



GRUPO DE DIÁLOGO
Minería y Desarrollo sostenible

**SISTEMATIZACIÓN DEL TRABAJO DE LA
COMISIÓN DE CONSULTA DEL GRUPO DE DIÁLOGO
MINERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE**



AGRADECIMIENTOS

Sistematización del trabajo de la Comisión de Consulta del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible. Experiencia de diálogo multiactor para la construcción de una agenda plural sobre el Derecho a la Consulta Previa en el ámbito de la minería en el Perú.

ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos

Calle Chiclayo 608, Miraflores, Lima 18 - Perú

Teléfono: (511) 444-0448

www.prodialogo.org.pe

EDICIÓN

Marina Irigoyen

FOTOS

Eduardo Hinojosa

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Publimagen ABC sac

Calle Collasuyo N° 125, Independencia

SUPERVISIÓN DE PRODUCCIÓN

Esteban Quevedo

Primera reimpresión de la primera edición.

Lima, septiembre de 2015

Este documento ha sido elaborado por Marina Irigoyen con la colaboración de Javier Caravedo, por encargo de la asociación civil ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos en el marco del proyecto “Diálogo Sur: Promoviendo la Red Sudamericana de Diálogo en torno a la Minería y Desarrollo Sostenible” financiado por la Unión Europea. La publicación ha contado además con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá, en el marco del proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”. Las opiniones, análisis y recomendaciones no reflejan necesariamente el punto de vista de las instituciones mencionadas, como tampoco de sus juntas ejecutivas ni de sus estados miembros.

Agradecemos la importante y valiosa colaboración de Liz Puma, Luis Oré, Ana María Vida, Rodrigo Arce, Karen Oba, Zuider Zamalloa, Irene Petkoff y Clara Chavarri, quienes participaron activamente en el grupo impulsor de la Comisión de Consulta y a Alex Ramírez, Jimena Cucho, Susana Cardich del equipo de apoyo del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS). Igualmente, agradecemos a César Bedoya, facilitador de ProDiálogo, a la GIZ, a la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, así como a Luis Francisco Thais, Alison Hospina, Mirian Morales, Manuel García y Susan Bernuy del proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Todos ellos contribuyeron a hacer posible el proceso de diálogo multiactor promovido por la Comisión de Consulta que sistematiza la presente publicación.



PRESENTACIÓN

La labor realizada durante más de un año por los integrantes de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS ha recogido el aporte de líderes vinculados al sector minero, actuando tanto a título personal como institucional. La metodología de trabajo de un grupo plural --como el GDMDS-- posibilitó un amplio debate de ideas y puntos de vista. Así, las actividades se desarrollaron a diferentes niveles: reuniones de pares (por cada actor), una mesa descentralizada en Ancash, y una reunión multiactor. Ciertamente la discusión de un tema de tanta importancia no estuvo exenta de pasiones, prevaleciendo finalmente el reconocimiento que en los procesos basados en el consenso, se respetan las diferencias en aras de encontrar un horizonte común, compatible con el desarrollo sostenible en democracia.

Entre los consensos alcanzados destaca el reconocimiento de la debilidad del Estado para implementar el proceso, que la promoción del tema por el Vice Ministerio de Cultura no se condice con los recursos con que cuenta. Otro consenso significativo es que las agendas de la consulta y la participación ciudadana no tienen por qué ir separadas, planteándose la necesidad de relacionarlas. Pero también hay temores, de hecho las empresas han expresado que el proceso es costoso, que el Estado no está preparado. Un proceso de consulta mal organizado e implementado desalentaría la inversión, con funestos resultados para los proyectos en cuestión. Pero tampoco faltan quienes piensan que el tema de la Consulta previa no es materia de discusión; menudo reto trabajar con posiciones tan disímiles.

Corresponde al Estado propiciar el respeto al Convenio 169 de la OIT y las normas derivadas, previniendo la afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sin por ello dejar de velar por el crecimiento de la inversión y la lucha contra la pobreza. La pregunta es: ¿cuánto es posible lograr en el corto plazo? De ahí la importancia de acercar posiciones; así, es posible que las empresas participen en el proceso --la norma no lo impide, siempre que las partes están de acuerdo-- como se hace en Colombia; fortaleciendo las capacidades del Estado y la coordinación multisectorial. Tampoco faltan los cuestionamientos a la representatividad de los líderes para el diálogo y la consulta previa, pero no son los únicos; tampoco hay unanimidad de criterios en las instituciones gubernamentales, las propias empresas tienen visiones contrapuestas.



Coincidentemente con la fase final del proceso de diálogo sobre la Consulta previa, el GDMDS ha trabajado una Visión del Perú al 2021, suscrita por más de sesenta (60) líderes empresariales, sociales, de ONG, consultoras y académicos. Estos planteamientos recogen parte significativa de las voces expresadas en el proceso de la Comisión de Consulta; así se plantea:

“Los sistemas nacionales de diálogo y participación en el sector minero están integrados e incorporan a la consulta como atributo de todos los actores, con la participación activa de los pueblos originarios históricamente excluidos, en el desarrollo nacional y local. Los acuerdos son asumidos como compromisos de las partes logrando entendimientos y confianza entre empresa, población y Estado”.

“Los sistemas de diálogo, participación y consulta, son implementados por el Estado mediante el trabajo articulado a nivel de sus diversos sectores y niveles de gobierno. El Estado es eficiente, transparente, con personal y recursos idóneos, institucionalizando la práctica del diálogo y garantizando los derechos a la par que el desarrollo nacional”.

La riqueza del diálogo y los principios del GDMDS se han puesto de manifiesto en este proceso. Presentamos a continuación los resultados alcanzados, agradeciendo a todos quienes participaron desinteresadamente en el proceso.

