ha servido para poder dialogar, conversar, proponer".</i>
Entrevista 3- representante de organización indígena	<i>"Esta propuesta es que conllevó a consensuar tanto los amazónicos y los andinos a un punto medio para lograr, de caso contrario nunca nos hubiésemos puesto de acuerdo. Primero, teníamos que ponernos de acuerdo los gremios que participamos, luego la propuesta que íbamos a proponerle al SERFOR y eso facilitó el diálogo intercultural con SERFOR y fue muy bueno."</i>
Entrevista 2- representante de organización indígena	<i>"El diálogo intercultural se dio en ese espacio (...) porque había ciertos prejuicios iniciales, yo soy amazónico, yo soy andino, el reglamento yo lo impulso, Bagua paso por mí y no por ti, entonces fue interesante."</i>
Entrevista 5- representante de organización indígena	<i>"Nos hemos articulado, hemos socializado, hemos dicho que este es un tema, una opinión más, hay que demostrarle al Estado que estamos unidos y la unidad ha prevalecido y hemos llegado hasta el último ¿no? Entonces, creo que eso ha sido un tema que fortalece (...)."</i>
Entrevista 12- representante del Ministerio de Cultura	<i>"En este espacio de la reglamentación, en las reuniones que hemos tenido, hemos logrado mirarnos hoy verdaderamente como compañeros, como hermanos, como familia, eso es lo importante, que también hay que valorar de este espacio de la reglamentación"</i>
Entrevista 7- asesor de organización indígena	<i>"(...) entre organizaciones andinas y amazónicas, muchas veces no nos podíamos ni ver, una amistad así... coincidir en... digamos en una estrategia, no se podía. Pero en el proceso de la reglamentación de la ley forestal ahí sí lo logramos, fue duro porque al inicio, nos reuníamos cada uno por nuestro lado, pero después vimos la necesidad de juntarnos y fruto de eso también estamos en otros espacios."</i>
Entrevista 10- representante de la Defensoría del Pueblo	<i>"A nivel de organizaciones paso algo más allá del proceso de consulta previa, que es el acercamiento por primera vez sería y cuajada de organizaciones andinas y organizaciones amazónicas. En las primeras reuniones se ven que andinos tiran para su lado y amazónicos tiran para su lado y como que no hay todavía una unidad (...) pero después como que se ponen de acuerdo entre ellos y dicen: 'no, la consulta previa no es de muchas organizaciones y el Estado, es de los pueblos indígenas con el Estado' todos nosotros, las siete organizaciones que participamos somos una voz."</i>

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3.4. Fortalecimiento de espacios para el trabajo en conjunto



Foto: Facebook del Pacto de Unidad Perú

Foto: Ministerio de Cultura

El Pacto de Unidad de Organización Indígenas del Perú (Pacto de Unidad) se creó en el año 2011. Es un espacio de concertación, interlocución, mediación, generación de propuestas, y de defensa de los derechos de los pueblos indígenas del Perú y del diálogo intercultural, confirmado por siete organizaciones indígenas del Perú: AIDSESP, CCP, CNA, ONAMIAP, FENMUCARINAP, CUNARC y UNCA.

El Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas fue creado en el año 2014 para coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y/o requieren un enfoque de interculturalidad, de manera participativa. Este grupo de trabajo está integrado por el Viceministerio de Interculturalidad (preside), más un representante de cada organización indígena: AIDSESP, CCP, CNA, CONAP, ONAMIAP, FENMUCARINAP y UNCA.

Fuente: Elaboración propia

A pesar de los progresos, aún existe un gran camino para avanzar hacia una participación ciudadana plena; por lo tanto, se requiere lo que Díaz sostiene:

Elaborar estrategias que permitan brindar asistencia técnica a estas comunidades para el mejoramiento de sus capacidades y habilidades, promoviendo y facilitando el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, constructiva, dialogante, democrática y propositiva (2012: 82).

De igual manera, es necesaria una mayor participación de las bases y mecanismos más igualitarios de participación. La democracia interna en las organizaciones indígenas se encuentra debilitada; la participación en estos espacios de consulta de gran envergadura se restringe a los representantes nacionales, a personas ya designadas de antemano, sin que se realice un proceso

de elección. Es decir, no se han establecido mecanismos democráticos al interior de las organizaciones que aseguren un verdadero funcionamiento democrático a nivel de organización interna, procedimientos, elecciones, toma de decisiones, entre otros.

Por último, si bien la consulta previa se constituye como un espacio de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, es importante que este no se convierta en el único espacio de participación para estos últimos, pues el ejercicio de su ciudadanía no debería estar delimitado hacia un espacio particular. En palabras de Lemaitre (2009), “la ley de consulta reconoce identidades indígenas e igualmente las sacrifica porque reconduce el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a procedimientos establecidos” (citado en Salmon 2011: 300).



Hallazgo II: Nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas

Un segundo hallazgo de este estudio es la evidencia de elementos que podrían estar asociados al inicio de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, ya que, a lo largo de la historia, esta se ha caracterizado por la lucha permanente de estos pueblos para defender su identidad (Merino y La Negra 2013) y territorio (Barrio de Mendoza y Damonte 2013; Espinosa de Rivero 2009), así como para obtener mecanismos de protección para salvaguardar su existencia, lograr reconocimiento, respeto y un conjunto de derechos (Merino y La Negra 2013).

Es así que, durante la Colonia, el sistema de castas y estamentos estableció un orden jerárquico basado en la diferenciación étnica (Ministerio de Cultura 2014e) o en la idea de la raza como herramienta de jerarquización social, la cual daba sustento a las relaciones de desigualdad entre las culturas (Cruz 2013) y a las políticas de discriminación explícita cuyo propósito era el deterioro de la identidad étnica de los indígenas y la incorporación de una autoimagen negativa que favoreciera el automenosprecio y el aprecio a los colonizadores (Tubino 2002).

A inicios de la República, la situación de los pueblos indígenas se agudizó con la construcción del estado-nación (Espinosa de Rivero 2009) que, basado en los ideales liberales de la ilustración y la modernidad, buscaba ciudadanos con igualdad ante la ley (Chuecas s. f.), e igualdad de derechos y deberes (Ministerio de Cultura 2014e; Durand 2014), lo que trajo consigo políticas inclusivas, igualitarias, pero al mismo tiempo homogenizadoras, uniformadoras y asimilacionistas (Alvarado 2002; Tubino 2002).

Durante el proceso de construcción del estado-nación, se identificaba la nación con la idea de un solo pueblo, una sola cultura, idioma e identidad (Chuecas s. f.), para lo cual se empiezan a implementar políticas de “construcción nacional” que buscan uniformizar a las culturas subalternas sobre la base del modelo cultural y lingüístico de la nacionalidad hegemónica (Tubino 2004a). Con ello, se fomentó una identidad nacional preferida; se suprimió cualquier otra identidad alterna (Kymlicka 2002) o se buscó la desaparición de las diferencias étnicas y culturales para constituirse en un estado-nación homogéneo (Espinosa de Rivero 2009).

Este proceso supuso la continuidad del dominio de las élites criollas, las cuales pasaron a controlar los recursos del Estado y a imponer la idea de la superioridad de la cultura criolla-blanca (Ministerio de Cultura 2014e) frente a las poblaciones indígenas (Durand 2014), asociadas con el atraso y con características culturales poco valiosas en aspectos como lengua, tradiciones y religiosidad (Ministerio de Cultura 2014e).

De esta manera, lejos de garantizar los derechos sobre la base de la igualdad, las políticas de Estado, y la relación entre este y los pueblos indígenas pasaron de una discriminación explícita durante la Colonia e inicios de la República, a una discriminación implícita, mediante la implementación de políticas de identidad que buscaban uniformizar las identidades étnicas no occidentales bajo una cultura propia de la lengua nacional que cohesionara el tejido social (Tubino 2002), pero que estaría dejando a las poblaciones indígenas en una condición de ciudadanía tutelada (Ministerio de Cultura 2014e).

A puertas del Bicentenario de nuestra república, las tensiones entre el Estado y los pueblos indígenas permanecen por razones similares a las del pasado (Espinosa de Rivero 2009). Un claro ejemplo de ello son los sucesos de Bagua en el 2009, conflicto motivado por la promulgación de un conjunto de decretos legislativos que regulaban la intervención en el terreno amazónico, teniendo como consecuencia un gran enfrentamiento, la pérdida de 33 vidas y más de 200 heridos y que evidenció un “marcado desencuentro de visiones e intereses del gobierno y de los indígenas amazónicos del Perú, respecto a la concepción, propiedad y uso del territorio, el menosprecio del gobierno hacia los indígenas, descartándolos como actores válidos” (Dolorier y Paneque 2013: 141).

Cuatro años después de estos lamentables sucesos, ya en 2013, se lleva a cabo el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. A partir de un análisis del discurso de los representantes de los pueblos indígenas participantes en este proceso, se evidencian algunos cambios en la relación histórica entre el Estado y los pueblos indígenas, los cuales estarían asociados a elementos que caracterizan al concepto de interculturalidad⁸.

8 La interculturalidad surge en América Latina como producto de las luchas y demandas los movimientos indígenas (Viaña et al. 2010) y como enfoque alternativo al multiculturalismo anglosajón

Un primer conjunto de características que se observa en los resultados del estudio son el reconocimiento/valoración y el respeto a los aportes de los pueblos indígenas, sus organizaciones, sus costumbres y experiencia. Más adelante, la Matriz 3.3 permite observar dichos elementos.

Cabe señalar que de las siete entrevistas que se realizaron a representantes o asesores de las organizaciones indígenas, tres se refirieron al reconocimiento o la valoración y dos al respeto hacia los pueblos indígenas. Asimismo, dos funcionarias del Estado, participantes en el proceso de consulta, también mencionaron el reconocimiento hacia los pueblos indígenas y una de ellas, del mismo modo, hizo referencia al respeto:

Estos especialistas del SERFOR y del Ministerio de Cultura, se formaron ciertos códigos o lenguajes comunes que hacían que se hablaran con respeto, se hablaran con valoración a sus ejemplos, a sus costumbres, a las prácticas, a lo vivido, entonces había mucho respeto a las experiencias del uno y del otro, y en cierto modo yo creo que había admiración de ambas partes, respecto de los profesionales no indígenas y viceversa, porque en ningún momento en estos diálogos acalorados que pudieron haber sido en muchos momentos se faltó el respeto, se ninguneó o se discriminó, creo que sí más bien se llegaron a entender las necesidades que estaban detrás de las preocupaciones que expresaban (...) entonces había mucho respeto a las experiencias del uno y del otro, y en cierto modo yo creo que había admiración de ambas partes, respecto de los profesionales no indígenas y viceversa... (Entrevista 12-representante del Ministerio de Cultura).

En el 2011 se aprobó la ley forestal. Organizaciones indígenas sentadas dialogando con el estado, el Estado reconociendo su valor y promoviendo un diálogo que nos lleve a consensos (Video-representante SERFOR).

utilizado en Estados Unidos y Canadá para hacer referencia a las políticas de reconocimiento de la diferencia (Cruz 2013).

Matriz 3.3. Valoración/reconocimiento y respeto

Opiniones	Reconocimiento / valoración	Respeto
<p>“...han respetado la ley institucional de cada organización, al convocarte, reconocerte, están reconociendo, (...) entonces de ahí la identificación, nos reconoce como pueblos indígenas, entonces por ahí ganamos un espacio reconocimiento del Estado hacia las organización, al reconocer, está reconociendo la visión que cada organización hacemos nuestra propia vida costumbre o nuestra propia vida orgánica también”.</p> <p>“El trabajo que hemos realizado con la participación del SERFOR, escuchan a buena hora, escuchábamos también a ellos, un debate pero muy respetuosamente” (Entrevista 1-representante de organización indígena)</p>	x	X
<p>“Yo pido un minuto de silencio y de verdad fue muy emotivo el volcarnos, nosotros estamos acá sentados, ahora vemos que por fin nuestros aportes valen, porque hemos llegado a tener acuerdos, demostramos que los pueblos si podemos llegar a acuerdos con el Estado, que ellos ha derramado la sangre”.</p> <p>“Como vuelvo a mencionarlo, el respeto y la receptividad de la entidad promotora, en el caso del reglamento de la ley forestal fue bastante amplio, en todo momento si hubo un reconocimiento por parte de los pueblos” (Entrevista 2-asesor de organización indígena)</p>	x	X
<p>“Yo creo que ahí está la mejora que el Estado en hacer un reconocimiento en las organizaciones como tal y reconocer la institucionalidad. Por ahí va la mejora en el sentido de tener el dialogo con el estado y no tener un espacio conformacional como se ha venido dando porque falta el ente rector donde las organizaciones puedan exponer sus puntos de vista ¿no? Y eso...” (Entrevista 3-representante de organización indígena)</p>	x	

Fuente: Elaboración propia

Estos dos elementos (el reconocimiento/valoración y el respeto) que aparecen en el discurso de los entrevistados se muestran también en los distintos conceptos o abordajes de la interculturalidad. Así, por ejemplo, en relación con el reconocimiento o la valoración, la interculturalidad funcional busca un reconocimiento de la diversidad y de las diferencias culturales (Viaña et al. 2010) y en la misma línea Cruz (2013) señala que la interculturalidad promueve la necesidad de hacer equitativas las relaciones a fin de conseguir el reconocimiento. Asimismo, el diálogo intercultural, categoría que abordaremos más adelante, está

asociado con un reconocimiento de ambas partes como interlocutores válidos (Ministerio de Cultura 2015a; López Sáenz 2015).

En cuanto a las relaciones de respeto, para Tubino (2005), la interculturalidad incorpora en parte lo que señala el multiculturalismo⁹, en términos de la necesidad de que existan relaciones de respeto mutuo para que luego se pueda producir el diálogo. Así también, Cruz (2013) se refiere al multiculturalismo para explicar el enfoque intercultural, y señala que este último va más allá de la tolerancia y la coexistencia para conseguir relaciones de respeto. El autor señala que el concepto 'intercultural' incorpora características como el respeto, el cual conlleva a la convivencia entre culturas.

Un segundo grupo de características que resaltaron en el discurso de los entrevistados están vinculadas con la voluntad de diálogo, entendida como apertura, receptividad, escucha y empatía en torno a las demandas de las organizaciones indígenas, así como una disposición de los propios pueblos indígenas para escuchar al Estado. Esto se aprecia en las expresiones de los entrevistados: cuatro de los siete representantes o asesores de los pueblos indígenas entrevistados mencionaron la voluntad de diálogo, mientras que una representante de los pueblos indígenas brindó su testimonio a través de un video institucional (ver Matriz 3.4).

Matriz 3.4. Voluntad de diálogo: apertura, receptividad, escucha, empatía

Entrevista 6-asesor de organización indígena	<i>"... hay que reconocer que sí hubo un ánimo de escuchar por parte de SERFOR a las organizaciones. En términos generales Lucety y Fabiola, han tenido mucha apertura con todas las organizaciones, influenciadas por el tema del Baguazo sobre todo, saben que no debe volver a repetirse algo así, y a título particular yo reconozco que ha habido mucha apertura, mucho ánimo de poder desarrollar un trabajo conjunto con las organizaciones, (...) escuchar y entender la demandas de las organizaciones. ..."</i>
Entrevista 3-representante de organización indígena	<i>"...Lo sentíamos porque no eran esas autoridades que teníamos antes, con un criterio muy vertical, de querer"</i>

⁹ La perspectiva del multiculturalismo, al igual que la del pluriculturalismo, surgieron como respuesta a la tendencia de los Estados nacionales hacia la uniformización cultural contra la globalización (Cruz 2013). El multiculturalismo descriptivamente se refiere a la multiplicidad de culturas que coexisten en un espacio determinado, pero que no tienen relación entre ellas (Alavez 2014; Bernabé 2012; Ministerio de Educación 2005). Tanto Luna (2007) como Godenzi (2005) citan a Etxebarria (2001), cuando señala que, para el multiculturalismo, la palabra clave es el respeto, en precisión, el respeto a los diferentes pueblos, comunidades y colectivos.

	<i>imponer la propuesta, aquí se nos abría el espacio de debate, había voluntad de diálogo, y esa voluntad de diálogo nos hacía entrar en confianza. Si bien es cierto era dura la discusión, pero había desprendimiento personal y político, que por encima de todo estaba el bien común de todos, eso llevo a que este reglamento lograra al final el objetivo por el cual se empezó."</i>
Entrevista 1-representante de organización indígena	<i>"El trabajo que hemos realizado con la participación del SERFOR, escuchan a buena hora, escuchábamos también a ellos, un debate pero muy respetuosamente"</i>
Entrevista 2-asesor de organización indígena	<i>"Como vuelvo a mencionarlo, el respeto y la receptividad de la entidad promotora, en el caso del reglamento de la ley forestal fue bastante amplio, en todo momento si hubo un reconocimiento por parte de los pueblos"</i>
Videotaller informativo de la consulta previa-Lamas-representante de AIDSESP	<i>"El Estado va a explicarnos cuáles son los avances, y vamos a dar nuestras propuestas. Listos para escuchar"...</i>

Fuente: Elaboración propia

Este segundo grupo de menciones asociadas con la voluntad de diálogo también se encuentran en las distintas definiciones que se desarrollan de la interculturalidad, percibida como un paso más allá del multiculturalismo que promueve el respeto, la tolerancia y, por lo tanto, permite una convivencia, pero no promueve el diálogo, aspecto que sí se estaría abordando desde una perspectiva intercultural.

De esta manera, la interculturalidad se presenta como la dinámica propia del diálogo (Luna 2007), un diálogo entre culturas (Alvarado 2012). Por tanto, si para el multiculturalismo la palabra clave era 'respeto' (Luna 2007; Etxeberria 2004; Godenzzi 2005), para la interculturalidad la palabra clave es 'diálogo' (Etxeberria 2004; Godenzzi 2005). Por tanto, la perspectiva de la interculturalidad funcional menciona que busca promover el diálogo, la convivencia y la tolerancia (Viaña et al. 2010).