José Luis López F.
Marina Irigoyen A.
Jorge Falla

Comité Coordinador Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
1 INTRODUCCIÓN	11
1.1 La institucionalidad del GDMDS y el proceso de consulta previa	12
1.2 Sistematización	14
1.2.1 Objetivos	15
1.2.2 Metodología	15
2 EL CONTEXTO DE LA EXPERIENCIA	17
2.1 El Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios	17
2.2 La primera experiencia de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS	20
2.3 El Proyecto Diálogo Sur y ProDiálogo	21
2.4 Consulta previa en el Área de Conservación Regional (ACR) Majjuna-Kichwa	21
2.5 La implementación de la consulta previa y el diseño de instrumentos metodológicos y desarrollo de capacidades	22
3 EL PROCESO DE CONSENSUAR UNA PROPUESTA SOBRE LA CONSULTA PREVIA	25
3.1 La secuencia del Proceso	25
3.2 Aprendizajes del Proceso	28
3.2.1 Organización ad-hoc	28
3.2.2 Metodología convocante: el llamado a las múltiples voces	29
3.2.3 Identificación de temas	30

3.2.4 Reconocimiento del GDMDS y la Comisión de Consulta	30
3.2.5 Se construyen perspectivas	31
4 LOS HALLAZGOS: OPINIONES DE LOS ACTORES	33
4.1 Aportes generales sobre participación y Consulta Previa	33
4.2 Sobre los temas de debate	36
4.2.1 El objeto de la consulta	36
4.2.2 Comunidad campesina como sujeto de la consulta	37
4.2.3 Representatividad de los líderes de los pueblos indígenas	40
4.2.4 Participación de las empresas en el proceso	41
4.2.5 Consulta previa y participación ciudadana	41
4.2.6 Momentos de la Consulta	43
4.2.7 Nivel de decisión y derecho a veto	44
4.2.8 Rol del Estado	45
5 AFIRMANDO PUNTOS DE ENCUENTRO	49
5.1 Perfilando el consenso	51
5.2 ¿Qué hacer en adelante?	54
ANEXOS	57
Anexo 1: Relación de actividades promovidas por la Comisión de Consulta Previa GDMDS	57
Anexo 2: Documento de trabajo presentado por la Comisión de Consulta Previa al encuentro multiactoral	60
Anexo 3: Relación de participantes en el proceso	67





INTRODUCCIÓN

La consulta previa a los pueblos indígenas y originarios es uno de los temas más controversiales en los procesos sociales que los involucran y particularmente en su relación con las industrias extractivas. Si bien el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que enmarca la consulta previa, fue ratificado por el Perú en 1994, el tema no se discutió mayormente (y menos se implementó) hasta después de los luctuosos sucesos de Bagua del año 2009. Ello, en un contexto en el que se reconoce que los pueblos indígenas han sido históricamente los más olvidados del quehacer político nacional y la falta de atención a la mejora de su calidad de vida. Aunque se ha avanzado en el reconocimiento formal de algunos derechos, su respeto pleno es todavía una tarea pendiente.

El Convenio 169 se adoptó en junio de 1989 durante la 76ª reunión de la conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra y fue ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa 26253 del 5 de diciembre de 1993. El Instrumento de Ratificación se registró ante la OIT el 2 de febrero de 1994 y entró en vigencia en el Perú el 2 de febrero de 1995. El Convenio 169 exige al Estado una serie de compromisos con los pueblos indígenas, entre ellos realizar una consulta previa de los actos administrativos o normativos que los afecten. La protesta conocida como el Baguazo reinstaló la problemática de las poblaciones indígenas, el Convenio 169 y la obligación de la Consulta Previa en la agenda pública.

El 28 de julio de 2011 asumió el mando el presidente Ollanta Humala y -días después- el Congreso de la República (en forma inusual) aprobó por unanimidad la Ley 29785 de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocida en el Convenio 169 de la OIT. En esos momentos se pensó que finalmente los pueblos indígenas podrían ejercer el Derecho a la Consulta Previa, ya que la Ley 29785 señalaba que en noventa días entraría en vigencia - tiempo considerado necesario para que las entidades estatales responsables de llevarlas a cabo cuenten con el presupuesto y la organización requerida.



Habiendo transcurrido casi tres años de la entrada en vigor de la Ley de Consulta Previa (el 6 de setiembre de 2011) hay algunas buenas señales en el camino. Diversos procesos de consulta previa están en marcha en el sector hidrocarburos, el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) llevó a cabo una consulta sobre la Política Nacional de Salud Intercultural, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) impulsó la consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley 29763, y varios gobiernos regionales están impulsando procesos de consulta para la creación de áreas de conservación regional coordinadamente con los pueblos indígenas. Diferente es la situación en el sector minería en el que, hacia agosto de 2014, aún no se había llevado a cabo ningún proceso de consulta previa y son pocos los que están organizándose.

El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS) no ha estado ajeno al tratamiento del tema. En el año 2010, hubo un primer esfuerzo por constituir la Comisión de Consulta Previa que formuló algunas propuestas. A partir de 2013, se retomó e impulsó el complejo y positivo proceso del cual damos cuenta en este documento.

El presente estudio busca aportar a la construcción de una agenda para la Consulta Previa en el Perú, reuniendo los aportes de los diversos actores que forman parte del GDMDS. Así, entendemos por agenda la identificación, análisis y reflexión sobre propuestas de políticas y lineamientos de acción pública y privada para la implementación efectiva del derecho a la Consulta Previa en el contexto de la nueva minería.

En este sentido, el documento recoge la dinámica de un año de trabajo, promovido por la Comisión de Consulta Previa del GDMDS, en un esfuerzo por convocar a todos sus integrantes, tanto en espacios particulares por tipo de actor (mesas de pares) como en espacios interinstitucionales, con la finalidad de recoger los diversos puntos de vista y, en un clima de diálogo genuino, alcanzarlos a las autoridades pertinentes y a los propios actores para su análisis y tratamiento. Con fines de sistematización, se encargó a Marina Irigoyen, coordinadora de la Comisión de Consulta, la preparación de este material que recoge la dinámica y los aportes de los integrantes del Núcleo Impulsor de la Comisión de Consulta previa del GDMDS, particularmente los comentarios de Javier Caravedo, director de ProDiálogo.

1.1 La institucionalidad del GDMDS y el proceso de consulta previa

¿Puede un colectivo multiactoral sin personería jurídica ni recursos propios convocar a múltiples actores y motivarlos a intercambiar pareceres sobre temas controversiales, que les ayuden a buscar soluciones conjuntas? Este es el reto del GDMDS, que desde inicios del año 2000 construye relaciones tendientes a enriquecer a los actores participantes y los procesos en que se desenvuelven.

El GDMDS es una construcción colectiva cuyo liderazgo se ha ido fortaleciendo y ampliando, mientras enhebra diversos enfoques. Por un lado, considera que los conflictos son parte de un proceso natural que forma parte de la relación del hombre ante contextos de cambio, que se reconoce la diversidad de percepciones, intereses y objetivos, y los considera oportunidades para el cambio. El

conflicto no equivale a violencia. Tal como plantea el Proyecto Dialoga¹ se va afirmando la idea de que el proceso de transformación de los conflictos incide en la construcción de la paz, entendida como la búsqueda de una paz positiva, que no implica renunciar a los desacuerdos presentes, sino buscar un nuevo compromiso para enfrentar esos conflictos. La respuesta más saludable ante el conflicto es su transformación de “destrutivo” a “constructivo”, que implica un proceso de aprendizaje, con la búsqueda creativa de soluciones y mejoras relacionales.

Asimismo, muchos participantes van reconociendo que hay una diversidad cultural que demanda un enfoque intercultural. La actividad minera se da en espacios geográficos cuya población local suele tener estructuras organizativas y patrones de conducta centrados en una dinámica y racionalidad distinta de la lógica de las actividades extractivas. Esta dicotomía de visiones puede derivar en conflictos, en particular cuando los principios de diálogo y mutuo entendimiento no han fructificado; cuando no ha sido posible tender puentes que acerquen a los actores y partes involucradas. Llegado este punto, es imperativo hacer un alto y reflexionar, recordando que los conflictos se pueden gestionar, resolver o transformar.

Bajo esa lógica, el GDMDS ha promovido este proceso de diálogo multiactoral que involucra a personas de distintas procedencias e intereses alrededor de las industrias extractivas en el Perú. El objetivo es establecer las bases para un diálogo genuino, en el que las partes se integran con interés, sinceridad y empatía para un objetivo claro, y poco a poco se construye o afirma una actitud dialogante. Los participantes asisten a los encuentros del Grupo de Diálogo como personas (enfoque *people to people*) antes que como representantes de alguna institución.

El diálogo no busca solucionar el conflicto en sí. Es un insumo, una herramienta, que busca generar mejores condiciones para su transformación. Como afirma el proyecto Dialoga², el diálogo es un motor que da vida a procesos de transformación social en cuanto a nuevas actitudes y respuestas ante los obstáculos, nuevas realidades y paradigmas que recién comienzan a explorarse. La complejidad del escenario en el que se desarrolla el diálogo no permite improvisaciones, ni falsas expectativas, solo el ofrecimiento de un encuentro honesto que mira al pasado para retomar lo aprendido, al presente para construir y al futuro como meta que traerá sabiduría a todos los que lo practiquen con conciencia y buenas intenciones.

Se espera que los participantes del GDMDS lleven las reflexiones a sus respectivos espacios organizacionales, institucionales o empresariales y realicen una labor de sensibilización para, a partir de allí –en la medida de lo posible- generar modificaciones en las prácticas institucionales.

En el marco de la Comisión de Consulta, con base en dichos enfoques, se ha tratado de concretar acciones alrededor de un tema sumamente complejo como es la Consulta Previa a los pueblos indígenas y originarios. Para ello se constituyó un grupo impulsor, que cuenta con una coordinadora y un equipo de integrantes voluntarios. El grupo llevó a cabo el proceso de intercambios y reflexiones multiactorales que, como se mencionó, contó con espacios propios de trabajo para cada uno de

1. CARE Perú. *Evaluación del Proyecto Dialoga*. CARE Perú. Lima, 2013.

2. CARE Perú, 2013. *Op.cit.*

ellos y resultó en una agenda para la Consulta Previa que reúne propuestas para las entidades de responsabilidad pública.

Un antecedente importante de este proceso es que a mediados de agosto 2011 se formó una primera Comisión de Consulta Previa en el GDMDS, que laboró hasta febrero de 2012. Esta convocó a una docena de integrantes del GDMDS a jornadas presenciales periódicas y reunió información de los marcos legales y las experiencias internacionales. Además, convocó a autoridades y expertos para intercambiar ideas, a la par que estimuló debates e intercambios vía Internet. Lamentablemente, en dicha ocasión, el proceso no culminó en un documento consensuado ante la diversidad de énfasis expresados. Una significativa parte de esos insumos se retomaron en el proceso siguiente.

1.2 Sistematización

Retomando a Chávez Tafur³, uno de los principios de la sistematización es la **recopilación e inclusión de las distintas opiniones y experiencias, a la par de la participación**, a fin de recoger mejor las opiniones y puntos de vista de los involucrados, asegurando que los resultados y conclusiones serán conocidos —y aprovechados— por todos.

La sistematización pretende dar valor a la intervención para identificar, rescatar, procesar, integrar y visibilizar el valor generado en el desarrollo de la experiencia, es decir, levantar las lecciones aprendidas.

El objetivo principal de la sistematización de experiencias es reconstruir y racionalizar el proceso de transformación dado en un determinado contexto, de forma que sea posible identificar los principales aprendizajes generados y las transformaciones en el conocimiento tácito de los actores sociales, que puedan ser generalizados y puestos a disposición de otras realidades⁴.

La sistematización busca ubicar el **contexto general** en el que se ha llevado a cabo la experiencia, tanto en el **tiempo** (¿cuándo comenzó?, ¿cuál fue su duración?) como en el **espacio** (¿dónde se llevó a cabo?, ¿cuál fue su alcance territorial?). Por un lado, debemos considerar la perspectiva histórica del problema y los intentos anteriores por solucionarlo (**antecedentes**). Así como observar e incluir los **aspectos sociales, económicos, culturales y políticos** que han influido sobre las actividades y los resultados. Otro principio es que se busca equilibrar la recopilación de información incluyendo solo aquello que es realmente relevante (principio de relevancia). Estas son las pautas que han guiado la presente sistematización.

3. <http://www.etcandes.com.pe/leisa/sist/docs/ChavezTafur-sistematizacion.pdf>

4. http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/es-fao/content/documentos/Fichas/Metodologia_Sistematizacion_Documento_Preliminar.pdf Pág. 4

1.2.1 Objetivos

El objetivo de este documento es sistematizar el proceso de formulación de una agenda sobre la Consulta Previa recogiendo los hitos más significativos, con el fin de extraer lecciones aprendidas y contribuir a generar buenas prácticas.

A nivel específico, se trata de contar con un documento que recoja la ruta crítica y los aprendizajes del proceso de construcción de la agenda desarrollada en el marco de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS. Se busca identificar los puntos de intercambio y convergencia entre los diversos actores en el proceso de trabajo alrededor de dicha temática.

1.2.2 Metodología

Con el fin de recoger y organizar el esfuerzo llevado a cabo por el Grupo Impulsor de la Comisión de Consulta Previa, se previó llevar a cabo esta sistematización que forma parte de un esfuerzo continuo de registro de hitos y documentos que progresivamente se han ido generando y compartiendo entre los participantes.