Como se evidencia en este segundo grupo de menciones, las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas han mostrado apertura o disposición hacia el diálogo, así como cierto grado de empatía al escuchar y entender las demandas de los pueblos indígenas. No obstante, ¿estaremos frente a un verdadero proceso de diálogo intercultural? Para responder a esta pregunta, debemos revisar en qué consiste ese diálogo y qué condiciones deben existir para que este se lleve a cabo.

El diálogo intercultural es definido como un proceso de comunicación (Luna 2007) e intercambio, en el cual dos o más individuos y/o grupos que provienen de diferentes orígenes o culturas manifiestan sus ideas, opiniones, brindan información, buscan establecer acuerdos y aceptan las divergencias, en un ambiente de respeto y reconocimiento de las diferencias culturales, a través de relaciones de simetría y reciprocidad (Ministerio de Cultura 2015a).

El diálogo intercultural, aparte de referirse a un proceso de comunicación intercultural¹⁰ y de negociación (Luna 2007), se trata, además, de una apropiación selectiva y crítica de lo que el interlocutor cultural ofrece, para luego, mediante una actitud activa, sea posible reestructurar lo propio, autotransformarlo reflexivamente, escogerlo y reinventarlo (Tubino 2002).

Este último contenido, asociado con el diálogo intercultural, se acerca mucho a lo que Chuecas, Vega y Villapolo (2012) denominan diálogo entre racionalidades, el cual, más allá de encontrar puntos de coincidencia entre las culturas o grupos de distinto origen, permite a los interlocutores aprender de las cosmovisiones, valores y prácticas del otro, lo que supone un enriquecimiento mutuo o aprendizaje entre las culturas (Godenzzi 2005; Cruz 2013; GIZ 2013).

Por otro lado, al aprendizaje entre las culturas también se le llama diálogo creativo, y supone que los grupos culturales se reconocen mutuamente como capaces de creación cultural y que todos los aportes son dignos de ser tomados en cuenta (Etxeberria, 2004). Por lo tanto, ambos interlocutores deben percibirse como válidos (Ministerio de Cultura 2015a).

Retomando las menciones de los representantes de los pueblos indígenas en torno al reconocimiento que percibieron por parte del Estado como interlocutores válidos para poder dialogar durante el proceso de consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es posible incorporar al análisis el impacto en una dimensión más interna en la condición del ser humano. De acuerdo con Honneth y su teoría del reconocimiento¹¹, a lo largo de la historia los grupos han

¹⁰ Con respecto a la comunicación intercultural, se profundizará en otro de los hallazgos del presente estudio.

¹¹ Los postulados de Honneth desarrollan el concepto de reconocimiento intersubjetivo, el cual define como “el acto de expresar que el otro tiene un valor para mí, porque la otra persona es fuente de

luchado por lograr reconocimiento¹², pues este supone, en lo social, un acto de liberación así como un derecho humano esencial de sujetos y colectivos (Sauerwald 2008, citado por Faúndes 2017: 305) que posibilita la autoconfianza y la autovaloración de los sujetos para dar pie a una participación autónoma en la vida pública (Faúndes 2017: 307). Esto último podría brindar algunos elementos adicionales para analizar el proceso de consulta previa como un espacio en el cual se han producido cambios en la autovaloración de los pueblos indígenas participantes, pues, como bien señalan Heise, Ardito y Tubino, un importante elemento en la formación de la autoimagen de un grupo es “como siente que es percibido, valorado o menospreciado, reconocido o desconocido, por otros grupos culturales con los que está en relación” (1994: 5).

De acuerdo con los postulados de Honneth, mencionados por Faúndes, el reconocimiento también posibilita la condición de sujeto de derechos dentro de una comunidad social basada en el principio de igualdad democrática (2017: 308) y las relaciones simétricas de reconocimiento recíproco (2017: 309). Gran parte de los elementos que menciona Honneth como resultado del reconocimiento son condiciones que la teoría considera necesarias para el desarrollo del diálogo intercultural. De este modo, para Faúndes (2017), la dinámica del reconocimiento posibilita el diálogo entre culturas.

De esta manera, el diálogo intercultural solo es posible cuando las relaciones son de simetría, pues este no se produce bajo condiciones de dominio (López Sáenz 2015); por lo tanto, debe haber igualdad entre los interlocutores en cuanto al ejercicio de sus derechos y al acceso a oportunidades (GIZ 2013) o circunstancias

valores y derechos. Asimismo, el reconocimiento supone una obligación de reciprocidad, en el que las personas singulares están obligadas con y para con las otras para poder reconocerse a sí mismas” (citado en Faúndes 2017: 306)

¹² De acuerdo con Fraser (2008), el reconocimiento es un nuevo paradigma de reivindicación de justicia social que proviene de la filosofía hegeliana y la fenomenología de la conciencia, según la cual el reconocimiento evoca una relación recíproca ideal entre sujetos, en la que cada uno ve al otro como su igual y también separado de sí. Este paradigma es elaborado, en la actualidad, por filósofos neohegelianos, entre ellos Taylor y Honneth, quienes proponen la política de la diferencia o política de la identidad, cuya finalidad es que el mundo acepte la diferencia y que no se produzca una integración a la mayoría o la asimilación a la cultura dominante, y que se encontraría en contraposición a la política de la igualdad basada en el paradigma de la reivindicación de la redistribución igualitaria, el cual pretende una distribución más justa de los recursos y la riqueza y es el que ha dominado la teorización sobre la justicia social en los últimos 150 años. Cabe señalar que si bien los teóricos de ambos paradigmas plantean que estos dos son excluyentes, para la autora, la justicia requiere de la redistribución y el reconocimiento, pues por separado ninguno de los dos son suficientes.

sociales (Etxeberria 2004). Así también, el diálogo debe partir de la valoración de la propia identidad, es decir, de la autoestima (Heise et al. 1994; Alvarado 2002). Esto último está relacionado con el empoderamiento o con el fortalecimiento de los pueblos indígenas que se mencionó en el primer hallazgo.

Por otro lado, en cuanto a la empatía, los procesos de diálogo son posibles también gracias a una actitud de apertura a lo externo (Heise et al. 1994). Es en este proceso en el que es de gran importancia la empatía como la capacidad para identificarse con el otro, sentir lo que el otro siente (Luna 2007), es decir, “considerar cómo se ven las cosas desde el punto de vista de otra gente, en vez de asumir su perspectiva o modo de vida heredado como superior” (Kymlicka 2002: 13).

Como es posible advertir, el diálogo intercultural contiene muchos elementos, algunos de los cuales se han manifestado en alguna medida en el discurso de los entrevistados. Se aprecia, por ejemplo, un cambio en la manera en la que los entrevistados, como representantes de los pueblos indígenas, se perciben frente al Estado durante este proceso de consulta previa. En este sentido, tres de siete representantes refieren que han podido dialogar, llegar a acuerdos con el Estado de igual a igual, lo que demuestra que sí pueden dialogar con el Estado (ver Matriz 3.5).

Matriz 3.5. Diálogo en condiciones de igualdad

Entrevista representante de organización indígena	4:	<i>“ha sido con la reglamentación de la ley forestal muy buena, interesante, porque no solamente ha habido el debate de la reglamentación, si no también ha habido de la convivencia. El modelo, el ejemplo para poder demostrar que las organizaciones podemos dialogar.”</i>
Entrevista 4: asesor de organización indígena	de	<i>“Yo pido un minuto de silencio” y de verdad fue muy emotivo el volcarnos, nosotros estamos acá sentados, ahora vemos que por fin nuestros aportes valen, porque hemos llegado a tener acuerdos, demostramos que los pueblos si podemos llegar a acuerdos con el Estado, que ellos ha derramado la sangre.</i>
Entrevista 7: asesor de organización indígena	de	<i>“Creo que dos. Uno ellos vieron de que la unidad de las organizaciones ya era inquebrantable, no lo podían quebrar si es que han tenido esa lógica y lo segundo creo que también el conocimiento y manejo del tema que había por parte de las organizaciones de plantar cosas de igual a igual digamos, los conmovieron y en algún momento pues ya hablando por el lado sentimental, de país, de futuro, en fin ¿no? Eso es lo que ha ayudado”</i>

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, estas percepciones están relacionadas con el empoderamiento (fortalecimiento de la autoestima) y fortalecimiento que los pueblos indígenas han logrado a partir de la consulta previa (Hallazgo 1), pero aún no estaríamos frente a un diálogo intercultural en estricto, pues no existe igual acceso a derechos y oportunidades (GIZ 2013) o igualdad de condiciones sociales (Etxeberria 2004). Los pueblos indígenas continúan siendo los más numerosos entre los pobres, analfabetos y desempleados en el mundo (Naciones Unidas 2010), y el Perú no es la excepción.

Este último punto nos remite nuevamente a los distintos abordajes de la interculturalidad. Viaña et al (2010) plantean tres perspectivas de interculturalidad: 1) la interculturalidad relacional, referida a la forma más básica y general de contacto e intercambio entre culturas, la cual se podría dar ya sea en condiciones de igualdad como de desigualdad; 2) la interculturalidad funcional, que se enraíza en el reconocimiento de la diversidad y la diferencia culturales, con metas en la inclusión de esta al interior de la estructura social establecida, y 3) la interculturalidad crítica, que busca suprimir las causas de la asimetría social y cultural o encarar las condiciones en que el diálogo se desarrolla, las constricciones estructurales y las relaciones asimétricas de poder en las que tiene lugar.

Bajo esta última perspectiva, se hace necesario “re-conceptualizar y re-fundar estructuras sociales, epistémicas y de existencias, que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir (...) y confrontar el racismo y las desigualdades” (Walsh 2009: 44). Por tanto, el diálogo debe ser primero, sobre los factores económicos, políticos, etc. que lo condicionan (Tubino s.f.). Para la mayoría de teóricos, esta perspectiva de interculturalidad aún no existe; está por construirse (Tubino s.f.; Viaña et al. 2010), es un proceso (Walsh 2009). Además, está pensada también como un proyecto social, epistémico y ético político (Alvarado 2002; Godenzzi 2005; Tubino 2005; Walsh 2009).

En tal sentido, de acuerdo con el análisis de los resultados, se podría señalar que se estarían configurando las condiciones iniciales de un diálogo intercultural, pues los elementos de valoración, respeto, voluntad de diálogo, apertura y empatía

estarían indicando cierto cambio en la relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. No obstante, aún existe una gran brecha para lograr un diálogo intercultural en términos estrictos.

Por otro lado, los resultados nos llevan a repensar la consulta previa como el punto de partida o modelo para la conformación de espacios de deliberación política en los que las diversas racionalidades o los distintos actores y grupos sociales (Dibos 2005) puedan deliberar en común y llegar a respuestas y acciones concertadas frente a los problemas (Tubino 2004b) o adoptar decisiones frente a la justicia, la equidad y el desarrollo (Dibos 2005).



Hallazgo III: Procesos y metodología de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

El tercer hallazgo da cuenta de que el Estado y la sociedad civil, en este proceso de consulta previa, construyeron mecanismos e instrumentos metodológicos flexibles, que se ajustaron en mayor o menor medida a las necesidades propias de este proceso participativo con la finalidad de lograr el diálogo y la comunicación intercultural.

Uno de los elementos claves de la consulta previa es el diálogo, tal como se ha mencionado en el hallazgo anterior. Al iniciar este proceso, el Estado, las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y las propias comunidades¹³ requirieron disminuir las brechas del diálogo inequitativo para estar en igualdad de condiciones y, de este modo, disminuir las disparidades en el diálogo, de modo que les fuera posible analizar aquellos artículos del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que afectaban los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Para ello, a nivel metodológico, principalmente en las primeras etapas de la consulta previa, se utilizaron recursos comunicacionales que permitieron la apropiación de los contenidos por parte de los miembros de los pueblos indígenas y sus representantes.

Un aspecto fundamental para el establecimiento de procesos de diálogo y negociación entre entes privados, el Estado y las comunidades u organizaciones indígenas es la información que maneja cada una de las partes. Para Freire y Pérez (2016), estos procesos suelen tener tremendas asimetrías de poder e información, las que no solo se evidencian en el manejo de la información sino en cómo la interpretan.

Ahora bien, según el plan sobre las propuestas que reglamentan la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2014), en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la entidad promotora SERFOR y el Viceministerio de Interculturalidad, órgano técnico especializado en

¹³ Según el documento de Talleres informativos de la consulta previa se llevaron a cabo 11 talleres en las ciudades de Lima, Pucallpa, Puno (2), Iquitos, Lamas, Satipo, Bagua, Chiclayo, Madre de Dios y Huancayo, entre el 13 de octubre y el 17 de diciembre del 2014 y donde participaron alrededor de 382 participantes.

materia indígena perteneciente al Ministerio de Cultura, brindaron información suficiente de forma impresa y digital en las distintas etapas del proceso¹⁴, enfatizando aún más la distribución en la etapa de publicidad e información. Es así que un análisis de los once documentos que fueron entregados durante las distintas etapas de la consulta previa reveló que se brindó vasta información impresa a las organizaciones indígenas (ver Gráfico 3.5), la cual incluía: 1) la Ley de consulta previa; 2) la Ley Forestal y de Fauna silvestre, y 3) nociones básicas sobre los derechos colectivos y su afectación. Asimismo, cinco de las doce entrevistas realizadas a los actores respaldaron la evidencia documentaria.

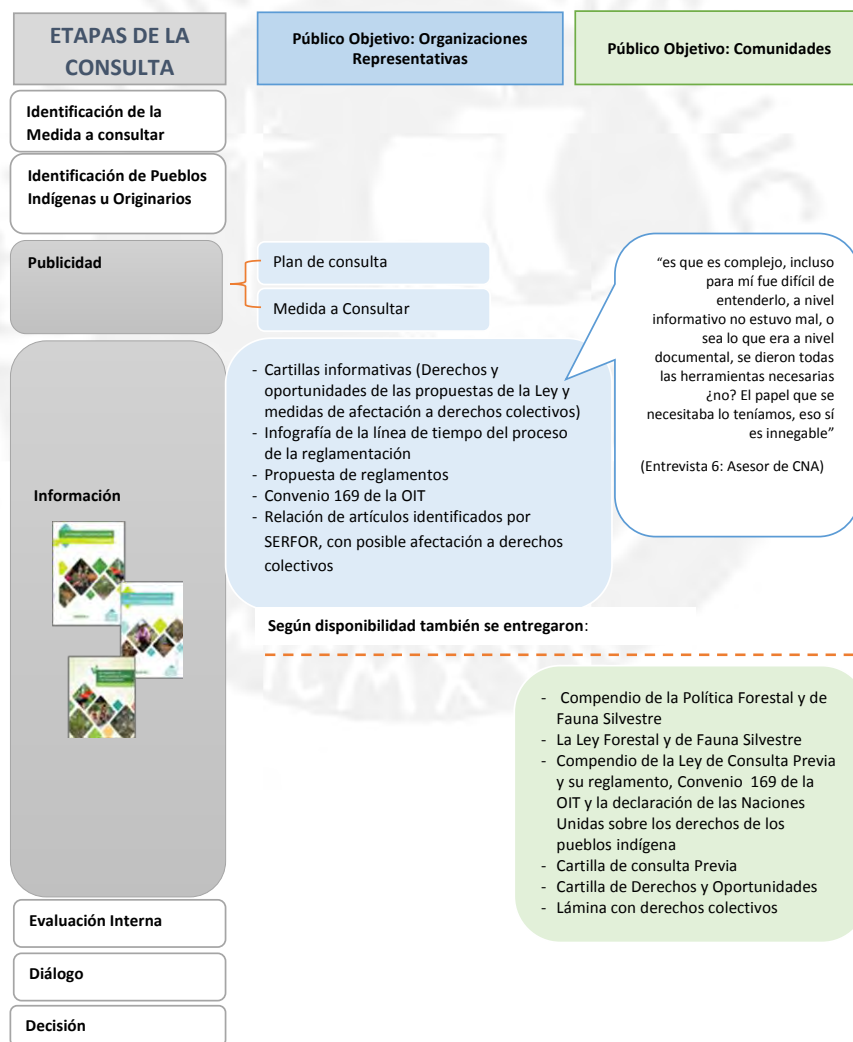
Si bien es necesario nivelar estas disparidades para producir un diálogo bidireccional entre el Estado y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y las mismas comunidades, es necesario analizar no solo en términos de suficiencia de información, que sí la hubo, sino también a nivel de pertinencia, oportunidad y adecuación cultural de los recursos comunicacionales. Pajares (2010), citado en Salas (2015), define los recursos comunicacionales como las formas, medios y los espacios de comunicación que contribuyen a un objetivo específico, como parte de una estrategia comunicacional, deben ser comprensibles, recordables, crear empatía con el público, ser atractivos e inducir u orientar a la acción.

Al respecto, de acuerdo con las entrevistas desarrolladas tanto a representantes de las organizaciones de pueblos indígenas como a funcionarios del Estado participantes en el proceso de consulta, ocho de los trece representantes y funcionarios indicaron que hubo limitaciones a nivel de adecuación cultural durante todo el proceso (ver Matriz 3.6). Las limitaciones reportadas se centran en dos puntos: primero, en la adecuación de los contenidos netamente técnicos relacionados con el campo del derecho, y segundo, en la adaptación cultural de los mensajes a dos diferentes públicos objetivo: 1) los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas, y 2) los pobladores de las comunidades indígenas participantes.

¹⁴ Según lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT 29785, la consulta previa tiene siete etapas: 1) identificación de la medida, 2) identificación de los pueblos indígenas y/u originarios, 3) reuniones preparatorias y publicidad, 4) información, 5) evaluación interna, 6) dialogo y 7) decisión.

En ambos públicos, se presentaron dificultades para la comunicación de los mensajes a causa de una inadecuación cultural; sin embargo, estas pudieron superarse mediante el acompañamiento presencial de los técnicos responsables, quienes, de manera oral, explicaron los contenidos complejos utilizando ejemplos cercanos a la realidad. Los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y los mismos servidores públicos entrevistados refieren que pudieron emplearse algunos recursos audiovisuales para la explicación de conceptos, pero que no se contemplaron en la planificación, por tratarse de una experiencia nueva.

Gráfico 3.5. Materiales entregados en el proceso de consulta previa



Fuente: Elaboración propia (2016), basado en el Acta de Consulta de la Consulta Previa de las Propuestas que Reglamentan la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Así también, la mayoría de entrevistas señalan que hubo dificultades en cuanto al tiempo y la distribución de los materiales, tal como se evidencia, más adelante, en la Matriz 3.6. A pesar de que en este proceso de consulta previa se aplicó el principio de flexibilidad¹⁵, la temática forestal y las nociones de índole legal de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sumadas al tecnicismo de la documentación, demandaron mayor tiempo a los representantes de los pueblos indígenas en la comprensión de la terminología y en la apropiación de conceptos claves que les permitieran construir una argumentación que condense estos nuevos saberes y la experiencia propia.

Para disminuir la brecha técnica, los representantes solicitaron mayores insumos e información adicional que no estuvo contemplada. Asimismo, fue clave la asistencia técnica de los asesores y la discusión a nivel grupal en el interior de las organizaciones. La complejidad del aprendizaje de nuevos elementos de discusión al inicio pudo haber generado insatisfacción relacionada con la distribución de materiales, la cual posteriormente fue superada.

Por ello, al tratarse de un tema nuevo, complejo y dirigido a adultos, era necesario implementar nuevos recursos metodológicos para la distribución de información. Según Gumucio (2011), el proceso comunicacional es más importante que los productos. La creación de mensajes o productos (folletos, mensajes de radio) no es sino un elemento complementario en el proceso de comunicación. La consulta previa aspira a entablar un diálogo intercultural que posibilita la comunicación intercultural, tal como lo señala Luna:

Esta comunicación intenta que los interlocutores alcancen un grado aceptable de comunicación (...) no es solo intercambio de mensajes, es sobre todo, una construcción conjunta de sentidos en la que no está ausente la incertidumbre, la inseguridad de comprender y ser comprendido para evitar, en lo posible, los malentendidos. De ahí que la importancia de permanecer en la primacía del diálogo (2007: 22).

¹⁵ Según el acta de consulta suscrita por todos los actores involucrados en la consulta previa, en la etapa de diálogo, se revisaron 55 artículos identificados por entidad promotora; asimismo, se dialogaron 97 artículos adicionales identificados por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas como resultado de la etapa de evaluación interna.

Matriz 3.6. Limitaciones en la adecuación cultural de los recursos Comunicacionales

Entrevista 10- representante de Defensoría del Pueblo	"La información del Reglamento ya de por sí muy técnico, incluso para un abogado entenderlo... en noción forestal estoy perdida en detalles, se hizo creo que el esfuerzo, pero yo creo que hay que mejorar muchísimo en nivel de calidad de la información".
Entrevista 7- representante de organización indígena	"En un inicio nos confundió, porque fue meramente técnico y ahí lo que ustedes han mencionado, las organizaciones carecíamos de conocimientos (...) pero ahí ha ayudado eso de que ellos, la comprensión también después, que nos fundamenten antes "de esto vamos a tratar" ya teníamos una cuestión previa".
Entrevista 6- asesor de organización Indígena	"A nivel de documentación, información sí estaba a disposición, el problema era que había que tener un ojo formado para poder entenderlo y ahí por parte del SERFOR sí hubo una limitación para poder explicar más detalladamente el contenido de las normas".
Entrevista 12- representante del Ministerio de Cultura	<p>"Como era un proceso tan complejo se pudo haber hecho varios materiales bastante más sencillos y más simples cuando se iba a las bases para tratar de explicar el contenido técnico de lo que el Estado estaba proponiendo. Imagino que por el tiempo, la premura o porque tampoco lo solicitaron".</p> <p>"La información que se daba era general respecto a algunos temas teóricos forestales, en qué consistían los permisos, las autorizaciones, términos técnicos que había igual que explicar, pero no podían cubrir mucho tiempo, la mayoría del tiempo se fue en comentar los artículos que el MINAGRI estaba consultando y explicar eso en grupos, y las organizaciones aprovecharon para hacer recojo de aportes de las bases de sus organizaciones que iban a esas reuniones".</p>
Entrevista 11- representante de SERFOR	"[...] en cada taller aprendíamos y agregábamos más cosas, por ejemplo hicimos un diagrama para ver cuál era la competencia del SERFOR y pudieran ubicar nuestro rol, hasta donde podíamos hacer o no, otro punto que ellos nos dijeron fue que habían mucho términos, siglas que no se entendía, y bueno para la siguiente hicimos un papelógrafo donde colocábamos todas las siglas y lo que significaban [...] las normas y la redacción de las mismas tienen muchos tecnicismos, entonces lo que nosotros procurábamos hacer es dar ejemplos, ahí creo que un elemento clave para que nos pudieran entender fueron los interlocutores [...]".
Participante 2 del grupo focal- representante de organización Indígena	"Las discusiones que teníamos, porque habían palabras técnicas que no las entendía, alguna palabra técnica que no entendíamos, teníamos que llamar al asesor, al abogado del SERFOR y preguntarle "Doctor que significa esa palabra x" él tenía que explicarnos y recién nosotros entendíamos que es lo que estaba discutiendo, caso contrario no hubiéramos... las palabras técnicas a veces nosotros muy poco...".
Entrevista 4- representante de organización indígena	<p>"Se supone que muchas de las mujeres no van a entender solamente letras, muchas mujeres no son leídas, pero sí sabemos mirar por los dibujos, por las fotos ¿me entiendes? Pero sí la voluntad ha habido (...) pero deseamos nosotros para posterior saquen documentos, háganlo de esa manera".</p> <p>"Se tiene que mejorar es en las palabras técnicas, tienen que ser mensajes populares, entendibles (...)".</p>
Entrevista 6- asesor de organización indígena	"Faltó tiempo sí, faltó tiempo y como el proceso es formal lamentablemente no había de parte de las organizaciones una posibilidad una confianza por decirlo mejor, de decirles francamente a los responsables, un proceso de asesoría más entendible, un proceso de... perdón, de transmisión de la información más entendible, más dinámico, porque ya era un proceso que estaba cumpliendo etapas; estaba con un cronograma que tenían que cumplirse fechas".

En ese sentido, frente a las limitaciones que hubo respecto a la comunicación de mensajes e intercambio de información, las entidades del Estado (SERFOR y el Ministerio de Cultura) no se limitaron a la entrega de materiales, sino más bien entablaron un diálogo voluntario con los representantes de las organizaciones, con el objetivo de lograr un entendimiento común y no solo para disminuir la brecha de información. Estos fueron los primeros pasos para entablar una comunicación relacional, y alejarse del tipo de relación comunicacional difusionista y/o propagandista¹⁶, tal como lo señala Alfaro (1999), citada en Carrasco (2011).

Por ello, es válido afirmar que las entidades del Estado están aprendiendo de este proceso, y también están en una suerte de transición de enfoques comunicacionales. Tal como refiere Gumucio, la comunicación con el enfoque de desarrollo "...hace énfasis en una tecnología apropiada, que pudiera ser asumida por el pobre (...) una transferencia unidireccional de conocimientos" (2011: 35), mientras que la comunicación para el cambio social, según Communication for Social Change Consortium (2003), "es un proceso de diálogo y debate, basado en la tolerancia, el respeto, la equidad y la justicia social y la participación activa de todos. En este tipo de comunicación las personas no son objeto de cambio, sino agentes de cambio" (citado en Gumucio-Dragon 2011: 37). Al respecto, Del Valle Rojas insiste en que "no se distribuyen mensajes para cambiar personas, sino que se promueve el diálogo y el debate" (2007: 123), con lo cual reafirma el enfoque que persigue la consulta previa.

Gumucio-Dragon (2003) afirma que la comunicación para el cambio social (CCS) es un proceso vivo que presenta cinco condiciones indispensables: 1) la participación comunitaria; 2) la lengua y pertinencia cultural¹⁷; 3) la generación de

¹⁶ Alfaro (1999), citada en Carrasco (2011), propone tres tipos de relaciones comunicacionales: 1) la difusionista, que niega al otro como interlocutor y se limita a la transmisión de información; 2) la propagandística, que apunta al convencimiento y manipulación; y 3) la relacional, que se basa en el diálogo y la negociación de intereses entre distintos actores sociales que se van empoderando en el proceso.

¹⁷ Según Gumucio (2011), el proceso de comunicación no puede ignorar las particularidades de cada cultura y cada lengua; por el contrario, debe apoyarse en ellas para legitimarse. Las interacciones culturales son saludables cuando se enmarcan en la equidad y el respeto, por medio del diálogo crítico, el debate de ideas y la solidaridad.

contenidos locales¹⁸; 4) el uso de la tecnología apropiada¹⁹, y 5) las convergencias y redes.²⁰

Otro recurso o mecanismo metodológico aplicado fue la metodología participativa en sí misma. Existe consenso entre los académicos, el Estado y la población en general en cuanto a la necesidad implementar mecanismos de participación ciudadana como criterio básico para el desarrollo de la consulta previa²¹; sin embargo, al momento de implementarlos surge la duda en cuanto a su eficiencia, al tiempo de duración y persiste la incertidumbre de la volatilidad de las decisiones que se tomarán en el espacio participativo. En realidad, se puede afirmar que no existen recetas que determinen cuáles son los pasos más efectivos para llevar a cabo estos procesos de participación.

La experiencia del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre no está exenta de las incertidumbres que genera la participación. Por el contrario, tiene el espíritu y el objetivo de implementar mecanismos de participación ciudadana mediante una metodología participativa (ver Gráfico 3.6), la cual se aplicó en todas las etapas del proceso y con todos los actores involucrados. Es así que, de acuerdo con el análisis documental²² y las entrevistas realizadas²³, la forma de abordar el proceso permitió un acercamiento inicial hacia un diálogo intercultural entre los miembros de los pueblos indígenas,

¹⁸La CCS fortalece el saber comunitario y promueve el intercambio de conocimientos en condiciones equitativas. Asimismo, el aprendizaje por medio del diálogo es un proceso de crecimiento conjunto. En la CCS, es fundamental la generación de contenidos propios, que rescaten lo acumulado en generaciones.

¹⁹ La CCS promueve los procesos, no los instrumentos. El uso de la tecnología debe dimensionarse de acuerdo con las necesidades de cada proceso comunicacional. La capacidad de apropiación que desarrollen los actores involucrados define, en cada etapa del proceso, las características de la tecnología que deba usarse.

²⁰ La CCS promueve el diálogo y el debate, no solamente en el proceso de comunicación, sino hacia otros procesos similares. La constitución de redes contribuye a consolidar los procesos, y el intercambio los enriquecen.

²¹ El derecho fundamental a la participación ciudadana se encuentra reconocido en la Constitución Política del Perú (Artículo 2, numeral 17), en virtud del cual se han emitido distintas normas que regulan la participación de las personas en diferentes ámbitos de su relación con el Estado: la Ley 26300, Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadanos; la Ley 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado; la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio N° 169 de la OIT. Además, en septiembre de 2011, el Perú mostró su voluntad para ser parte de la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto, a raíz de lo cual se comprometió con uno de los puntos: promover la participación ciudadana.

²² Los documentos revisados fueron los siguientes: 1) el plan de consulta previa sobre las propuestas que reglamentan la Ley 29763 o Ley Forestal y de Fauna Silvestre; 2) el acta de la consulta previa, y 3) El derecho a la consulta previa. Guía metodológica para la facilitación de procesos de consulta previa.

²³ Entrevistas a tres grupos: 1) representantes de los pueblos indígenas, 2) asesores de las organizaciones de los pueblos indígenas, y 3) funcionarios y/o servidores públicos del Estado.

sus representantes y el Estado, representado por los funcionarios y servidores públicos de diferentes sectores²⁴. Este espacio permitió el reconocimiento de la cultura de cada uno de los actores desde su subjetividad, su rol, asignado en este proceso, y donde existió un choque cultural entre aquellos en un inicio.

En ese contexto, la metodología participativa se implementa teniendo como pilares los principios de la investigación-acción participativa (IAP) que postula Freire (1970), la cual alude a que el diálogo lleva a una consciencia crítica en los participantes, y su fin está centrado en el cambio social mediante el enriquecimiento de los actores involucrados dentro del proceso de consulta²⁵.

Fals Borda, citado en Dueñas, León y García (2012), señala que las acciones participativas tienen la intención de plantear enfoques alternativos que superen las limitaciones de los procesos actuales, tradicionales, de investigación y de intervención.

Con todo lo señalado, la experiencia de este proceso participativo va más allá del cumplimiento de la norma establecida. Según la *Guía Práctica ¿Cómo realizar un proceso educativo de calidad (2008)*, este proceso se convertiría en un proceso educativo, y además:

Lo educativo va más allá de un mero aprendizaje instrumental. No sólo hace referencia a que las personas que participan en un proceso adquieran habilidades y destrezas propias de las dinámicas participativas; más bien se refiere a la necesidad de crear una nueva cultura relacional, donde todos los agentes que intervienen deberán aprender nuevas formas de hacer y relacionarse (Eudel et al. 2008: 30-31).

²⁴ Las y los representantes acreditados fueron los que siguen: representantes de las organizaciones indígenas de AIDSESP, CONAP, CCP, CNA, UNCA, ONAMIAP, FENMUCARINAP, representantes de la entidad promotora: Ministerio de Agricultura y Riego, y SERFOR; representantes del grupo intergubernamental: MINCETUR, PRODUCE, MINAM, CIAM, CEPLAN, OSINFOR; entidad técnica especializada en materia de pueblos indígenas u originarios: Ministerio de Cultura; y observadores: Defensoría del Pueblo.

²⁵ Las tres actividades centrales de la IAP son 1) investigación, referido a un papel activo de los participantes en documentar sus experiencias; 2) analizar su problemática y las condiciones que previenen el cambio en el ámbito local, es decir, a partir de la identificación de necesidades, los participantes identifican las prioridades y organizan grupos de acción para planear la solución, y 3) la educación, en relación con los grupos o los gremios.

Gráfico 3.6. Metodología participativa del proceso de consulta previa durante todas las etapas



²⁶ Crédito: SERFOR. Fuente: Elaboración propia

Construyendo una metodología participativa

“Como dije aprendimos ambos el Ministerio con su metodología más teórico y nosotros más práctico nuestro planteamiento”

Representante de organización de pueblos indígenas

“La mejor metodología que se había previsto por la magnitud de artículos y por el número de participantes de cada taller era tener grupos de lectura, (...) 55 artículos acompañados (...) el equipo técnico de SERFOR que pudiera aclarar algunas dudas que surgieran (...), lo interesante de esta metodología es que el liderazgo de cada grupo estuvo a cargo los representantes de las organizaciones, no fue que se sentó y condujo este bloque de lectura y reflexión, sino fueron las propias organizaciones se agruparon”

Representante de organización de pueblos indígenas

“Entramos a un proceso de reuniones preparatorias... para elaborar el plan de consulta”

Entrevista 9-representante de SERFOR

²⁶ Foto extraída del vídeo Testimonios de la Consulta Previa, descargado de <https://www.youtube.com/watch?v=KQFkVeYeS7E&list=PLTXM4M0wrtd5DH7-8UBD4Fjrnewi40H3C&index=13>

Finalmente, cabe indicar que las metodologías participativas, también llamadas investigación acción participativa (IAP) y programas de acción integral (PAI) (Rodríguez, 1994), son procesos inacabables, perfeccionables y perfectibles, y el desarrollo metodológico del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre como primera experiencia a nivel nacional construyó aprendizajes para futuros procesos. Asimismo, marcó la pauta de algunos criterios indispensables para la construcción de relaciones para el diálogo intercultural en el contexto peruano, entre las comunidades de pueblos indígenas, las organizaciones representativas y el Estado. En el último caso, este fue representado por la entidad promotora SERFOR.

Otro elemento o aspecto a tomar en consideración en términos de mecanismos o recursos para lograr el diálogo intercultural es la aplicación del principio de flexibilidad durante todo el proceso. La mayoría de los entrevistados (ver Matriz 3.7) coincide en que, a diferencia de otros procesos, en este existió una flexibilidad a nivel de tiempos y logística durante las siete etapas de la consulta previa. Con ello, se implementó lo señalado por el Ministerio de Cultura, el cual indica que “los procesos de la consulta previa deben desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar y tomando en cuenta las circunstancias y características de los pueblos indígenas u originarios involucrados” (2015b:14).

Otro de los mecanismos o instrumentos metodológicos referidos por los entrevistados fueron los cuartos intermedios. Durante el proceso de consulta previa, especialmente en la etapa de diálogo, se implementó este nuevo recurso denominado “cuartos intermedios”, el cual era utilizado por los representantes de las organizaciones de pueblos indígenas u originarios cuando existían disensos marcados entre las organizaciones y el Estado, que no permitían avanzar en el debate y llegar a un acuerdo sobre modificatorias de la Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Este recurso es utilizado en el Congreso del Perú, y, según Robinson, se define como:

Un recurso parlamentario que utilizan los Congresistas en el transcurso de los debates para proponer una pausa en la discusión de un asunto. Su uso responde a diversos

propósitos: realizar un estudio más profundo y exhaustivo; ponerse de acuerdo en los términos del dispositivo legal propuesto; redactar un nuevo texto a partir de las intervenciones de los Congresistas; redactar un texto consensuado a partir de dictámenes previamente no articulados entre las comisiones dictaminadoras; o bien, solicitar mayor información o precisiones sobre la materia al autor del proyecto, por ejemplo cuando el autor es el Poder Ejecutivo (2012: 16).