En cada actividad, entrevista y sesión de trabajo se procesaron los resultados y fueron compartidos tanto en el grupo impulsor como en los eventos de la Comisión, de forma que cada uno fue recibiendo los insumos de los demás para, finalmente, presentar en forma agregada estos alcances en una sesión multiactoral. Si bien no estuvieron todos los participantes del proceso (más de 120 personas) por obvias razones logísticas y de costos, y se incorporaron personas nuevas, se generó una rica interacción sobre los avances que posibilitó que esta sistematización recoja los temas e intereses de los diversos actores.

El documento se ha organizado en seis partes:

1. Introducción.
2. Contexto.
3. El conjunto de espacios promovidos y cómo se expresaron, el sentir y las preocupaciones de los diversos actores
4. Los hallazgos. Temas y contenidos.
5. Afirmando puntos de encuentro.
6. Anexos.



2.

EL CONTEXTO DE LA EXPERIENCIA

Cinco elementos enmarcan el desarrollo de este proceso: la ratificación del Convenio 169 por el Gobierno peruano y la posterior promulgación de la Ley 29785 de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios; la primera experiencia de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS, el Proyecto Diálogo Sur, la primera experiencia de consulta previa en el Área de Conservación Regional (ACR) Majjuna–Kichwa y el proceso actual de lenta implementación de la Consulta previa, diseño de instrumentos metodológicos y desarrollo de capacidades, entre otros, en el seno del Estado.

2.1 El Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios

La consulta previa a los pueblos indígenas y originarios ha sido reconocida por el Convenio 169 de la OIT, ratificado por veinte países. El Perú lo ratificó mediante Resolución Legislativa 26253 el 2 de febrero de 1994 y su aplicación está vigente desde 1995. El gran detonante que impulsó su puesta en la agenda pública fueron los sucesos de Bagua en 2009.

La protesta de los pueblos indígenas en Bagua se generó como reacción al paquete de 99 decretos legislativos⁵ que el Poder Ejecutivo emitió en forma inconsulta en el marco de las facultades delegadas

5. En el discurso de la doctora Beatriz Merino, Defensora del Pueblo, en el Congreso de la República, http://www4.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/gp_indigena/documentos/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-EL-CASO-BAGUAOblig.pdf, ante la “Comisión que investiga los sucesos ocurridos en las provincias de Bagua y Utcubamba”, el 19 de enero del 2010, se hace un señalamiento sobre algunas de estas propuestas normativas y las reacciones. La Dra. Merino señaló que, la Defensoría del Pueblo identificó los orígenes del conflicto en el año 2006, cuando las organizaciones indígenas percibieron como una amenaza a su derecho a la tierra a la denominada Ley de la Selva,



por el Congreso de la República para legislar en materia referente al Tratado de Libre Comercio – TLC- con Estados Unidos en diciembre de 2007. Dos decretos legislativos que afectaban las tierras de los pueblos indígenas, específicamente el 1015 y 1073, fueron derogadas meses después por el Congreso del Perú⁶ y otros decretos legislativos pasaron a ser revisadas por el Congreso en comisiones, entre ellos el referido a la actividad forestal. Ante la lentitud en su tratamiento por el Congreso y la insistencia del Poder Ejecutivo, en abril de 2009 las organizaciones indígenas amazónicas iniciaron un paro de protesta en la toda la Amazonía, cuyo punto más alto fue Bagua, Amazonas, donde tomaron la Estación 6 de Bombeo de PetroPerú. La intervención policial conllevó a una cruenta confrontación con alrededor de 200 heridos y la lamentable muerte de 10 civiles (incluyendo 5 indígenas) y 23 policías, además de un capitán PNP desaparecido⁷.

Si bien estos procesos involucraron especialmente a los pueblos indígenas amazónicos, con sus organizaciones representativas AIDSESP y CONAP, las organizaciones campesinas andinas y costeñas

haciendo un recuento de los antecedentes legales y opinando sobre los mismos. Señaló que, el 28 de diciembre del 2006, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 840/2006-PE en el que se planteaba un cambio en el régimen de las tierras forestales sin cobertura boscosa o eriaza, de dominio estatal, para promover la participación de determinados agentes –con capacidad de inversión– en actividades de reforestación luego de adquirirlas en propiedad vía “adjudicación en venta”, previo compromiso de inversión. Hasta ese momento solo se establecía que dichas tierras se adjudicaban en concesión por un plazo de 60 años (Art. 2, Ley N° 28852). Diversas organizaciones indígenas protestaron ya que consideraban que dicho proyecto implicaba un incentivo a la deforestación de los bosques primarios de la Amazonía, lo que dio lugar a una creciente articulación social en defensa de las tierras. Posteriormente, señaló la Dra. Merino, durante el año 2007, al Congreso de la República ingresaron otros tres proyectos de ley –el 1770-2007-CR, el 1900/2007-CR y el 1992/2007-PE– que acentuaron la preocupación y rechazo de las organizaciones sociales e indígenas con relación al tema de las tierras, las cuales argumentaban que estas iniciativas intentaban debilitar el derecho a la propiedad rural y facilitaban la venta de tierras de las comunidades nativas. La Defensoría había emitido opinión sobre el contenido de diversos proyectos de ley: el Proyecto de Ley N° 1900-2007, el Proyecto de Ley N° 1770-2007 y el Proyecto de Ley N° 1992/2007-PE, concluyendo que dichas propuestas no contribuían a mejorar la ya dispersa y confusa regulación, porque se introducían diversos elementos potencialmente perjudiciales, poniéndose en riesgo los derechos a la propiedad, a la identidad cultural y a la consulta de las comunidades nativas y campesinas. También se emitió el Decreto Legislativo N° 1015 que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa para mejorar su producción y competitividad agropecuaria, y que retomaba planteamientos del cuestionado Decreto Legislativo N° 1015. Semanas después, el 28 de junio del 2008, el Poder Ejecutivo emitió 34 decretos legislativos más, completando un total de 99 decretos legislativos. Esta situación ameritó una nueva protesta de las organizaciones indígenas.