Matriz 3.7 Aplicación del principio de la flexibilidad

Entrevista 11- representante de SERFOR	<i>"[...] En todo momento se aplicó la flexibilidad en el proceso, sin embargo el tiempo era corto, y la información se fue mejorando cada vez que se realizaba un taller, íbamos aprendiendo del proceso".</i>
Entrevista 10- representante de la Defensoría del Pueblo	<i>"Hubieron como cuatro reuniones preparatorias, eso es algo que caracteriza este proceso de consulta, digamos las fechas originalmente previstas todas han sido ampliadas, respetando el principio de flexibilidad, entonces normalmente se había previsto digamos 9 talleres informativos en algún momento, terminaron realizándose 11 talleres, se había previsto una participación determinada de personas por cada taller y se terminó ampliando un poco más esa participación".</i>
Entrevista 12- representante del Ministerio de Cultura	<i>"Hemos pasado los 120 días o hemos hecho las cosas en menos tiempo respecto a alguna práctica anterior, y eso por el contexto, por el propio caso, por los principios de flexibilidad".</i>
Entrevista 4- representante de la organización indígena	<i>"El otro tema es por ejemplo veníamos desde las bases y sabemos que no se puede solucionar en 2 días o 3 días y teníamos prórroga y nos daban un día más o pasábamos para el siguiente día que nos teníamos que quedar 4 días más, etc. Siempre ha habido la voluntad del gobierno para nosotros, el querer que nosotros también comprendamos y entendamos, porque ha sido una manera de aprender de ambos lados, tanto del lado de las organizaciones de los pueblos indígenas originarios como también del lado del estado, del gobierno".</i>

Fuente: Elaboración propia

Este recurso tiene un tiempo limitado, en muchos casos de 15 minutos; sin embargo, dependiendo de la envergadura de la decisión y/o la discusión, es flexible y acordado por las partes. Como da cuenta la evidencia, este recurso sirvió para pausar las tensiones, mejorar los argumentos, precisar información, generar un espacio de diálogo al interior de las organizaciones que les permitiera unificar posiciones, a pesar de los disensos, luego de una escucha activa y discusión provechosa (ver Matriz 3.8).

Finalmente, otro de los mecanismos o instrumentos metodológicos importantes fue la disposición del espacio. En la etapa del diálogo, todos los actores involucrados

estuvieron representados por el número de personas participantes, sus diferentes roles, y, en la metodología de trabajo asumida en el proceso, la disposición del espacio fue clave. Tal como se observa el Gráfico 3.7, debieron disponer de un espacio amplio para colocar la mesa de diálogo y utilizar tres retroproyectores para ver las modificaciones de cada artículo del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en aras de la transparencia.

En esta mesa de diálogo, también participaron los asesores técnicos ubicados al lado de los representantes de los pueblos indígenas. Esta ubicación fue inusual, ya que, en otras experiencias de consulta previa, se dispuso que estos estuviesen ubicados en la parte posterior de la mesa de diálogo, debido a que no cuentan con voto, pero sí con voz.

Los representantes del grupo intergubernamental: MINCETUR, PRODUCE, MINAM, CIAM, CEPLAN, OSINFOR; la entidad técnica especializada en materia de pueblos indígenas u originarios: Ministerio de Cultura; y los observadores: Defensoría del Pueblo, relacionados con la temática de la afectación de los derechos colectivos y la Ley de Forestal y de Fauna Silvestre, fueron ubicados en la parte posterior y pudieron brindar asesoría según los requerimientos de la mesa para aclaración de competencias de su sector.

Careaga et al. (2006) recuerda que la importancia de la creación de un ambiente físico para la resolución de problemas debe ser grande, como para permitir una máxima base de experiencias, y suficientemente reducido, para permitir una gran participación y un mínimo de intimidación, además de informal, y minimizar la distracción. Asimismo, Alfaro (1993) señala que los “espacios de comunicación” hacen referencia al sitio simbólico donde se producen las interlocuciones y que contienen ya tipos de situaciones, relaciones y valoraciones, que también incluyen al espacio físico. Además, se hace clave el “momento comunicativo”, también simbólico, en el que se desarrolló la consulta previa.

Matriz 3.8. Incorporación de los cuartos intermedios, un nuevo mecanismo para facilitar el diálogo

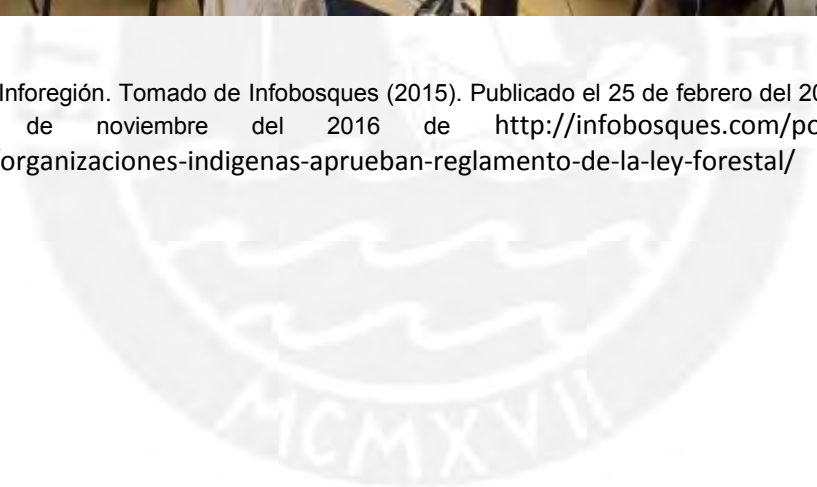
Entrevista 4- representante de organización Indígena	<i>"Creo que a veces en estos cuartos intermedios eran candentes, eran caliente. Muchas veces daban ganas de patear el tablero como se dice".</i>
Entrevista 9- representante de SERFOR	<i>"... hubo muchos cuartos intermedios que ayudo a entender a ellos a replantear su propuesto, ¿? Para consulta, para analizar mejor la normativa, pero bien....Eso fue clave, también era necesario, no puedes estar discutiendo en la mesa, distintas posiciones como esta, cuando el ¿? Distintos pareceres, mejor cuarto intermedio, discutían internamente y sacaban una propuesta".</i>
Entrevista 12- representante del Ministerio de Cultura	<i>"... pero en el caso del diálogo creo que lo que funcionó fueron los cuartos de intermedio, o sea fueron esos espacios donde rompías el diálogo y te dabas tiempo para pensar lo que estabas diciendo, lo que estabas proponiendo, cómo lo estabas haciendo, pero en esos espacios se seguían mezclando tanto la entidad promotora como los representantes, entonces entre ellos se iban haciendo algunas consultas que clarificaban la posición del otro y entonces al regresar al diálogo ya en un conjunto con todos se bajaban bastante los ánimos".</i>
Entrevista 11- representante de SERFOR	<i>"Algo importante fue los famosos cuartos intermedios, así se le llamó, a veces la discusión y el debate era persistente y circular. Este cuarto intermedio fue un espacio de conversación y negociación interna en las organizaciones y el estado, para tener en cuenta el punto de vista de otro y poder renegociar. Este punto fue clave ya que si estábamos entrampados en un punto, nosotros debíamos avanzar para tomar acuerdos. Esto viabilizó la negociación".</i>
Participante del grupo focal sin identificar	<i>"... cuando no nos podíamos de acuerdo se hacían los cuartos intermedios y el cuarto intermedio se elaboraba una nueva propuesta a lo que no se había dicho todo, se elaboraba una nueva propuesta que... ¿? ya consensuada entre la entidad promotora y las organizaciones, algo nuevo de las dos propuesta y eso llego al final, bueno a tomar un acuerdo, consensuar y al final se reglamentó".</i>
Entrevista 2- asesor de organización indígena	<i>"Lo que se planteó inicialmente era si había desencuentros o veían que... hay que ser sinceros si es que vemos que no estamos entendiendo, no se está logrando un acuerdo, tenemos que, hay que defender la posición de los consensos, tenemos que defender posición de consensos, son unas cosas que vienen más marcadas por algunas organizaciones, vamos a pedir cuartos intermedios, para poder ahí consolidar la posición y poder ahí nuevamente retomar el dialogo".</i>
Entrevista 1- representante de organización indígena	<i>"¿Qué más aprendemos? El tema de cuarto intermedio tipo congreso ¿no?" (...)." y en ese camino hemos aprendido el cuarto intermedio, no nos entendemos, estamos dando vueltas, alguien pide el cuarto intermedio, entonces se levantan todos, entre todos no ponemos de acuerdo y entramos en comprensión ¿? Tú tienes más conocimientos de forestal, llegamos a consenso y dentro de 5 o 10 min y también los estados que están ahí, por ejemplo, estaba MINAGRI, MINCU, VMI, también se pusieron de acuerdo, entonces este cuarto intermedio sirve para ambas partes, estamos fallando, regresen con más tranquilidad".</i>

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3.7. Foto 1. Distribución espacial de las reuniones en el proceso de diálogo



Créditos: Inforegión. Tomado de Infobosques (2015). Publicado el 25 de febrero del 2015. Recuperado el 30 de noviembre del 2016 de <http://infobosques.com/portal/noticias-y-eventos/organizaciones-indigenas-aprueban-reglamento-de-la-ley-forestal/>



Hallazgo IV: Toma de decisiones de los pueblos indígenas en la consulta previa

El Convenio N° 169 de la OIT (1989) establece que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho de “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural” (Artículo 7).

Asimismo, en este sentido, Sanborn et al. mencionaron lo siguiente:

La cantidad de procesos de consulta realizados en pocos años también es impresionante, aun cuando la calidad de la participación y la capacidad de implementación de los acuerdos alcanzados varían. Además, observamos que los peores conflictos han surgido precisamente donde no hubo diálogo o consulta previa a las comunidades potencialmente afectadas, antes de tomar una decisión estatal y antes de delegar esta responsabilidad a actores privados (2016: 9).

Un cuarto hallazgo se refiere a la toma de decisiones de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta previa, es decir, si los pueblos indígenas participantes en la consulta previa lograron tomar decisiones, y si tuvieron injerencia en la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Del total de 13 entrevistados, existen opiniones variadas referentes a este aspecto. Asimismo, existe una sensación de satisfacción, pero a la par algunos aspectos que causan insatisfacción del proceso, como se muestra en la Matriz 3.9.

Como se logra apreciar en los seis comentarios vertidos en la Matriz 3.9, los representantes de los pueblos indígenas sienten que, con esta consulta previa, gran parte de sus aportes han sido recogidos e incorporados en el documento final. No obstante, manifiestan una satisfacción intermedia, porque los acuerdos fueron consensuados y aceptados por ellos, pero muestran a la vez insatisfacción, porque estos acuerdos aún no están garantizados.

A nivel específico, un primer aspecto que surge a partir de los resultados son los beneficios que el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre traerá a los pueblos indígenas y sus comunidades en relación con el territorio. A partir de un análisis de estos beneficios, es posible identificar dos posturas o enfoques distintos frente al ambiente y el desarrollo. Por un lado, se evidencia el enfoque de desarrollo sostenible, impulsado por las Naciones Unidas a partir del Informe Nuestro Futuro Común, del año 1987. Por otro lado, el enfoque de la racionalidad ambiental o saber ambiental plantea como una propuesta alternativa al discurso planteado por las Naciones Unidas.

Matriz 3.9. Percepciones sobre el proceso de consulta previa y los acuerdos tomados

Satisfacción/ avances		Insatisfacción	
Participante sin identificar de grupo focal	<i>“Es una satisfacción a medias pero creemos que es un proceso que en sus resultados se van a ver de aquí a 5, 10 años, yo no pienso que se va a hacer de la noche a la mañana, son cosas nuevas que se han trabajado y en el tiempo se irán a ver los resultados”.</i>	<i>“Un campesino que tala unos cuantos árboles, está preso, mientras que los otros encamionados llevan y a esos no les dicen nada (...) en realidad no se cumplen las expectativas de la ley, porque está incompleta la reglamentación”.</i>	Entrevista 7- asesor de organización indígena
Entrevista 5- representante de organización indígena	<i>“Satisfecho no, pero por lo menos se ha consultado y han recogido el sentido de los aportes de los pueblos indígenas y conocen (...) Pero yo no voy a decir que estoy satisfecho, que ha mejorado, sí, a comparación de la ley anterior, sí, le da un derecho a los pueblos ¿no? Sí, pero creo que faltaban algunas cosas para complementar”.</i>	<i>“Falta mucho, si bien es cierto, hay una ley, hay un reglamento, falta todavía su aplicación y la disposiciones complementarias que salen también de estos reglamentos, falta mucho trabajo”.</i>	Entrevista 3- representante de organización indígena
Entrevista 12- representante del Ministerio de Cultura	<i>“Sí, los acuerdos a los que se llegaron se han respetado, todos, creo que hubo algunos matices, algunos cambios al final a la hora de promulgar los decretos supremos, pero estos han sido explicados y han sido aceptados por las organizaciones como cumplimiento de acuerdos”.</i>	<i>“Falta la aplicación de este dispositivo. Actualmente existe la tala ilegal de bosques en la Amazonía, se está elevando, están desertificando nuestra Amazonía, a vista y paciencia de los representantes de SERFOR y bueno las autoridades encargadas como la policía y la fiscalía”.</i>	Participante 2 del grupo focal

Fuente: Elaboración propia. La sección izquierda de la matriz muestra las percepciones de satisfacción o avance respecto a la consulta, y al lado derecho, se muestran las opiniones que indican insatisfacción por el proceso.

De esta manera, uno de los primeros beneficios percibidos por los representantes de pueblos indígenas, luego de su participación en el proceso de consulta previa, es que esta norma les permitirá el aprovechamiento de los recursos naturales del bosque y, por lo tanto, la puesta en valor de dichos recursos. En la Matriz 3.10, se puede advertir este aspecto.

Un análisis preliminar de estos resultados sugiere que la postura que tendría mayor afinidad con este beneficio sería la del enfoque de desarrollo sostenible, pues esta, a diferencia de la propuesta de racionalidad ambiental, se sustenta en una visión economicista de la naturaleza, y estaría impulsando la valorización económica de los recursos naturales por parte de las poblaciones indígenas a cambio de una compensación (Leff 1998).

Matriz 3.10. Aprovechamiento y puesta en valor de los recursos naturales

	Grupo focal	Entrevista 3 - Representante de organización indígena
Aprovechamiento y puesta en valor de los recursos naturales	<i>“... porque una de las finalidades es la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales (...) esta norma sirve para que las comunidades campesinas pongan en valor sus recursos naturales también”.</i>	<i>“En el sentido de que, aperturar el espacio fue una de las decisiones más acertadas, porque con esa decisión se da paso a incorporar el derecho que tienen, no solamente las organizaciones, si no las comunidades campesinas, andinas y amazónicas, derechos que antes no tenían. Uno de esos derechos era que no podíamos participar en el aprovechamiento de los recursos, el uso sostenible del bosque. Pero a partir de ahí con la discusión vemos que ahora sí, está incorporado ese tema. Eso para nosotros ha sido importantísimo, de que las comunidades hoy día sean parte de este proceso del aprovechamiento del bosque y los recursos y porque también esta norma pone el valor de nuestros recursos naturales, eso para nosotros ha sido la forma de consensuamos”.</i>

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el enfoque de desarrollo sostenible no señala explícitamente aspectos vinculados con la valorización o la compensación de los recursos de los pueblos indígenas, pero sí se refiere a la necesidad de implementar medidas positivas para mejorar el bienestar de estos pueblos, de acuerdo con su estilo de vida; por ejemplo, a través de acuerdos de comercialización que garanticen un precio justo de los

productos (United Nation 1987). Esto evidentemente implica una serie de intercambios y transacciones comerciales asociadas con los recursos de los pueblos indígenas y, por lo tanto, muestran una visión más económica del medio ambiente y del desarrollo.

Ampliando un poco más la postura del enfoque de sostenibilidad y su corte económico en comparación con el enfoque alternativo de racionalidad ambiental, este postula que el desarrollo sostenible tiene límites impuestos por el estado actual de la tecnología, la organización social de los recursos ambientales y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Sin embargo, tanto la tecnología como la organización social pueden ser mejoradas y gestionadas de modo que posibiliten una nueva era de crecimiento económico (United Nation 1987).

Por otra parte, un segundo beneficio que se evidencia en el discurso de los entrevistados es la protección de los recursos naturales y la participación de los pueblos indígenas en esta tarea (ver Matriz 3.11).

Matriz 3.11. Protección de los recursos naturales

Grupo focal	Entrevista 2- asesor de organización indígena
<p><i>"Todos los derechos que teníamos nosotros como pueblos indígenas, como organizaciones, en la protección de los recursos, como proteger los recursos (...)"</i></p>	<p><i>"Este tema de la reglamentación de la ley forestal, valió mucho, porque uno de los problemas en el tema de la deforestación, quienes son afectadas son las mujeres en gran escala (...) Hay más calor, hay menos agua como dice y ellas sufren porque con sus baldes de agua o sus tachos de agua, tienen que caminar trecho tras trecho para poder conseguir su agua. Lo otro es que ellas saben es que si cortan un árbol, daña lo que es toda nuestra cosmovisión, pero también daña al sentido, como ella dice, para nosotros, para las mujeres, la tierra, el agua, la semilla, es nuestra vivencia, es nuestra aliada fuerte para la sobrevivencia, si las mujeres no tuviéramos el agua, no tuviéramos la tierra, no tuviéramos la semilla, no tuviéramos los bosques hermosos, dígame no podríamos resistir a tanto olvido de nuestros gobiernos. Entonces lo miramos de ese lado, no lo miramos de un lado 'Ah ya', como los varones agarran cualquier... agarran el cambio climático que viene, ¿afecta? sí afecta, pero los hombres se van en mochila y se van a buscar trabajo, quien se queda en la tierra, quien se queda en el territorio, quien se queda con los hijos, quien se queda con los ganados, somos las mujeres".</i></p>

Fuente: Elaboración propia

Al respecto, se puede señalar que el enfoque de desarrollo sostenible también se refiere a la protección de los recursos naturales y del territorio, pero nuevamente desde una perspectiva más economicista, pues postula la necesidad de proteger los derechos tradicionales a la tierra y los recursos que sustentan los modos de vida de los pueblos indígenas. Asimismo, se requiere una capacidad de anticipar y prevenir el daño ambiental, para lo cual la dimensión ecológica debe ser considerada al igual que la económica, comercial, energética, etc. (United Nation 1987).

Se podría decir que esto último se encuentra alejado de la cosmovisión de los pueblos indígenas en torno a la naturaleza y el territorio, ya que estos buscan vivir armoniosamente con la naturaleza y obtener lo necesario de ella. Por tanto, es importante controlar y evitar el uso exagerado de la naturaleza, sabiendo conscientemente que la naturaleza debe ser respetada y cuidada porque es la fuente de vida (Villapolo y Vásquez 1999).

Por otra parte, la participación de los pueblos indígenas en la gestión y protección de los recursos naturales y del territorio es un aspecto que se ha podido identificar con mucha mayor claridad dentro del enfoque de la racionalidad ambiental. Esto se debe a que este busca “la participación de la sociedad en la gestión participativa y la apropiación colectiva a través de distintas estrategias de apropiación, gestión y transformación de la naturaleza” (Leff 2004: 197).

Otro aspecto vinculado con la cosmovisión de los pueblos indígenas son las distintas dimensiones que tiene el territorio para estos. Una de ellas es la económica, en el sentido de que constituye un espacio de supervivencia y acceso a recursos económicos, pero no se trata de la única dimensión. Otras muy importantes son la espiritual y la histórica (Espinosa de Rivero 2009). Ambas están relacionadas con la cultura de estos pueblos, la cual, a partir de la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, está siendo revalorizada desde el punto de vista de los entrevistados (ver Matriz 3.12).

Matriz 3.12. Cosmovisión, conocimientos ancestrales

Entrevista 2-asesor de organización indígena	Entrevista 3-representante de organización indígena
<p><i>“Lo otro es que ellas saben es que si cortan un árbol, daña lo que es toda nuestra cosmovisión nosotros, para las mujeres, la tierra, el agua, la semilla, es nuestra vivencia, es nuestra aliada fuerte para la sobrevivencia, si las mujeres no tuviéramos el agua, no tuviéramos la tierra, no tuviéramos la semilla, no tuviéramos los bosques hermosos, dígame no podríamos resistir a tanto olvido de nuestros gobiernos”.</i></p>	<p><i>“Creemos que la Ley Forestal, en su reglamento revalora y reconoce nuestros derechos ancestrales, revalorar nuestros conocimientos ancestrales significa ya un paso, un avance en lograr el objetivo de que ya, en cierta forma se paran perdiendo nuestros conocimientos ancestrales de nuestros sabios. Eso ha llevado a que se recupere nuevamente y que ojalá que por ahí vaya el tema de recuperar la identidad que muchos pueblos originarios ya se han ido perdiendo”.</i></p>

Fuente: Elaboración propia

El aspecto cultural, desde el punto de vista de la protección de los conocimientos y experiencias tradicionales de los pueblos indígenas, es señalado por el enfoque de sostenibilidad, pero no con tanto énfasis como lo hace la propuesta de racionalidad ambiental, la cual es construida a partir de cuatro tipos de racionalidades²⁷, las cuales hacen posible el desarrollo sustentable. Una de estas es la racionalidad cultural, la cual es entendida por Leff de la siguiente manera:

Sistema singular y diverso de significaciones que no se someten a valores homogéneos ni a una lógica ambiental general, que produce la identidad e integridad de cada cultura, dando coherencia a sus prácticas sociales y productivas en relación con las potencialidades de su entorno geográfico y de sus recursos naturales (1998: 117).

Finalmente, los resultados muestran que los pueblos indígenas han experimentado “avances significativos a nivel de su acción pública e incidencia en temas como la protección de sus derechos sobre la tierra (mapeo, demarcación y titulación)” (Ministerio de Cultura, 2014c:11), y que perciben, además, tres beneficios a partir de su participación en la toma de decisiones de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre: 1) el aprovechamiento y puesta en valor de los recursos naturales; 2) la protección de los recursos naturales y sus territorios, y 3),

²⁷ Las cuatro racionalidades son: 1) la racionalidad sustantiva, 2) la racionalidad teórica, 3) la racionalidad instrumental y 4) la racionalidad cultural.

vinculación con la revalorización de la cosmovisión, los conocimientos y las experiencias ancestrales.

Estos tres beneficios reflejan elementos asociados a dos propuestas vinculadas con el ambiente y el desarrollo, el enfoque de desarrollo sostenible y la propuesta alternativa de racionalidad ambiental. Sin embargo, se podría decir que los beneficios tendrían mayor afinidad con la segunda postura que con la primera, debido a elementos como la necesidad de participar en la gestión de los recursos naturales como un derecho de los pueblos indígenas, y la revalorización de los conocimientos y experiencias ancestrales como elemento fundamental en la propuesta de sostenibilidad.

En general, “la implementación del derecho a la consulta ha permitido a las organizaciones indígenas avanzar en su agenda histórica y en la atención de las nuevas demandas surgidas por la presión de nuevas actividades en sus territorios.” (Ministerio de Cultura s.f.b: 11). Sin embargo, su participación en la toma de decisiones aún se encuentra limitada por Estado, que decide finalmente si se incorpora o no los aportes de los pueblos indígenas.

La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre muestra avances importantes en la negociación y el arribo a consensos entre los pueblos indígenas y el Estado, así como el inicio de la incorporación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a nivel político. No obstante, es importante considerar que “asegurar la participación en la toma de decisiones: se trata del ejercicio compartido del poder para diseñar e implementar procesos que definan la vida de las personas, sin distinciones de ningún tipo” (Ministerio de Cultura 2014c: 32).

CONCLUSIONES

Hallazgo I: Participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas

1. La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha promovido la participación de los pueblos indígenas a través de sus representantes. Este espacio ha permitido que aquellos aporten sus opiniones y puntos de vista respecto a las medidas que los afectan directamente, que sus voces y necesidades sean escuchadas y tomadas en cuenta por el Estado. Sin embargo, su participación como ciudadanos (formar parte e incidir en la toma de decisiones) es limitada a espacios establecidos, que si bien buscan restituir derechos y contrarrestar desigualdades históricas, refuerza la idea de que su participación solo es necesaria en determinados espacios.
2. Las comunidades más alejadas y la gran mayoría de los pueblos indígenas del país no han participado en este espacio. Se ha presentado una ausencia de participación de las bases, debido a que la forma en que está estructurado el proceso limita su participación. Las etapas de la consulta previa, publicidad e información de la medida, si bien buscan informar a la población respecto a la medida, son limitadas por el tiempo y el presupuesto de la entidad. Los talleres informativos son reducidos, no llegan a todos los pueblos y muchas veces las bases no logran incorporar lo tratado en esos espacios ni se involucran posteriormente en las etapas que continúan. Además, el espacio se centra más en los representantes de las organizaciones que a lo largo de los años han ganado reconocimiento a nivel nacional.
3. La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se ha constituido como un espacio de desarrollo y fortalecimiento de capacidades. El ejercicio de la ciudadanía a través de la participación ha logrado que los representantes de los pueblos indígenas incrementen sus conocimientos respecto a la consulta previa, mejoren su autoestima y sus habilidades comunicativas, de negociación, escucha, entre otras. Sin ser un espacio destinado para este fin, la

consulta previa ha resultado ser un espacio valioso en este sentido, porque ha contribuido al desarrollo de la autonomía y de algunos aspectos relacionados con el empoderamiento (generación de capacidades, establecimiento de relaciones equitativas y práctica ciudadana), que aún requieren ser trabajadas a un nivel más profundo.

4. El Estado, representado, en este caso, por SERFOR, se caracterizó por ser un ente flexible, con mucha disposición de apertura y escucha a las opiniones y sugerencias de los pueblos indígenas. Esta capacidad de escucha contribuyó al diálogo y a lograr una participación activa por parte de los pueblos indígenas.
5. El proceso de consulta previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre logró el establecimiento de vínculos estrechos entre las organizaciones andinas y amazónicas que hasta esta fecha habían trabajado siempre de manera independiente. Este espacio logró que ambos frentes se reconocieran como miembros de un mismo país, con los mismos problemas y se conformaran como una unidad para realizar propuestas en beneficio de sus comunidades. Además, esto permitió que las organizaciones se fortalecieran a nivel interno y como unidad en otros espacios de participación.

Hallazgo II: Nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas

6. Los resultados del estudio muestran que, en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se evidencian algunos cambios en la relación histórica entre el Estado y los pueblos indígenas, los cuales estarían asociados a elementos que caracterizan al concepto de interculturalidad. Un primer conjunto de características que muestran dichos cambios son el reconocimiento/valoración y el respeto a los aportes de los pueblos indígenas, sus organizaciones, sus costumbres y experiencia, y un segundo grupo están vinculadas a la voluntad de diálogo entendida como apertura, receptividad, escucha y empatía en torno a las demandas de las organizaciones indígenas, así como una disposición de los propios pueblos indígenas para escuchar al Estado.

7. Durante el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, también se ha podido advertir un cambio en la manera en que los pueblos indígenas se perciben frente al Estado, en términos de reconocerse como actores que pueden dialogar y llegar a acuerdos con el Estado “de igual a igual”.
8. La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha mostrado que elementos como la valoración y el reconocimiento de los pueblos indígenas, el respeto por su cultura y experiencia, la apertura y empatía que reflejan una actitud de voluntad hacia el diálogo por parte del Estado, así como elementos de empoderamiento y autoestima de los pueblos indígenas, estarían configurando las condiciones iniciales para el desarrollo de un diálogo intercultural.
9. Si bien la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre muestra elementos de un diálogo intercultural, aún existe una gran brecha para lograr un diálogo intercultural en términos estrictos (perspectiva de la interculturalidad crítica), debido a que este implica el cambio de las condiciones de inequidad y desigualdad en términos sociales, económicos y culturales en las que se encuentran los pueblos indígenas, así como de las estructuras que condicionan dicha situación.

Hallazgo III: Procesos y metodología de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

10. Existe disposición, por parte de las instituciones del Estado y de la sociedad civil, a entablar el diálogo. Ambas partes valoran positivamente esta experiencia, porque consideran que es un espacio reivindicativo o de escucha a los pueblos indígenas u originarios, y también un espacio de aprendizaje que se desarrolla mediante la discusión y el debate de ideas y saberes diferentes. Ambos consideran que el proceso de consulta previa y la metodología participativa que

se entabla es enriquecedora para el desarrollo personal/ profesional/dirigencial y de aprendizaje institucional.

11. Este proceso de consulta previa tiene un enfoque participativo a nivel metodológico y se evidencia principalmente durante la etapa de diálogo, en la que la entidad promotora SERFOR, con el apoyo del Viceministerio de Interculturalidad y los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas, diseñaron las pautas para propiciar un diálogo bidireccional y establecieron mecanismos para lograr acuerdos frente a disensos. Sin embargo, los aprendizajes sobre la metodología participativa efectuada durante el proceso de consulta previa no han sido registrados en documentos oficiales. Las entrevistas y el grupo focal han permitido profundizar en esta experiencia.
12. Los recursos comunicacionales utilizados durante el proceso de consulta previa han experimentado limitaciones a nivel de adecuación cultural, debido a la temática, el objeto de la consulta y el alcance nacional. Estos se han centrado en explicar aspectos teóricos a las comunidades y a los representantes de las organizaciones de pueblos indígenas u originarios con un lenguaje técnico y unidireccional.

Hallazgo IV: Toma de decisiones de los pueblos indígenas en la consulta previa.

13. Los representantes de los pueblos indígenas señalan que esta consulta previa ha considerado, recogido e incorporado, en el documento final, la gran mayoría de sus aportes. Sin embargo, se percibe en ellos una satisfacción intermedia, pues, aunque reconocen los avances a nivel de diálogo (en el sentido que los acuerdos fueron consensuados y aceptados por ellos), muestran a la vez insatisfacción, porque estos acuerdos aún no están garantizados a nivel de implementación.
14. La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre muestra avances como mecanismo para la incorporación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones; sin embargo, no se puede afirmar que este

proceso garantiza la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas, pues, para lograr esto, el ejercicio de poder entre los pueblos indígenas y el Estado debería ser compartido; y hasta la actualidad, aunque las voces de los pueblos indígenas son escuchadas, el Reglamento de la Ley de consulta previa indica que la decisión final la tiene la entidad promotora, es decir, el Estado. En el caso de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aunque gran parte de los aportes de los pueblos indígenas fueron incorporados, muchos otros no fueron tomados en cuenta.

15. Los resultados muestran que los pueblos indígenas de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre perciben que su participación en la toma de decisiones de dicho proceso les ha traído tres beneficios: 1) el aprovechamiento y puesta en valor de los recursos naturales; 2) la protección de los recursos naturales y sus territorios, y 3) la revalorización de su cosmovisión, conocimientos y experiencias ancestrales. Estos tres beneficios reflejan elementos asociados con dos propuestas vinculadas al ambiente y el desarrollo, el enfoque de desarrollo sostenible y la propuesta alternativa de racionalidad ambiental. Sin embargo, se podría decir que los beneficios tendrían mayor afinidad con la segunda postura que con la primera, debido a elementos como la necesidad de participar en la gestión de los recursos naturales como un derecho de los pueblos indígenas, y la revalorización de los conocimientos y experiencias ancestrales como elementos fundamentales en la propuesta de sostenibilidad.

RECOMENDACIONES

Hallazgo I: Participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas

1. Para garantizar la participación de las bases y de las comunidades más alejadas es necesario lo siguiente: 1) las organizaciones deben fortalecer su democracia interna en aspectos organizativos, en el establecimiento de sus procedimientos internos, en la elección o designación de sus representantes, en los mecanismos de toma de decisiones, entre otros aspectos; 2) se debe replantear el proceso para la convocatoria de los participantes en las etapas de publicidad e información con el fin de involucrar y favorecer la participación de la mayoría de pueblos indígenas a quienes les puede afectar la medida para lograr un mejor proceso democrático; 3) la información debe llegar a todos, por tanto, la etapa informativa del proceso debe ampliarse para que se realicen un mayor número de talleres en las bases de las organizaciones, y 4) los pueblos indígenas deben elegir a sus representantes, para lo cual se requiere que el Viceministerio de Interculturalidad acompañe y asesore a las organizaciones de los pueblos indígenas como veedores de la democracia interna en su proceso de elecciones de representantes para la participación en la consulta previa. Quizá podría entablar una alianza con el Jurado Nacional de Elecciones para esos procesos.
2. Para garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena de los pueblos indígenas en el proceso de consulta previa, el Viceministerio de Interculturalidad debe diseñar e implementar estrategias en las comunidades que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas, como capacitaciones en diversos temas, talleres que permitan desarrollar sus capacidades de negociación, diálogo, escucha, etc.; fortalecer los espacios de participación desde las bases, crear espacios de revalorización de su cultura, entre otros. De esta manera, los pueblos indígenas tendrán mayores herramientas para enfrentarse a la vida pública, acceder a cargos públicos, consolidar liderazgos sociales, y poner en agenda sus necesidades y demandas.

Si bien es necesario que los pueblos indígenas participen en espacios representativos, donde se visibilicen sus demandas particulares y puedan ejercer su derecho a participar en la toma de decisiones públicas, es necesario alertar que estos espacios pueden ser también excluyentes de una democracia plena. En este sentido, el Estado debe, además, favorecer paralelamente la implementación de espacios de participación inclusivos, en los que se promueva una ciudadanía intercultural, que les garantice a los pueblos indígenas participar en las decisiones que se toman como país, en espacios de participación abiertos a todos los ciudadanos, y que no se restrinja su participación solo a un espacio particular.

Hallazgo II: Nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas

3. Es necesario continuar fortaleciendo, en los espacios de consulta previa y en los funcionarios que llevan a cabo estos procesos, los elementos ya identificados, como la valoración y reconocimiento de los pueblos indígenas, el respeto por su cultura y experiencia, la apertura y empatía, y una actitud de voluntad hacia el diálogo asociados con el diálogo intercultural.
4. Los procesos de consulta previa no deberían quedar como espacios en los que se configura un diálogo intercultural en términos iniciales. Es necesario que el Estado peruano siga avanzando hasta lograr un abordaje de la intercultural en términos críticos, y, de este modo, lograr un verdadero Estado multicultural, pluricultural y multilingüe con un abordaje intercultural de todas las políticas de Estado.

Hallazgo III: Procesos y metodología de la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

5. También, es importante que se genere documentación básica y relevante con adecuación cultural para los diferentes procesos de consulta previa a nivel nacional. Para ello, es conveniente aplicar el enfoque participativo en la creación

de materiales de comunicación. Los recursos de comunicación deben ser creados y/o validados culturalmente con el público objetivo al que se dirigen los mensajes.