6. Ya en el 2008 la Defensoría recomendó al Congreso de la República mantener el número de dos tercios de la comunidad requeridos para disponer, gravar o realizar cualquier otro acto de disposición de las tierras de las comunidades de la Sierra y la Selva, y extender este criterio para las tierras de las comunidades de la Costa. También la Defensoría interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos 1015 y 1073 debido a que afectaban el derecho a la identidad cultural de las comunidades nativas, en la medida que intervenían en la organización comunal sin respetar su derecho a ser consultadas sobre decisiones legislativas que las afectan, tal como lo exige el Convenio No. 160 OIT. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/resumen-12-espanol.pdf>

7. El reporte de la Defensoría del Pueblo señaló que como consecuencia de los sucesos de Bagua se tuvo un policía desaparecido y 33 muertos (12 policías murieron en una carretera en enfrentamientos con los nativos y 11 en un campo petrolero mientras eran rehenes de los nativos) y 10 civiles muertos (en la carretera murieron 4 nativos; en Bagua murieron 1 nativo y 5 pobladores de la ciudad). 200 heridos y 83 detenidos.

CCP y CNA –entre otras– se solidarizaron y formaron parte de una alianza por la dación de la Ley de Consulta Previa y la atención a las demandas de los pueblos indígenas. El Gobierno peruano, ante la presión nacional e internacional generó dos mesas de trabajo, con el fin de formular un plan integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos: el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, y otro grupo similar para las poblaciones andinas. Algunas propuestas de desarrollo se pusieron en marcha, especialmente para los pueblos amazónicos.

Otra consecuencia de los sucesos de Bagua fue que los pueblos indígenas exigieron una ley específica sobre la Consulta Previa, que tras arduos debates en el Congreso y una inicial negativa de promulgación fue aprobada en 2011. La Ley 29785 de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la OIT, fue la primera ley del gobierno del presidente Humala y se acordó por unanimidad. Un año más tarde, el 2 de abril de 2012, se aprobó el Reglamento de la Ley de Consulta Previa Decreto Supremo 001-2012-MC. En julio del mismo año saldría la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM que señala los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en que será realizada y la dirección a cargo, en lo referido a hidrocarburos y electricidad. Y en abril 2013 el Ministerio de Cultura editó la Guía Metodológica Consulta a los Pueblos Indígenas.

En el sector hidrocarburos se empezó a organizar la consulta previa en los lotes 169 y 195 en octubre y noviembre de 2013, mientras que en el sector minero solo se aprobó la Resolución Ministerial 003-2013/MEM-DM en enero de 2013, que identificó la oportunidad de la consulta modificando el TUPA, pero que hacia mediados de 2014 no había generado el inicio de algún proceso de consulta.

Otro elemento a considerar es la rueda de comentarios que se suscitó en la red virtual del GDMDS con motivo de los mails informativos que lanzó Marina Irigoyen alrededor del caso Kañaris. Kañaris es una comunidad campesina con cerca de 3 mil comuneros en la provincia de Ferreñafe, Lambayeque, que guarda mucha relación con Jaén, en Cajamarca⁸. Allí se desarrolla el proyecto Cañariaco Norte, con 7500 millones de libras de cobre, propiedad 100% de Candente Copper (empresa junior canadiense) en etapa de factibilidad; según menciona la propia empresa, es su proyecto emblemático.

El proyecto Cañariaco Norte se desarrolla en la zona desde 2005 y es hacia el 2012 que empieza a generarse una situación de tensión. En ese período la empresa ofreció trabajo temporal a los comuneros (800 puestos de trabajo al mes, 200 por semana rotativos) y apoyó con algunas pequeñas inversiones. Durante el período ya se habían logrado permisos previos del Estado y las directivas para realizar las actividades propias de la exploración. Se comentaba que los permisos del Estado no estaban claros, lo que constituía un complejo problema legal-administrativo que generaba incertidumbre. En ese contexto, en la comunidad se expresaron diversas opiniones sobre la labor de la empresa, de tal forma que cuando pidió a la comunidad la renovación de la autorización para el uso del suelo a inicios de 2012, el presidente Cristóbal Barrios no convocó a una asamblea. Ante esa situación se generaron dos eventos críticos alrededor del otorgamiento del permiso para que la empresa desarrolle sus acciones en la zona (derecho de acceso superficial); primero, los comuneros

8. La información sobre el Conflicto de Kañaris se sustenta en el Informe de Trabajo Interno de Marina Irigoyen a la Coordinación del GDMDS, en marzo del 2013, ya que estuvo acompañando el proceso en ese período.

supuestamente habían otorgado permiso (Asamblea del 8 de julio) y segundo, otro evento en el que claramente no otorgaron el permiso (Consulta Popular del 30 de setiembre). Luego de esto, no existió pronunciamiento alguno de las autoridades del MEM sobre la legalidad de dichos eventos.

Entre tanto, en enero de 2013 se produjo la protesta de la comunidad, con toma de carreteras e intervención policial. Frente a ello, el Estado decidió formar la Mesa de Trabajo para el Desarrollo del Distrito de Kañaris, a la que luego se plegaron los distritos de Incahuasi y Salas. Esta mesa conformó dos subgrupos de trabajo: Minería y ambiente y Desarrollo social. En ese contexto, un dirigente de la Red de Líderes del GDMDS solicitó el apoyo al Grupo de Diálogo para su labor en los grupos de trabajo. Luego se delegó a la coordinadora de la Comisión de Consulta el acompañamiento y esto fue materia de diversos comentarios en la red electrónica del GDMDS.

2.2 La primera experiencia de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS

Como fue mencionado, a mediados de 2011 se formó una primera Comisión de Consulta según se acordó en la reunión del GDMDS “Cambios y Mejoras en la Gestión Minera para un Crecimiento con Inclusión”. En esos momentos se había aprobado recientemente la Ley de Consulta Previa (agosto de 2011) y se iniciaba la etapa de aportes para la elaboración de su reglamento.

El 18 de agosto de 2012 se convocó a un grupo de participantes a formar parte de una reunión con el propósito de analizar las fórmulas pertinentes que garanticen la consulta previa a los pueblos indígenas, además de abrir y extender la elaboración de un conjunto de propuestas que permitan el adecuado consenso de todos los actores del GDMDS sobre la Consulta. Esto debería permitir aclarar y mejorar la relación Gobierno – comunidades (comunicación electrónica del coordinador nacional invitando a participar, 11 de agosto 2012).

Así, se incorporaron representantes empresariales, del Estado, ONG, consultores y líderes sociales. Un primer momento fue compartir información sobre la normatividad vigente y los procesos y experiencias. Durante siete meses se trabajó en forma coordinada, recabando información de expertos y poniéndonos al día en la normatividad vigente. En cada una de las reuniones, los participantes expresaban libremente sus ideas y puntos de vista. Uno de los productos del proceso fue la Bitácora de Cortes que sintetizaba el recorrido de la Comisión, las comunicaciones emitidas más significativas, los avances normativos y hechos de trascendencia sobre el tema.