6. Teniendo en cuenta que el proceso de consulta previa es relativamente nuevo y que, en la actualidad, están en desarrollo varios procesos de consulta, ya sea de similar o distinta temática y magnitud, es necesario institucionalizar la gestión de las evidencias de los procesos de las consultas previas en desarrollo. Una de las principales acciones a realizar es la generación de lecciones aprendidas con la participación de todos los actores involucrados, lo cual permite tener las diferentes miradas del proceso. Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de los principios del proceso de consulta previa. Para ello, será necesario implementar un plan de comunicaciones de las evidencias generadas dirigido a los diferentes públicos objetivos para la devolución de información.
7. Otro punto para mejorar la calidad de los procesos será instaurar la implementación de la evaluación con un enfoque participativo. Es importante que los actores involucrados puedan identificar puntos de mejora y así poder implementar acciones para la superación de aquellos. La evaluación permitirá gestionar mejor las lecciones aprendidas de anteriores procesos y, así, establecer un estándar mínimo de calidad adecuado para los procesos de consulta previa en nuestro país.
8. La entidad promotora a cargo del proceso de consulta previa debe establecer mecanismos para garantizar que todos los acuerdos de los procesos de diálogo sean alcanzados y difundidos a todos los pueblos indígenas que se encuentran involucrados en la medida.
9. involucrados en la medida.

Hallazgo IV: Toma de decisiones de los pueblos indígenas en la consulta previa

10. El Estado debe evaluar el reglamento de la Ley de Consulta Previa, especialmente lo concerniente a la etapa de decisión: “la decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad promotora” (Artículo 23). Esta limitación en el poder de decisión por parte de los pueblos indígenas podría ocasionar que sus aportes no sean tomados en cuenta o que se vulneren sus derechos colectivos. Por tanto, esta evaluación debería considerar cómo establecer mecanismos que no generen este tipo de consecuencias, y promover el ejercicio de poder compartido para ejercer una ciudadanía plena y fortalecer los procesos democráticos.



REFERENCIAS

- ACUERDO NACIONAL
2012 *Informe del Acuerdo Nacional*. Lima. Consulta: 28 de octubre de 2015.
<http://www2.acuerdonacional.pe/politicas-estado>
- ALAVEZ, Aleida
2014 *Interculturalidad: conceptos, alcances y derecho*. Ciudad de México: Ediciones Mesa Directiva.
- ALFARO, Rosa
1993 *Una comunicación para otro desarrollo par el diálogo entre el norte y el sur*. Calandria, Asociación de comunicadores sociales. Ciudad de Magdalena del Mar: ABRXS Editorial.
- ALVARADO, Virgilio
2002 Políticas públicas e interculturalidad. En FULLER, Norma (editora). *Interculturalidad y Política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 33-49.
- ALZA, Carlos y Gustavo ZAMBRANO
2014 *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011)*. Buenos Aires: CLACSO.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL
2015 *5 cosas que deberías saber del 'Baguazo'*. Consulta: 12 de diciembre de 2016 <https://www.amnistia.org.pe/noticia/5-cosas-deberias-saber-5-anos-del-baguazo>
- ANTUASH, Alvino.
2009 *La eficacia de la consulta previa en la realidad del mundo indígena amazónico del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- ASAMBLEA DE NACIONES UNIDAS
1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Consulta: 8 de mayo de 2016
http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

- ATUNPAÑA, Nelson.
2014 *El derecho a la consulta previa de los pueblos y nacionalidades indígenas por actividades que realice el Estado en sus territorios.*
Tesis de licenciatura para la obtención del título de abogado. Quito: Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales.
- AYLWIN, José (editor).
2014 *Derechos humanos y pueblos indígenas. Tendencias internacionales y contexto chileno.* Temuco: Instituto de Estudios Indígenas- Universidad de La Frontera.
- BALCAZAR, Fabricio
2003 “Investigación acción participativa (IAP): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación”. *Fundamentos en humanidades.* Illinois, año IV, número i/ii (7/8), pp. 59-77.
- BANCO MUNDIAL
2015 *Pueblos indígenas: Panorama general.* Consulta: 10 de mayo de 2016.
<http://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples/overview#1>
- BARRIO DE MENDOZA, Rafael y Gerado DAMONTE
2013 “Los dilemas del Estado peruano en la implementación y aplicación de la ley de consulta previa en los Andes peruanos”. *Anthropologica.* Lima, año XXXI, número 31, pp. 127-147.
- BÉJAR, Héctor
2011 *Justicia Social y Política Social.* Cuarta edición. Lima: Diakonía.
- BERNABÉ, María
2012 “Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente”. *Hekademos,* año V, número 11, pp. 67-76.
- CALDERÓN, Claudia.
1999 *La consulta previa a los pueblos indígenas.* Tesis de licenciatura en Derecho. Santa Fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho.

- CAREAGA, Adriana y otros
2006 Aportes para diseñar e implementar un taller. Material del 8vo. Seminario-Taller en Desarrollo Profesional Médico Continuo (DPMC). Octubre 5,6 y 7. Consulta: 20 de mayo de 2016
http://www.smu.org.uy/dpmc/pracmed/ix_dpmc/fundamentaciontalleres.pdf
- CARBONELL, Miguel.
s.f. Minorías Etno - culturales y derechos colectivos: Premisas Conceptuales. Consulta: 20 de marzo de 2016
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/5.pdf>
- CARRASCO, Lorena.
2011 *El rol de la comunicación en los procesos de participación ciudadana nivel local: El caso del distrito Barranco*. Tesis para optar el título de licenciada en Comunicación para el Desarrollo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación.
- CARRILLO, Ernesto y Manuel TAMAYO
2008 “El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas”. *Gestión y Política*. México, volumen XVII, número 1, pp. 193-215.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792008000100006
- CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL (CEJIS)
2010 *Lecciones aprendidas sobre Consulta Previa*. La Paz: CEJIS.
- CHE PIU, Hugo y Mary MENTO
2013 *Contexto de REDD+ en Perú. Motores, actores e instituciones*. Indonesia: Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). Consulta: 12 de diciembre de 2016.
http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-90.pdf

- CHUECAS, Adda.
s.f. *El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú*. Consulta: 20 de diciembre de 2016.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD62A7B22B15803A05257BCD00771534/\\$FILE/Derecho_de_los_pueblos_ind%C3%ADgenas_y_comunidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD62A7B22B15803A05257BCD00771534/$FILE/Derecho_de_los_pueblos_ind%C3%ADgenas_y_comunidades.pdf)
- 2007 “Participación política de los pueblos indígenas en el Perú”. En DEPARTAMENTO DE ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL, PROGRAMA PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS, y PROGRAMA COMBATE AL RACISMO. *Estudios sobre participación política indígena*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp.141-163.
- CHUECAS, Adda, Ismael VEGA y Leslie VILLAPOLO
2012 *Los retos de la implementación de la consulta: Aportes para un diálogo intercultural entre el Estado y los Pueblos Indígenas*. Lima: CAAP
- CHUQUIRUNA, Lariela.
2014 *La Ley de Consulta Previa N° 29785 y el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, vinculado con la protección del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida*. Tesis para obtener el título de abogada. Trujillo: Universidad Privada Antenor Orrego, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- COELHO, Ramiro y Daniela BRUNO
2006 *Cuadernillo 5. Desarrollo de Capacidades para el ejercicio de la ciudadanía*. Buenos Aires: UNICEF.
- COMMUNICATION FOR SOCIAL CHANGE CONSORTIUM
2003 *Communication for Social Change: Listening, Learning, Local Voices Leading Change*. New York: CFSC.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2011a *Ley 29875. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT)*. Lima, 31 de agosto. Consulta: 20 de agosto de 2016.

- <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/Ley-N---29785-Ley-del-derecho-a-la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-originarios-reconocido-en-el-Convenio-169-de-la-Organizacion-Internacional-del-Trabajo-OIT.pdf>
- 2011b Ley 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 21 de julio.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS
1969 Pacto de San José. Costa Rica, 22 de noviembre.
 - CRESPO, Patricio y otros
2007 *Empoderamiento: conceptos y orientaciones*. Ecuador: Asocam.
Consulta: 28 de noviembre de 2016.
http://www.asocam.org/biblioteca/ASO_RA_Empoderamiento.pdf
 - CRUZ, Edwin
2013 “Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía”. *Estudios Sociales*.
Hermosillo, volumen XXII, número 43, pp. 241-269.
 - CUSSIÁNOVICH, Alejandro
2001 “Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos de la infancia”. *Historia del pensamiento social sobre la infancia*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.
 - DÁVALOS, Pablo.
2005 *Movimientos Indígenas en América Latina: el derecho a la palabra*.
Lima: CLACSO.
 - DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2010 *La política forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad*. Informe Defensorial N.º 151. Lima
 - DEL ÁGUILA, Alicia y otros
2012 *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el Debate*. Lima: JNE.
 - DEL VALLE ROJAS, Carlos.
2007 “Comunicación participativa: Aproximaciones desde América Latina”.
Redes.com. Sevilla, número 4, p.113-130.

- DÍAZ, Margarita.
2012 *Participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas. Aportes para el Debate*. En DEL ÁGUILA, Alicia y Milagros SUILO. *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú*. Lima: IDEA y JNE, pp. 81-92.
- DIBOS, Alessandra.
2005 *¿Entre el ser y la nada? Interculturalidad en la política pública peruana*. Consulta: 10 de noviembre de 2016.
<http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Entreelserylanada.pdf>
- DOLORIER, Gabriela y Pilar PANEQUE
2013 “Poder, gobierno y territorio: Análisis del Conflicto de Bagua, Perú”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*. Santiago de Chile, número 14, pp. 139-159.
- DUEÑAS. Luisa, LEÓN, Bernardo y Edgar GARCÍA
2012 *Los procesos participativos como metodologías para el desarrollo local*. El caso de los Chileros de Pardo. *Razón y Palabra*. San Luis de Potosí, volumen 17, número 80.
- DURAND, Anahí.
2014 “¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas”. *Argumentos*. Lima, año 8, número 2. Consulta: 10 de octubre de 2016.
http://www.revistargumentos.org.pe/politicas_publicas_y_pueblos_indigenas.html
- ESCOBAL, Javier y Máximo TORERO
2004 *Análisis de los Servicios de Infraestructura Rural y las Condiciones de Vida en las Zonas Rurales de Perú*. Lima: GRADE.
- ESPINOSA DE RIVERO, Óscar
2009 “¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana”. *Anthropologica [online]*. Lima, volumen 27, número 27, pp. 123-168.

- ETXEBERRÍA, Xabier
2004 “Derechos culturales e interculturalidad”. *Construyendo Nuestra Interculturalidad*. Consulta: 16 de mayo de 2017.
<http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/07/120706.pdf>
- EUDEL (Asociación de Municipios Vascos)
2008 *Guía Práctica ¿Cómo realizar un proceso educativo de calidad?*
Bilbao: Eudel, p. 30-31.
- FAÚNDES, Alejandra y Marisa WEINSTEIN
2012 *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- FAÚNDES, Juan Jorge
2017 “Honeth y la demanda por el reconocimiento intercultural de los pueblos indígenas”. *Perfiles Latinoamericanos*. Ciudad de México, volumen 25, número 49, p. 303-323.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)
2006 Cuadernillo 5: Desarrollo de Capacidades para el ejercicio de la ciudadanía. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- FRASER, Nancy.
2008 “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución y participación”. *Revista de Trabajo*. Buenos Aires, año 4, número 6, p. 83-99.
- FREIRE, German y Sergi PÉREZ
2016 *Main report*. Washington, D.C.: World Bank Group. Consulta: 12 de diciembre de 2016
<http://documents.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/main-report>
- FREIRE, Paulo
1970 *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.

- FULLER, Norma
2002 *Interculturalidad y Política: desafío y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL Y OXFAM
2011 *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: DPLF.
- GÁLVEZ, Álvaro y Paolo SOSA
2013 “*El problema del indio: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios*”. Argumentos, Lima, año 7, número 5, pp. 7-15. Consulta: 10 de diciembre de 2016 http://www.revistargumentos.org.pe/mineria_con_ictividad_politica.html.
- GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ)
2013 *Guía metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad”. A partir de la experiencia del Programa “Buen Gobierno y Reforma del Estado” del Perú* Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo.
2014 *La consulta previa al área de conservación regional Maijuna-Kichwa. Lecciones de la primera experiencia en el Perú*. Lima: GIZ.
- GESTIÓN
2014 “En agosto comienza consulta previa para aprobar reglamento de Ley forestal”. *Gestión*. Lima, 14 de mayo de 2014. Consulta: 31 de diciembre de 2016. <http://gestion.pe/economia/agosto-se-inicia-consulta-previa-aprobar-reglamento-nueva-ley-forestal-2097143>
- GILMORE, M. y otros.
2010 “Perú: Maijuna”. *The Field Museum, Rapid Biological and Social Inventories Report 22*. Chicago.
- GODENZZI, Juan.
2005 “Introducción / Diversidad histórica y diálogo intercultural. Perspectiva latinoamericana”. *TINKUY*. Lima, número 1, pp. 7-14.

- GÓMEZ, Francisca.
 2013 “Políticas públicas críticas para y desde América”. *Política y Cultura*. Ciudad de México, número 40, pp- 79-98. Consulta: 15 de mayo de 2017.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200005
- GRIJALVA, Agustín
 2009 “¿Qué son los derechos colectivos?”. En ÁVILA, María Paz y María Belén CORREDORES. *Los derechos colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pp. 15-18
- GUMUCIO-DRAGON, Alfonso.
 2003 “Take five: A handful of Essentials for ICT’s in Development”. En GIRARD, Bruce (editor). *The One to Watch*. Roma: FAO.
 2011 “Comunicación para el cambio social: Clave del desarrollo participativo”. *Signo y pensamiento*. Bogotá, volumen 30, número 58, p. 26-39. Consulta: 04 de setiembre de 2017
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48232011000100002&lng=en&tlng=es.
- HEISE, María, Fidel TUBINO y Wilfredo ARDITO
 1994 *Interculturalidad: un desafío*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica. Lima: CAAP. Consulta: 20 de noviembre de 2016.
<http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/090416.pdf>
- HERNÁNDEZ, Silvestre
 2011 “Dialogismo y alteridad en Bajtín”. *Contribuciones desde Coatepec*. México, número 21, pp. 11-32.
- HERRERA, Nataly.
 2014 *La Ley de Consulta Previa en el Perú y su Reglamento. La problemática de las comunidades campesinas y nativas*. Tesis para optar el grado de magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el

Caribe. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, Centro Internacional de Estudios Políticos.

- HORRACH, Juan Antonio
2009 “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”. *Factótum*. España, número 6, pp. 1-22. Consulta: 03 de diciembre de 2016.
www.revistafactotum.com
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
2007 *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2010 *Perú: Análisis Etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la amazonía, 1993 y 2007*. Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2014 *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2015 *Base de Datos de la Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INFOBOSQUES.
2015 “Organizaciones indígenas aprueban reglamento de la Ley Forestal”. *Infobosques*. Lima, 25 de febrero de 2015. Consulta: 30 de noviembre del 2016.
<http://infobosques.com/portal/noticias-y-eventos/organizaciones-indigenas-aprueban-reglamento-de-la-ley-forestal/>
- KYMLICKA, Will
1996 *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós: Barcelona
2002 *Los Estados multiculturales y ciudadanos interculturales*. Documento elaborado para la presentación en el V Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe. Ministerio de Educación, Lima, agosto de 2002. Consulta: 19 de diciembre de 2016.
<https://sicologias.files.wordpress.com/2015/01/13b-kymlicka-estados-multiculturales.pdf>.

- LAHERA, Eugenio
 - 2002 *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
 - 2004 *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal.
- LEFF, Enrique.
 - 1998 *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Ciudad de México: Siglo XXI.
 - 2004 *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- LÓPEZ SÁENZ, M^a Carmen.
 - 2015 “Diálogo intercultural ¿Una utopía del siglo XXI?”. *Pensamiento*. Madrid, volumen 71, número 265, p. 73-94.
- LUNA, Fabiola.
 - 2007 Reimaginando el Perú: el diálogo intercultural. *Educación*. Lima, volumen 16, número 30, pp. 7-40.
- MERINO, Beatriz e Iván LA NEGRA
 - 2007 *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú*. Lima: CENTRUM Católica.
- MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA
 - 2010 *Participación ciudadana y buen gobierno*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA
 - s.f. *Ley forestal y de fauna silvestre. Ley No29763*. Consulta: 12 de diciembre de 2016.
- MINISTERIO DE CULTURA
 - 2012a *Resolución Ministerial N° 202-2012-MC*. Lima, 22 de mayo de 2012.
 - 2012b *Resolución Ministerial N° 375-2012-MC*. Lima, 05 de octubre de 2012.
 - 2012c *Resolución Viceministerial N° 001-2012-MC*. Lima, 20 de agosto de 2012.
 - 2013 *Resolución Viceministerial N° 010-2013-VMI-MC*. Lima, 09 de diciembre de 2013.

- 2014a *Resolución Viceministerial N° 004-2014-VMI-MC*. Lima, 25 de febrero de 2014
- 2014b *Etapas de identificación de los pueblos indígenas u Originarios. Guía metodológica*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2014c *Derechos de los pueblos indígenas en el Perú. Materiales de Capacitación. El rol garante del Estado, y la protección y promoción de los derechos humanos*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2014d *La diversidad cultural en el Perú*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2014e *Enfoque intercultural. Aportes para la Gestión Pública*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2014f *Interculturalidad y Políticas Públicas. Materiales de Capacitación N°4 Aportes para la Gestión Pública*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2014g *Derechos de los pueblos indígenas en el Perú. Materiales de Capacitación N°2: El rol del Estado en la protección y promoción de los derechos humanos*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2015a *Diálogo intercultural. Pautas para un mejor diálogo en contextos de diversidad cultural*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2015b *Derecho a la Consulta Previa. Guía Metodológica para la Facilitación de procesos de consulta previa*. Lima: Ministerio de Cultura.
- 2015c *Decreto Supremo 001-2012-MC. Reglamento de la Ley 29785. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Lima, 23 de mayo de 2015.
- s.f.a *Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre*. Lima, 31 de diciembre de 2016.
<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/reglamento-de-la-ley-forestal-y-fauna-silvestre/>.
- s.f.b. *Boletín 10. Avances en la implementación de la consulta previa en el Perú. Consulta: 19 de noviembre de 2016*.
<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Boletin-10-avances.pdf>.
- s.f.c *La consulta Previa. Lo que tenemos que saber*. Lima: Ministerio de Cultura

- 2015c *Base de datos de pueblos indígenas u originarios*. Consulta: 01 de noviembre de 2015.
<http://bdpi.cultura.gob.pe>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
 - 2005 *La Interculturalidad en la educación*. Ministerio de Educación: Lima. Consulta: 8 de noviembre de 2016.
https://www.unicef.org/peru/_files/Publicaciones/Educacionbasica/peru_educacion_interculturalidad.pdf
 - 2013 *Hacia una educación intercultural bilingüe*. Lima: Minedu.
 - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
 - 2012 *Decreto Supremo N° 005-2014-JUS*. Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016. Lima, 4 de julio de 2014.
 - 2013 *Los derechos humanos en el Perú: nociones básicas*. Lima: Dirección General de Derechos Humanos. Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos
 - MOORE, Mark.
 - 1998 *Gestión Estratégica y creación de valor público*. Barcelona: Paidós.
 - NACIONES UNIDAS
 - 1966 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ciudad, 16 de diciembre de 1966.
 - 2006 *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. New York: Naciones Unidas.
 - 2010 *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo*. 15 de agosto de 2016
<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP/press%20package/sowip-press-package-es.pdf>
 - 2012 *Población, territorio y desarrollo sostenible. Síntesis*. Quito: Comité Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Población y Desarrollo.
 - 2013 *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas*. Ginebra: Naciones Unidas, Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,
Sección de los Pueblos Indígenas.

- OLAVARRÍA, Mauricio.
2007 *Documento de trabajo N°11. Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas. Instituto de Asuntos públicos. Santiago de Chile: Departamento de Gobierno y Gestión pública de la Universidad de Chile. Consulta: 10 de mayo de 2017. <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>*
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)
1957 *Convenio 107, sobre poblaciones indígenas y tribales. Ginebra, 02 de junio de 1957.*
1989 *Convenio 169, sobre poblaciones indígenas y tribales. Ginebra, 7 de junio de 1989.*
2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT (pro 169). Perú: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Consulta: 15 de octubre de 2015 http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/ed_nor/normes/documents/publication/wcms_113014.pdf*
- PAJARES, Ramón
2010 *Los recursos comunicacionales [diapositiva]. Consulta: 08 de agosto de 2016*
- PARCERO, Juan Antonio
s.f. *Sobre el concepto de derechos colectivos. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.*
- PAREDES, Maritza
2011 “En una arena hostil: La politización de lo indígena en el Perú”. En MELÉNDEZ, Carlos y Alberto VERGARA (editores). *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp.213-244.*

QUISPE, A

s.f. *La interculturalidad en debate en el Perú*. Entrevistas a Gonzalo Portocarrero, Fidel Tubino y Nelson Manrique. Consulta: 20 de diciembre de 2016

<http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/110310.pdf>

- SALMÓN, Elizabeth.
2011 “Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú”. En CAJÍAS, Beatriz (editora). *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp.279-303.
- SANBORN, Cynthia, Verónica HURTADO y Tania RAMÍREZ
2016 *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Universidad del Pacífico.
- SALAS, Paloma
2015 *La contribución de la comunicación en los procesos de participación ciudadana: El presupuesto participativo en la Municipalidad de Jesús María*. Tesis para optar el título de licenciada en Comunicación para el Desarrollo. Lima, PUCP, Facultad de Comunicaciones.
- SCIOSCIOLI, Sebastián
2015 *La Educación Básica como Derecho Fundamental. Implicancias y alcances en el Contexto de un Estado Federal*. Buenos Aires: Eudeba. Consulta: 01 de julio de 2016.
https://books.google.com.pe/books/about/La_educaci%C3%B3n_b%C3%A1sica_como_derecho_funda.html?id=H5W4DQAAQBAJ&redir_esc=y
- SECRETARÍA DEL FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS
2004 *El concepto de Pueblos Indígenas. Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los Pueblos Indígenas*. Nueva York, United Nations.

- ROBINSON, Patricia
2012 *Manual del proceso legislativo*. Segunda edición. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.
- RODRÍGUEZ, Tomás
1994 De los movimientos sociales a las metodologías participativas. En DELGADO, Juan Manuel y Juan GUTIÉRREZ. *Métodos y Técnicas cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis.
- SORIA, Carlos
2014 *La política forestal en Perú*. Consulta: 31 de diciembre de 2016. <http://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/la-politica-forestal-en-peru/>
- TORRES, Rosa María
2001 *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Punta del Este: UDSE.
- TUBINO, Fidel
s.f. *De la ciudadanía homogénea a la ciudadanía diferenciada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
2002 “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: Más allá de la discriminación positiva”. En FULLER, Norma. *Interculturalidad y Política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, p. 51 -76.
2004a “El Interculturalismo latinoamericano y los Estados nacionales”. Ponencia presentada en el *Foro Latinoamericano sobre Interculturalidad, Ciudadanía y Educación*. FLAPE, Cuetzalán, noviembre del 2004.
2004b “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico.” En SAMANIEGO, MARIO y GARBANI GLORIA (editores). *Rostros y fronteras de la identidad*. Temuco: UCT, pp. 151-166.
2005 La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. En: *Encuentro continental de educadores agustinos. Lima, 24-28 de enero de 2005*. Recuperado el 22 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://oala.villanova.edu/congresos/educación/lima-ponen-02.html>.

- UNITED NATION
1987 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Consulta: 6 de diciembre de 2016.
<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
 - VALDIVIEZO DEL CARPIO, Mitchell
2013 “La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla”. *Gestión Pública y Desarrollo*. Lima: Congreso de la República.
 - VEGA, Alejandra
2012 *La consulta previa a pueblos indígenas y tribales: Análisis y propuesta de legislación*. Tesis para optar el grado de magíster en Derecho. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
 - VIAÑA, Jorge, Luis TAPIA y Catherine WALSH
2010 *Construyendo interculturalidad crítica*. La Paz: Instituto Internacional de Integración. Convenio Andrés Bello.
 - VILLAPOLO, Leslie y Norma Vásquez
1999 *Entre el juego y la guerra recursos psicológicos y socio-culturales de los niños asháninka ante la violencia política*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.
 - WALSH, Catherine
2008 “Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias política-epistémicas de refundar el Estado”. *Tábula Rasa*. Bogotá, número 9, pp. 131-152.
2009 *Interculturalidad, Estado, Sociedad: Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala.
- UNITED NATION
- 1987 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Recuperado el 20 de diciembre de 2016.
Disponible en <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
 - ZAMBRANO, Gustavo.
2014 *Consulta previa en el tiempo: el reglamento de la Ley Forestal*.

Consulta: 30 de diciembre de 2016.

<http://idehpucp.pucp.edu.pe/comunicaciones/opinion/consulta-previa-en-el-tiempo-el-reglamento-de-la-ley-forestal/>

- ZAMBRANO, Gustavo y Diego UCHUYPUMA
2015 *Intersectando desigualdades: participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ZÚÑIGA, Madeleine y Juan ANSIÓN
1997 *Interculturalidad y Educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.



ANEXOS

Anexo 1: Matriz de definición de variables según preguntas de investigación

Pregunta I: ¿La consulta previa se realizó cumpliendo los procedimientos de manera adecuada?

La consulta previa cuenta con procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley 29785 o Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1989). Para responder esta pregunta, se establecieron tres variables con sus correspondientes indicadores (ver Matriz A1).

Pregunta II: ¿Qué beneficios/utilidad tuvo la consulta previa para los pueblos indígenas?

La segunda pregunta busca identificar, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, si es que la consulta previa les fue o no útil. Para responder esta pregunta, se establecieron tres variables con sus correspondientes indicadores (ver Matriz A2).

Pregunta III: ¿Cuál es la opinión y el sentir de los pueblos indígenas respecto a la consulta previa?

La tercera pregunta busca recoger las percepciones de los pueblos indígenas con la finalidad de describir lo que representó la consulta previa para ellos, para lo cual se estableció una variable y tres indicadores clave (ver Matriz A3).

Matriz A1. Definición de variables e indicadores, según pregunta 1

Variable	Definición de variable	Indicadores
Suficiencia de la información sobre la consulta previa brindada a los pueblos indígenas	Se considera que existe una información suficiente cuando los miembros de los pueblos indígenas y/o sus representantes manifiestan su satisfacción con la cantidad de información provista por la entidad promotora de la consulta previa. La información es clara y resuelve las inquietudes y dudas de las organizaciones de los pueblos indígenas en relación con el objeto de la consulta previa. Esta información se brinda de manera oportuna y contextualizada.	Proporción de información oportuna y contextualizada que reciben los pueblos indígenas por parte de la entidad promotora de la consulta previa.
Pertinencia cultural de la metodología desarrollada en el proceso de consulta previa.	Se considera que la metodología desarrollada en el proceso de la consulta previa es pertinente culturalmente cuando se ajusta a las condiciones geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias tradicionales). Además, existe una práctica de respeto, libre de discriminación, de trato igualitario y horizontal. En el proceso de consulta previa, se contempla brindar información en la lengua oficial y/o lengua predominante de la zona, siendo así accesible para las personas que se comunican en una lengua diferente al castellano.	Apreciación de los pueblos indígenas sobre la metodología implementada en el proceso de consulta previa.
		Grado de comprensión de la consulta previa por parte de los pueblos indígenas.
		Diálogo cultural entre los pueblos indígenas y la entidad promotora.
Participación de los pueblos indígenas	Se considera que los pueblos indígenas participan en el proceso de consulta previa cuando: <ul style="list-style-type: none"> - La comunidad se encuentra organizada y cuenta con miembros que los representan. - Los miembros de las comunidades y/o los representantes asisten libremente, tienen voz propia y votan (de ser necesario) en las reuniones relacionadas con la consulta previa. - Los miembros de las comunidades y/o los representantes emiten sus opiniones en todos los espacios de participación que se efectúe para el desarrollo de la consulta previa. 	Nivel de participación de los pueblos indígenas.
		N°. de organizaciones de pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta previa.
		N°. de comunidades que participaron en el proceso de consulta previa. N°. de miembros de los pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta previa.

Matriz B1. Definición de variables e indicadores, según pregunta 2

Variable	Definición de variable	Indicadores
Protección del territorio, las costumbres, identidad cultural y formas de organización de los pueblos indígenas	En la consulta previa, se garantiza el respeto y la conservación de las diferentes manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, mediante los acuerdos de la CP. Además, en este proceso, también se valoran y garantizan los acuerdos mutuos sobre la demarcación y explotación u otra acción sobre el territorio entre el Estado y los pueblos indígenas.	Nivel de protección que perciben los pueblos indígenas sobre el respeto a sus costumbres, territorio, identidad cultural y formas de organización.
		Mecanismos de conservación de las costumbres e instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
Cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa	Se consideran acuerdos al resultado de las negociaciones entre la entidad promotora de la consulta previa y los pueblos indígenas. Estos acuerdos consensuados entre los pueblos indígenas y el Estado constan en actas que son suscritas por ambas partes. El cumplimiento de ello se efectúa según lo planificado, en tiempo y términos establecidos previamente en las actas. A su vez, los miembros de las comunidades y/o representantes manifiestan sentirse satisfechos por el cumplimiento de las expectativas iniciales al proceso de consulta previa.	Nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados de la consulta previa.
Respeto a las decisiones sobre el desarrollo comunitario	El proceso de la consulta previa permite a los pueblos indígenas manifestar e incorporar elementos de su visión de desarrollo, prioridades, necesidades de manera libre y sin discriminación en los acuerdos tomados en la CP.	Grado de autonomía para la toma de decisiones que perciben los pueblos indígenas en el proceso de consulta previa, en relación al desarrollo comunitario.

Matriz C1. Definición de variables e indicadores, según pregunta 3

Variable	Definición de variable	Indicadores
Opinión de los pueblos indígenas sobre la consulta previa	Los miembros representantes de los pueblos indígenas expresan libremente, sin coacciones, su percepción frente a la consulta previa.	Nivel de valoración de los pueblos indígenas frente al proceso de consulta previa.
		Nivel de satisfacción de los pueblos indígenas sobre el proceso de consulta previa.
		Expectativas frente a los acuerdos de la consulta previa

Anexo 2: Guías de entrevistas y grupos focal

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A LOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS NACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

Objetivos de la entrevista: Conocer sus percepciones acerca de cómo se llevó a cabo la consulta previa del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763).

Público objetivo: Cuatro (04) representantes de organizaciones representativas nacionales de los pueblos indígenas u originarios.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas.

Responsables:

- Un (01) entrevistador (a)

Materiales

- Hojas de apunte/cuaderno.
- Lapiceros.
- Grabadora

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a.
2. Se explica que se trata de una conversación grupal y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.).

Consigna:

“Estimado/a, hoy nos hemos reunido porque queremos conocer un poco más sobre el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-Ley N°29763.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que sea honesto/a y exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Por favor siéntase libre de expresar su acuerdo o desacuerdo sobre los diferentes puntos que se discutirán. Necesitamos sus ideas y sus opiniones con sinceridad.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?”

5. Señale que el encuentro durará aproximadamente dos horas.
6. Inicie la entrevista realizando las preguntas de introducción de la guía (a manera de romper el hielo).
7. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de estas.
8. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
9. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso de que sea necesario.
10. Al final de la entrevista, agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

GUÍA DE PREGUNTAS

Introducción

(Preguntas generales para romper el hielo y establecer un clima de confianza con el/la entrevistado/a)

- a) **¿Cómo se siente de participar en esta reunión?**
- b) **¿Cuáles son sus expectativas de esta reunión?**

Preguntas referentes a variables seleccionadas

1. Cuéntenos, ¿cómo participó del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?
2. ¿Qué información recibió durante el proceso de consulta del reglamento de la Ley de Forestal y de Fauna Silvestre? ¿Cómo recibió esta información?, ¿A través de qué medios recibió esta información? ¿Considera que la recibió en el momento que la necesitaba? ¿Por qué?
3. Sobre la información que recibió: ¿Fue suficiente? ¿Era entendible? ¿Los términos usados eran familiares para usted? ¿Los contenidos que se desarrollaron en el proceso de consulta previa fueron de fácil comprensión? ¿Encontró alguna dificultad para comprender la información? ¿Cuál?
4. ¿Se sintió satisfecho con la información que le brindaron? ¿Por qué?
5. ¿Qué le parecieron las actividades propuestas en los talleres/la metodología utilizada en el proceso de consulta previa? (hacer referencia a las dinámicas, exposiciones, tipos de reunión, talleres, la facilitación, etc. cuando se hable de metodología). ¿Qué fue lo mejor? ¿Qué fue lo peor? ¿Qué fue lo más útil? ¿Qué no fue útil? ¿Qué cambiaría? ¿Qué dejaría? ¿Qué le faltó?
6. ¿Considera que las actividades de los talleres/metodología del proceso de consulta tomaron en cuenta...
 - ...las características geográficas y ambientales en las que habitan los pueblos indígenas que participaron del proceso? ¿Por qué?
 - ...las características lingüísticas de los pueblos indígenas que participaron del proceso? ¿Por qué?
 - ... la cultura (prácticas, valores, creencias, tradiciones, etc.) de los pueblos indígenas participantes en el proceso? ¿Por qué?

7. ¿Cómo fue el intercambio de opiniones y puntos de vista con los representantes de SERFOR y el VMI? ¿Lograron comprenderse fácilmente? ¿Qué limitaciones y aspectos positivos se dieron en las reuniones? ¿Cómo considera que es el vínculo actual? ¿Cómo podría mejorar el vínculo entre las organizaciones y el Estado?

8. ¿Considera que el proceso de consulta llevado a cabo...
....promovió la participación de los pueblos indígenas? ¿Por qué? ¿En qué consistió su participación? ¿Fue suficiente?
... tomó en cuenta sus decisiones? ¿Respetó el derecho a decidir de los pueblos indígenas sobre el desarrollo de sus comunidades? ¿Por qué?

9. ¿Considera que los acuerdos a los que se llegó durante el proceso de consulta previa...
.... respetan la identidad cultural, formas de organización y costumbres de los pueblos indígenas? ¿Por qué?
... garantizan el acceso a los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas? ¿Por qué?
... garantizan el respeto a la tierra y territorio indígena? ¿Al uso y manejo del bosque?, ¿Por qué?

10. ¿Qué tan satisfechos se encuentran con el proceso de consulta previa llevado a cabo? ¿Por qué?

11. ¿Qué esperan que pase luego de la aprobación del reglamento de la Ley de Fauna y de Flora Silvestre?

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A ASESORES TÉCNICOS DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS NACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

Objetivos de la entrevista: Conocer sus percepciones acerca de cómo se llevó a cabo la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763).

Público objetivo: Tres (03) asesores técnicos de las organizaciones indígenas.