A fines de febrero del 2012 –fruto del intercambio y análisis- se formuló un documento que recopilaba el planteamiento de un conjunto de participantes de la Comisión. Si bien no se llegó a un consenso, algunos representantes de la sociedad civil, ONG y empresas habían manifestado su acuerdo. Por su parte, otros actores plantearon reticencias a la firma de un documento proponiendo ajustes que enfatizaban los derechos, mientras otros más bien proponían limitarlos. El documento y los intercambios procesados, compartidos en la red general de participantes del GDMDS, conllevó un diálogo profundo no exento de apasionamientos de los casi 30 participantes.

Al no lograrse consensos, y considerando el espíritu del GDMDS de expresar el sentir consensuado de sus participantes en sus comunicaciones (por más que fueran a título personal), se consideró no presentar oficialmente el documento síntesis del proceso a las autoridades como se pensó en un primer momento. Por el contrario, se acordó continuar trabajando otros aportes, comentarios y sugerencias que se pudieran generarse en la comisión y con otros participantes del GDMDS.

De marzo 2012 a febrero de 2013 la Comisión de Consulta no se reunió. Pero hacia febrero de 2013 las notas informativas que Marina Irigoyen escribió en la red virtual del GDMDS, en las que señalaba que presentando Kañaris características de pueblo indígena u originario las autoridades debían proceder a definir la necesidad de la consulta previa del Proyecto Cañariaco Norte, generaron múltiples comentarios de participantes del GDMDS por varias semanas. Esta atmósfera también contribuyó positivamente al lanzamiento de la Comisión de Consulta Previa.

2.3 El Proyecto Diálogo Sur y ProDiálogo

El Proyecto Diálogo Sur⁹ es un esfuerzo interinstitucional de entidades de cooperación que apoya el fortalecimiento del GDMDS en el Perú y promueven el desarrollo de experiencias similares a nivel latinoamericano. Participan las ONG CARE Perú, ProDiálogo Prevención y Resolución de Conflictos, Instituto Redes de Desarrollo Social (Red Social) y Asociación Civil Labor, retomando el aporte del proyecto Dialoga. Este colectivo, juntamente con otras instituciones, asume dentro de sus pautas la promoción del diálogo para la aplicación del derecho a la Consulta Previa en ámbitos de actividad mineras donde se encuentren pueblos indígenas.

ProDiálogo forma parte de la Comisión de Consulta, asumió el compromiso de promoverla, apoya en los aspectos logísticos y particularmente en lo profesional al brindar asistencia técnica y metodológica. Especial relevancia ha tenido la promoción de un diálogo multiactoral y plural desde la acción concreta de un espacio de intercambio periódico.

2.4 Consulta previa en el Área de Conservación Regional (ACR) Majjuna-Kichwa

La primera experiencia de consulta previa se realizó en el Área de Conservación Regional Majjuna-Kichwa en Loreto y estuvo a cargo del Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (PROCREL) del Gobierno Regional de Loreto. Se respondía a una solicitud del pueblo Majjuna de creación del Área de Conservación Regional en el año 2008, y desde ese entonces trabajó de forma participativa la elaboración del expediente técnico. El año 2013 fue

9. Proyecto Diálogo Sur. Cartilla Informativa, 2013.

intensivo en la etapa participativa y de toma de decisiones. Por su parte, el PROCREL definió las posibles afectaciones a los derechos colectivos a la vez que amplió la consulta a un segundo pueblo indígena. El proceso de consulta se dividió en siete etapas: reuniones preparatorias, identificación de la medida y afectación de los pueblos indígenas, publicidad e información, evaluación interna de los pueblos indígenas, inclusión del pueblo Kichwa al proceso de consulta, diálogo, decisión y seguimiento de acuerdos.

Del proceso del ACR Majjuna- Kichwa se han podido rescatar algunos aspectos como la elaboración del Plan de Consulta de forma participativa con las comunidades, el respeto al principio de flexibilidad, el reconocimiento de las organizaciones indígenas, la invitación a entidades competentes respecto a preocupaciones de los pueblos indígenas y la participación de asesores y observadores.

Entre las lecciones aprendidas podemos mencionar la necesidad de mejorar la definición de competencias compartidas y el rol del ente promotor, establecer reuniones de coordinación entre las instituciones participantes, la identificación incompleta de los pueblos indígenas afectados, fortalecer la etapa de publicidad e información y desarrollar una metodología intercultural.

2.5 La implementación de la consulta previa y el diseño de instrumentos metodológicos y desarrollo de capacidades

Desde la aprobación de la Ley de Consulta Previa el Estado ha promovido el desarrollo de una serie de instrumentos como el reglamento de la ley, la guía metodológica para la identificación de pueblos indígenas y la construcción de la base de datos, entre otros. Con esto, cada ministerio ha debido diseñar o adecuar sus instrumentos específicos como el TUPA. Se ha desarrollado además la formación de intérpretes oficiales y se ha promovido el desarrollo de capacidades del personal de diversos sectores. Todo esto constituye un significativo esfuerzo, en el que se destaca la labor del Viceministerio de Interculturalidad y de la Defensoría del Pueblo.

En este proceso se ha demostrado apertura estatal y reconocimiento a los pueblos indígenas amazónicos, lo que ha conllevado realizar los procesos de consulta en el sector hidrocarburos. En la zona andina –ámbito donde se desarrolla el grueso de la actividad minera- se ha generado un debate acerca de la existencia de pueblos indígenas u originarios y la pertinencia de realizar la consulta previa. Esto, en la práctica, ha conllevado retrasos en su implementación en el sector minero. Inclusive se dio un caso, el proyecto Angostura, de la comunidad campesina Nueva Esperanza de Mollepiña, en el distrito de Curpahuasi (Apurímac) que a fines del 2012 tenía planificado un proceso de consulta previa¹⁰, pero ésta no ocurrió. Sobre este particular, se señaló que el proceso había sido

10. Ver: <http://elcomercio.pe/peru/lima/mapa-gobierno-sabe-que-14-proyectos-mineros-requieren-consultanoticia-1572596>. Ver también: <http://diario16.pe/noticia/27750-gobierno-peruano-pretende-tirar-por-la-borda-el-derecho-a-la-consulta-previa>. Consultas informativas en web realizadas al 30 de agosto del 2014.

publicado en la página web del MEM, pero luego fue retirado. El meollo de este debate está en la llamada identificación de los pueblos indígenas u originarios, en concordancia con la Base de Datos del Ministerio de Cultura, pero que solo aparece como un listado de información general¹¹.