Tiempo de duración del entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador(a)

Materiales

- Hojas de apunte/cuaderno.
- Lapiceros.
- Grabadora

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado(a).
2. Se explica que se trata de una conversación grupal y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

“Estimado/a, hoy nos hemos reunido porque queremos conocer un poco más sobre el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-Ley N°29763.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que sea honesto/a y exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Por favor siéntase libre de expresar su acuerdo o desacuerdo sobre los diferentes puntos que se discutirán. Necesitamos sus ideas y sus opiniones con sinceridad.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

5. Señale que el encuentro durará aproximadamente dos horas.
6. Inicie la entrevista realizando las preguntas de introducción de la guía (a manera de romper el hielo).
7. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
8. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
9. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
10. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

GUÍA DE PREGUNTAS

Introducción

(Preguntas generales para romper el hielo y establecer un clima de confianza con el/la entrevistado/a)

- c) **¿Cómo se siente de participar en esta reunión?**
- d) **¿Cuáles son sus expectativas de esta reunión?**

Preguntas referentes a variables seleccionadas

1. Cuéntenos, ¿cómo participó del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley forestal y de Fauna Silvestre?
2. ¿Qué información recibió durante el proceso de consulta del reglamento de la Ley de Forestal y de Fauna Silvestre? ¿Cómo recibió esta información?, ¿A través de qué medios recibió esta información? ¿Considera que la recibió en el momento que la necesitaba? ¿Por qué?
3. Sobre la información que recibió: ¿Fue suficiente? ¿Era entendible? ¿Los términos usados eran familiares para usted? ¿Los contenidos que se desarrollaron en el proceso de consulta previa fueron de fácil comprensión? ¿Encontró alguna dificultad para comprender la información? ¿Cuál?
4. ¿Se sintió satisfecho con la información que le brindaron? ¿Por qué?
5. ¿Qué le parecieron las actividades propuestas en los talleres/la metodología utilizada en el proceso de consulta previa? (hacer referencia a las dinámicas, exposiciones, tipos de reunión, talleres, la facilitación, etc. cuando se trate de metodología) ¿Qué fue lo mejor? ¿Qué fue lo peor? ¿Qué fue lo más útil? ¿Qué no fue útil? ¿Qué cambiaría? ¿Qué dejaría? ¿Qué le faltó?
6. ¿Considera que (las actividades de los talleres/ metodología) del proceso de consulta tomaron en cuenta...
 - ...las características geográficas y ambientales en las que habitan los pueblos indígenas que participaron del proceso? ¿Por qué?
 - ...las características lingüísticas de los pueblos indígenas que participaron del proceso? ¿Por qué?
 - ... la cultura (prácticas, valores, creencias, tradiciones, etc.) de los pueblos indígenas participantes en el proceso? ¿Por qué?

7. ¿Cómo fue el intercambio de opiniones y puntos de vista con los representantes de SERFOR y el VMI? ¿Lograron comprenderse fácilmente? ¿Qué limitaciones y aspectos positivos se dieron en las reuniones? ¿Cómo considera que es el vínculo actual? ¿Cómo podría mejorar el vínculo entre las organizaciones y el Estado?
8. ¿Considera que el proceso de consulta llevado a cabo
-promovió la participación de los pueblos indígenas? ¿Por qué? ¿En qué consistió su participación? ¿Fue suficiente?
 - ... tomó en cuenta sus decisiones? ¿Respetó el derecho a decidir de los pueblos indígenas sobre el desarrollo de sus comunidades? ¿Por qué?
9. ¿Considera que los acuerdos a los que se llegó durante el proceso de consulta previa...
- respetan la identidad cultural, formas de organización y costumbres de los pueblos indígenas? ¿Por qué?
 - ... garantizan el acceso a los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas? ¿Por qué?
 - ... garantizan el respeto a la tierra y territorio indígena?, ¿Al uso y manejo del bosque?, ¿Por qué?
10. ¿Qué tan satisfechos se encuentran con el proceso de consulta previa llevado a cabo? ¿Por qué?
11. ¿Qué esperan que pase luego de la aprobación del reglamento de la Ley de Fauna y Flora Silvestre?

GUÍA DE GRUPO FOCAL DIRIGIDA A LOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS NACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y ASESORES TÉCNICOS.

Objetivos del grupo focal: Conocer sus percepciones acerca de cómo se llevó a cabo la consulta previa del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763).

Integrantes de grupos focales: Entre 6 y 10 representantes de organizaciones representativas nacionales de los pueblos indígenas u originarios y asesores técnicos.

Tabla A1: Organizaciones

Nº	ORGANIZACIÓN
1.	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)
2.	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP)
3.	Confederación Nacional Agraria del Perú (CNA)
4.	Confederación Campesina del Perú (CCP)
5.	Unión de Comunidades Aymaras
6.	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)
7.	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas Indígenas, Nativas y Asalariadas (FENMUCARINAP)

Tiempo de duración del grupo focal: 2 horas

Responsables:

- Un (01) facilitador(a)/moderador(a) por grupo focal (utiliza la guía de discusión para dirigir el grupo, presenta adecuadamente las preguntas, responde neutralmente a los comentarios y estimula la participación del grupo).
- Un (01) observador(a)/ apuntador(a) por grupo focal (anota las respuestas de los participantes, observa reacciones, y los mensajes ocultos y no verbales de los/as participantes).

Materiales

- Hojas de apunte/ cuaderno.
- Lapiceros.
- Grabadora
- Tarjetas o etiquetas autoadhesivas (colocar nombres).

Refrigerio

Se debe proveer a los y las participantes de un refrigerio una vez que culmine el grupo focal. Este refrigerio debe constar de una bebida y un paquete de galleta/ fruta.

Instrucciones para el facilitador(a) o moderador(a):

1. Ubique a los y las participantes en forma de círculo, de modo que todos/as puedan verse.
2. Se inicia la sesión agradeciendo la participación de los y las presentes.
3. Se explica que se trata de una conversación grupal y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
4. Registre, en la grabación, la fecha en que se realizó el grupo focal, y que los y las participantes aceptaron ser grabados.
5. Diga su nombre, presente al observador/a, y pida que los/las participantes se presenten:

Previamente, los participantes deberán contar con una tarjeta o etiqueta autoadhesiva en el pecho que los identifique (solo colocar el primer nombre).

Consigna:

“Antes de iniciar, quisiéramos conocerlos. Podría presentarse cada uno/a, decir su nombre, de qué organización proviene y cuál es su cargo en la organización”.

6. Presente el formato del grupo focal (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

“Estimados/as, hoy nos hemos reunido porque queremos conocer un poco más sobre el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley forestal y de fauna silvestre-Ley N°29763.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, les pedimos que sean honestos/as y expresen libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima, nadie sabrá exactamente lo que dijo una persona, se hará un resumen de lo discutido en el grupo, sin mencionar nombres. Por favor siéntanse libres de expresar su acuerdo o desacuerdo sobre los diferentes puntos que se discutirán. Necesitamos sus ideas y sus opiniones con sinceridad.

Se les pide que por favor hablen alto. Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios. Si varios participantes hablan al mismo tiempo, la grabación se perderá. Estaremos llamando a cada uno por el primer nombre.

Empezaré por hacer algunas preguntas generales y _____ (nombre del observador/a) tomará nota de las respuestas sin incluir los nombres).

¿Alguna pregunta antes de empezar?

7. Se les hace saber que no se espera que pidan permiso para hablar, pero que se necesita que cada participante escuche a su compañero/a mientras este termina su intervención.
8. Señale que el encuentro durará aproximadamente dos horas.
9. Inicie la entrevista realizando las preguntas de introducción de la guía (a manera de romper el hielo).
10. Antes de realizar el grupo focal, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de estas.
11. Durante el grupo focal, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
12. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
13. Al final del grupo focal, agradezca a los participantes por el tiempo y la información brindada. Consulte si tienen alguna pregunta que quisieran hacer.
14. Reparta los refrigerios.

GUÍA DE PREGUNTAS

Introducción

(Preguntas generales para romper el hielo y establecer un clima de confianza con los y las participantes).

- e) **¿Cómo se sienten de participar en esta reunión?**
- f) **¿Cuáles son sus expectativas de esta reunión?**

Preguntas referentes a variables seleccionadas

1. ¿Cuál es su opinión general acerca de la consulta previa? ¿Les sirvió o no les sirvió? ¿Por qué?
2. ¿Qué tan satisfechos se sienten con el proceso? ¿Se cumplieron sus expectativas? ¿Sienten que sus opiniones y decisiones fueron tomados en cuenta?
3. ¿Sus opiniones y decisiones fueron tomadas en cuenta en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?

**GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A LOS
REPRESENTANTES DE ENTIDADES QUE BRINDAN ASESORÍA TÉCNICA AL
PROCESO DE CONSULTA: VICEMINISTERIO DE INTERCULTURALIDAD DEL
MINISTERIO DE CULTURA**

Objetivos de la entrevista

Conocer sus percepciones acerca de cómo se llevó a cabo la consulta previa del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763).

Público objetivo: 02 Representantes del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.

Tiempo de duración de la entrevista: 1 hora

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Materiales

- Hojas de apunte/ cuaderno.
- Lapiceros.
- Grabadora

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado(a).
2. Se explica que se trata de una conversación y, para no perder información valiosa, se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre, en la grabación, la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).

4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

“Estimado/a, hoy nos hemos reunido porque queremos conocer un poco más sobre el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-Ley N°29763.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que sea honesto/a y exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Por favor siéntase libre de expresar su acuerdo o desacuerdo sobre los diferentes puntos que se discutirán. Necesitamos sus ideas y sus opiniones con sinceridad.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

5. Señale que el encuentro durará aproximadamente una hora.
6. Inicie la entrevista realizando las preguntas de introducción de la guía (a manera de romper el hielo).
7. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de estas.
8. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
9. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
10. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

GUÍA DE PREGUNTAS

Introducción

(Preguntas generales para romper el hielo y establecer un clima de confianza con el/la entrevistado(a))

- a) **¿Cómo se siente de participar en esta reunión?**
- b) **¿Cuáles son sus expectativas de esta reunión?**

Preguntas referentes a variables seleccionadas

1. ¿En qué consistió su participación dentro del proceso de consulta previa del reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre? Coméntenos.
2. Con respecto a la información que se les brindó a los pueblos indígenas durante el proceso de consulta: ¿Qué información se les brindó? ¿En qué momentos o etapas del proceso se les brindó? ¿Qué estrategias, mecanismos y medios de comunicación utilizaron para proporcionar la información? (profundizar respecto a medios de información y formatos).
3. ¿Considera que la información que proveyeron contenía lo necesario para que los pueblos indígenas pudieran decidir? ¿Fue la suficiente?
4. En relación con los momentos en los que se brindó información a los pueblos indígenas, ¿qué tan oportuna fue la información que se brindó a los pueblos indígenas durante el proceso?, ¿por qué?, ¿qué mejoraría en este aspecto?
5. ¿Usted cree que los contenidos que se desarrollaron en el proceso de consulta previa fueron de fácil comprensión para los miembros de las organizaciones que participaron? ¿Por qué?
6. En relación con la metodología desarrollada durante el proceso de consulta previa podría contarnos brevemente ¿en qué consistió la metodología utilizada? (hacer referencia a las dinámicas, exposiciones, tipos de reunión, talleres, la facilitación,

etc.); ¿qué fue lo mejor?; ¿qué fue lo peor?; ¿qué fue lo más útil?; ¿qué no fue útil?; ¿qué cambiaría?; ¿qué dejaría?; ¿qué le faltó?

7. ¿Cómo fue pensada la metodología teniendo en cuenta que iba dirigida a pueblos indígenas? ¿Considera que está adaptada culturalmente? ¿Qué le falta? ¿Qué herramientas utilizaron para llegar más fácilmente a los representantes? ¿Qué opina al respecto? ¿Por qué? ¿Qué mejoraría en este aspecto?
8. ¿Considera que la metodología en del proceso de consulta tomó en cuenta...
 - ... las características geográficas y ambientales en las que habitan los pueblos indígenas que participaron del proceso? ¿Por qué?
 - ...las características lingüísticas de los pueblos indígenas que participaron del proceso? ¿Por qué?
 - ... la cultura (prácticas, valores, creencias, tradiciones, etc.) de los pueblos indígenas participantes en el proceso? ¿Por qué?
9. En relación con el diálogo intercultural, ¿considera que durante el proceso de consulta se logró un diálogo intercultural entre los pueblos indígenas, el SERFOR y el Ministerio de Cultura?; ¿por qué? (profundizar en las características del diálogo intercultural); ¿qué se debe mejorar?
10. ¿Considera que el proceso de consulta llevado a cabo
 -promovió la participación de los pueblos indígenas? ¿Por qué? ¿En qué consistió su participación? ¿Fue suficiente?
 - ... tomó en cuenta sus opiniones, decisiones? ¿Respetó el derecho a decidir de los pueblos indígenas sobre sus prioridades de desarrollo? ¿Por qué?
 -garantizó los derechos de los pueblos indígenas? ¿Por qué?

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A LA ENTIDAD PROMOTORA: SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

Objetivos de la entrevista: Conocer, desde la perspectiva de las autoridades y especialistas de la Entidad Promotora SERFOR, cómo se realizó el proceso de consulta previa del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-Ley N°29763

Público objetivo: Dos miembros representantes de la Entidad Promotora SERFOR que hayan participado en el proceso de la consulta previa.

Tiempo de duración de la entrevista: 1 hora

Responsables:

- Un (01) entrevistador(a)

Materiales

- Hojas de apunte/cuaderno.
- Lapiceros.
- Grabadora

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a.
2. Se explica que se trata de una entrevista y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Se registra en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Se presenta el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.).

Consigna:

“Estimado/a, hoy nos hemos reunido porque queremos conocer un poco más sobre el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley forestal y de fauna silvestre-Ley N°29763.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que sea honesto/a y exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Por favor siéntase libre de expresar su acuerdo o desacuerdo sobre los diferentes puntos que se discutirán. Necesitamos sus ideas y sus opiniones con sinceridad.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios. ¿Alguna pregunta antes de empezar?

5. Señale que el encuentro durará aproximadamente una hora.
6. Inicie la entrevista realizando las preguntas de introducción de la guía (a manera de romper el hielo).
7. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de estas.
8. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
9. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
10. Al final de la entrevista, agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

GUÍA DE PREGUNTAS

Introducción

(Preguntas generales para romper el hielo y establecer un clima de confianza con el/la entrevistado(a))

- a) **¿Cómo se siente de participar en esta reunión?**
- b) **¿Cuáles son sus expectativas de esta reunión?**

Preguntas referentes a variables seleccionadas

1. ¿Cuál fue el rol que desarrollo SERFOR en este proceso? ¿En qué consistió su participación dentro del proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre? ¿En qué etapa de este proceso participó?
2. Con respecto a la información que se les brindó a los pueblos indígenas durante el proceso de consulta: ¿Qué información se les brindó? ¿En qué momentos o etapas del proceso se les brindó? ¿Qué aspectos positivos o limitantes tuvieron al brindar la información? Frente a los aspectos limitantes mencionados; ¿qué hicieron?; ¿cuál fue la mejor forma de superarlos?
3. ¿Considera Ud. que la información brindada a los pueblos indígenas fue la necesaria para que los representantes puedan generar aportes y tomar decisiones informadas en las diferentes etapas de la consulta previa? (opcional).
4. ¿Considera que la información que brindaron en las diferentes etapas del proceso de consulta fue oportuna? De no ser así, ¿cómo mejoraría este aspecto si tuviera la oportunidad?
5. ¿Ustedes como entidad promotora fueron responsables de diseñar la metodología del proceso? ¿Cómo realizaron los talleres informativos?

6. Cuando desarrollaron el proceso (se menciona las etapas), ¿qué puntos tuvieron por mejorar a lo ya diseñado para lograr una comprensión entre el estado y los líderes y/o miembros de las organizaciones? ¿Las reuniones-talleres contemplaron las necesidades de los participantes, en cuanto a las características de lengua, cultura, de equidad de género, participación, la horizontalidad? ¿Cómo fue?
Ya con esta experiencia a nivel nacional y por todo lo mencionado, ¿qué aspectos mejoraría y cuáles mantendría?
7. ¿Usted cree que los contenidos que se desarrollaron en el proceso de consulta previa fueron de fácil comprensión para los miembros de las organizaciones que participaron? ¿Por qué? ¿Cuáles fueron los nudos críticos? ¿Como entidad promotora, desarrollaron algún mecanismo para conocer la satisfacción de los representantes de los pueblos indígenas?
8. En relación con la metodología desarrollada durante el proceso de consulta previa, podría contarnos brevemente ¿en qué consistió la metodología utilizada? (hacer referencia a las dinámicas, exposiciones, tipos de reunión, talleres, la facilitación, etc.); ¿qué fue lo mejor?; ¿qué fue lo peor?; ¿qué fue lo más útil?; ¿qué no fue útil?; ¿qué cambiaría?; ¿qué dejaría?; ¿qué le faltó?
9. ¿Qué entiende por diálogo cultural?
10. Si la respuesta es correcta, se frasea lo que indica y se pregunta: ¿Considera que durante el proceso de consulta se logró lo que se indica entre los pueblos indígenas y los representantes del Estado? ¿Por qué cree ello?
11. (Opcional) ¿Considera que el proceso de consulta llevado a cabo...
...valoró la participación de los pueblos indígenas? ¿Cómo?
...propició una relación de horizontalidad entre los miembros del Estado y las organizaciones representantes de los pueblos indígenas? ¿De qué manera?

...generó un espacio de comprensión de los pueblos indígenas y el Estado?
¿En qué puntos estuvieron de acuerdo? ¿Cuáles fueron puntos de conflicto?
...promovió la participación de los pueblos indígenas? ¿Por qué? ¿En qué
consistió su participación? ¿Fue suficiente?
... tomó en cuenta sus opiniones, decisiones? ¿Respetó el derecho a decidir
de los pueblos indígenas sobre sus prioridades de desarrollo? ¿Por qué?
...garantizó los derechos de los pueblos indígenas? ¿Por qué?

12. ¿Considera que el proceso de consulta llevado a cabo garantizó los
derechos de los pueblos indígenas? ¿De qué manera?