Otro elemento a considerar es la situación de los conflictos sociales. Según el informe de la Defensoría del Pueblo de diciembre de 2013, los conflictos socioambientales ocuparon el 64.4% (139 casos) del total de conflictos registrados. De ellos, el 74.8% (104 casos) corresponde a conflictos relacionados con la actividad minera y le siguen los conflictos por actividades hidrocarburíferas con 12.2%. Éstos se presentaron principalmente en los departamentos de Áncash (22), Apurímac (17) y Cajamarca (11). Podría decirse que sus causas principales son el temor a la posible afectación ambiental, el riesgo de contaminación, los problemas de relacionamiento y la propiedad y posesión de la tierra. La minería está entre las actividades extractivas que se desarrollan en condiciones de mayor conflictividad, pues en el 2013 representó el 48% del total de conflictos en el país.

¿Cuántos de estos conflictos se dan por falta de una cabal comprensión que permita a la población local dilucidar si se verá afectada en sus derechos al uso de la tierra y acceso a fuentes de agua, si hay riesgo de afectación a los recursos naturales? ¿Cuánto disminuirían dichos conflictos si los pobladores y comunidades supiesen a ciencia cierta lo que pasará con sus tierras luego de la puesta en marcha de un proyecto minero, o si se verán desplazados y/o si deberán abandonar sus actividades agrícolas?

En todo caso hay zonas donde percibimos menos información sobre la Consulta Previa y con cierta distancia de la normatividad vigente. En espacios como Ancash el sentimiento indígena es menos notorio y existen diferentes identificaciones vinculadas al ámbito territorial. Quizás la coyuntura política -vinculada a la problemática de corrupción del Gobierno Regional- viene marcando la dinámica local.

También encontramos, como se señaló en las reuniones sostenidas que, en su convivencia con la minería, la población local toma conocimiento de las ganancias de las empresas mineras y quieren una mayor redistribución de ellas. Se toma conciencia de que no se habían hecho esfuerzos reales por consultar las normas y tampoco las inversiones mineras o de hidrocarburos asentadas en territorios indígenas. En otros espacios encontramos una convivencia con la minería, según testimonio de Lorenzo Ccapa, ex presidente del Frente de Defensa de Espinar y actual miembro del Consejo Consultivo de la Confederación Campesina del Perú, quien aseguró que “en esta zona (Espinar) no están en contra de la minería, pero siempre que ésta se realice con responsabilidad social. En ese sentido, recordó que la minería está en la provincia de Espinar desde 1982 y aseguró que con 30 años de convivencia, prácticamente somos pro-mineros”¹². Por supuesto reconoce que esta convivencia no está libre de conflictos periódicos, alerta contra la contaminación ambiental y reclama mejoras para la comunidad, llegando a negociaciones y formulando un convenio marco y diferentes acuerdos¹³.

11. Sobre la Base de Datos se puede consultar la página del Mincult: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

12. <https://elarriero.lamula.pe/2012/06/29/lorenzo-ccapa-en-espinar-somos-practicamente-pro-mineros/javierto/>

13. En Espinar hay evidencias notables que mayoritariamente la población es de pueblos indígenas u originarios.



3.

EL PROCESO DE CONSENSUAR UNA PROPUESTA SOBRE LA CONSULTA PREVIA

3.1 La secuencia del Proceso

Podríamos decir que las actividades promovidas por la Comisión de Consulta Previa se organizan en seis momentos generales.

Cuadro No. 1

SECUENCIA DE LAS ACTIVIDADES PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN DE CONSULTA

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
1.1 Conformación de comisiones del GDMDS para construir cinco agendas de minería responsable y desarrollo sostenible.	En el GDMDS se conformaron comisiones de trabajo sobre gestión de recursos hídricos, consulta previa, emprendimiento social y minería artesanal. Estas comisiones han contado con el soporte del Proyecto Diálogo Sur y se han desarrollado con diferente intensidad.
1.2 Desarrollo de los trabajos de la Comisión de Consulta Previa y convocatoria a los participantes del GDMDS.	Se realizó una ronda de entrevistas, cinco sesiones de trabajo bajo la modalidad de mesa de pares con cada uno de los grupos de actores con participación en el GDMDS (empresas, comunidades, sociedad civil, Estado y cooperación internacional), además de una reunión con James Anaya, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Adicionalmente, una sesión con el Grupo de Diálogo Ancash y dos “círculos de diálogo” en las reuniones del GDMDS. En estos espacios se reflexionaron, debatieron y aportaron diversos puntos de vista en torno a la consulta previa.

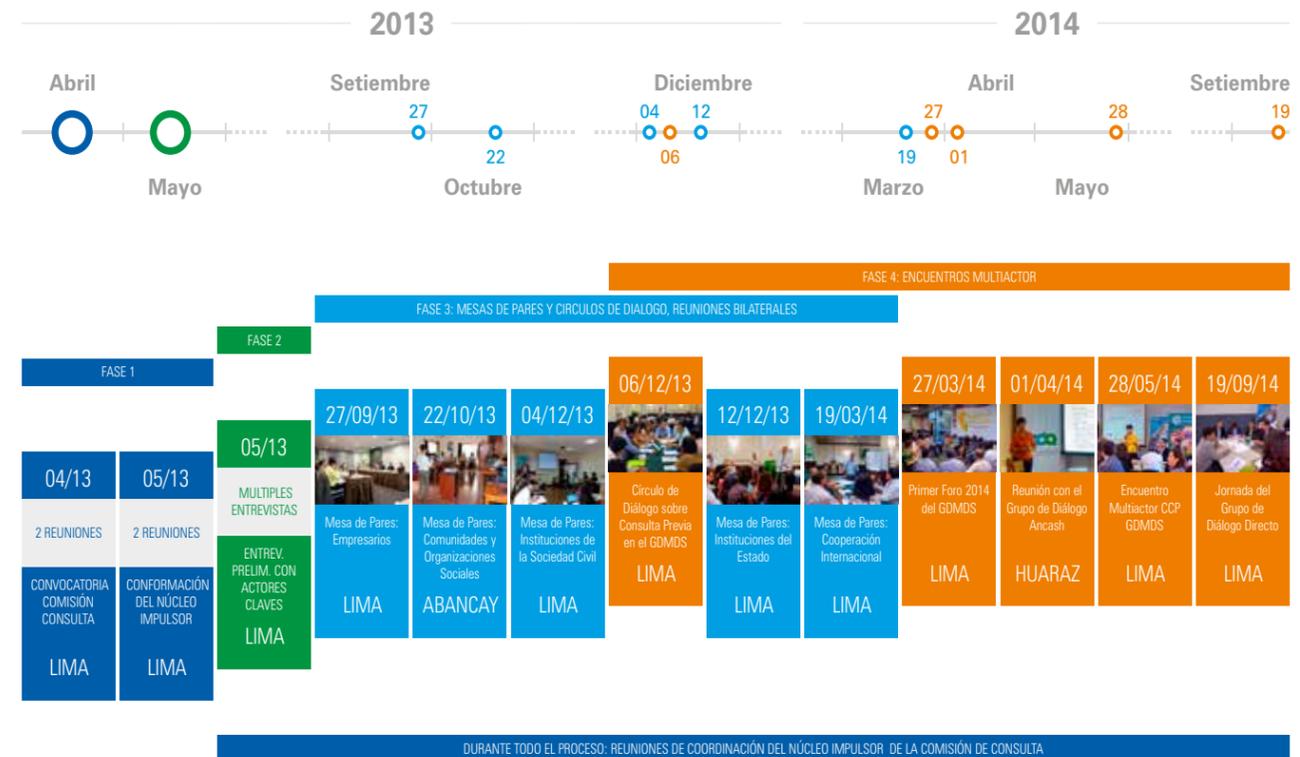


1.3 Sistematización del proceso de construcción de las agendas de diálogo	Con el soporte del Proyecto Dialoga, la coordinadora de la Comisión de Consulta Previa avanza en la sistematización, acompañada por ProDiálogo y la comisión.
1.4 Determinación de la viabilidad de sostener una posición conjunta entre líderes del GDMDS y otros actores sobre la Consulta Previa. .	Se trata de determinar la viabilidad de formular un documento que inspire a los los actores del GDMDS a compatibilizar una opinión común apuntando a la agenda pública.
1.5 Diseño de un video síntesis del proceso de consulta previa y difusión de la agenda por medios de comunicación nacionales y subnacionales.	Un video síntesis de 3 minutos, con el soporte de ProDiálogo. El video resumirá, además del proceso de construcción de la agenda, el contenido de la agenda y el aporte a la sociedad que pretende su propuesta como política.
1.6 Presentación y entrega de agendas ante el Viceministerio de Interculturalidad y el Viceministerio de Minas.	Se entregará la agenda a los viceministerios mencionados y se expondrá ante ellos los documentos, buscando su presentación y posterior difusión

Se observa que este esfuerzo forma parte de un complejo y enriquecedor proceso de diálogo multiactoral que se desarrolló a lo largo de 11 meses, a través de intercambios y propuestas, con diversas personalidades ligadas al sector minero y al GDMDS. En ese sentido, se realizó una ronda de entrevistas, cinco sesiones de trabajo bajo la modalidad de mesa de pares con cada uno de los grupos de actores con participación en el GDMDS (empresas, comunidades, sociedad civil, Estado y cooperación internacional), además de una reunión con James Anaya, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, así como una sesión con el Grupo de Diálogo Ancash y dos “círculos de diálogo” en las reuniones del foro del GDMDS.

El proceso de constitución fue muy particular, podríamos decir que ad hoc. Como en toda comisión del GDMDS la participación es voluntaria y una persona asume la coordinación y recibe un nivel de soporte institucional, de ser posible con un coordinador o coordinadora y actividades planificadas. En el caso de la Comisión de Consulta Previa se recibió el soporte institucional de ProDiálogo (como parte del colectivo Diálogo Sur) y se convocó a la coordinadora de la anterior comisión para continuar la labor con una metodología diferente.

Línea de tiempo



La comisión fue ad hoc en el sentido de convocar a sus integrantes bajo diferentes modalidades: inicialmente la convocatoria al grupo impulsor estuvo a cargo de ProDiálogo y la coordinadora¹⁴, luego se incrementó con varias personas que manifestaban interés y se iban plegando a la comisión, que estaba abierta a las iniciativas de participación que se solicitaban, todas con el afán de contribuir a generar un espacio de reflexión y generación de propuestas consensuadas. Se planteó como objetivo facilitar el encuentro de los actores y decantar todas las miradas alrededor del tema. Se asumió la metodología del *networking*, empezando por ubicar personajes clave para conversaciones bilaterales¹⁵ que dieran una primera impresión motivadora de los diálogos, recogiendo no solo el

14. En la primera reunión participaron Javier Caravedo de ProDiálogo, Marina Irigoyen coordinadora; Luis Oré, especialista en negociación, invitado. Asimismo, César Bedoya ProDiálogo, Alex Ramírez y Jimena Cucho del equipo de apoyo del GDMDS; integrándose Ana María Vidal del Comité Coordinador del GDMDS, Liz Puma de ProDiálogo como apoyo. Luego se sumaron (en forma alternada) Zuider Zamalloa, Rodrigo Arce, Karen Oba; y más recientemente Clara Chávarri e Irene Petkov.

15. En una primera vuelta se entrevistó a líderes tanto del sector público como privado, de sociedad civil y de organizaciones sociales: Irene Petkoff, Mario Cedrón, Jorge Carbonell, Antonio Bernal, Freddy Almaza, Victoriano Obispo, Cebio Jana Vargas, Miguel Rivera, Lorenzo Ccapa, Alejandro Hermoza, Bady Casafranca, Javier Torres.

estado de la cuestión en términos académicos y políticos, sino las percepciones sobre la situación e intereses. En principio, se propuso trabajar hasta fines del año 2013. Este plazo se extendió por el interés despertado y la coincidencia con otros actores, particularmente PNUD.

Otra característica es que hubo integrantes de la Comisión vinculados a los organismos de cooperación que buscaron enlazar su actividad laboral con las actividades de la comisión (aunque con un compromiso superior al de una tarea que cumplir). Varios de los integrantes son consultores individuales o de oficinas vinculadas al tema, que se integraron a la Comisión en forma completamente voluntaria y desinteresada sin recibir estipendio alguno. La sinergia positiva generada por el accionar colectivo, el estilo de trabajo y la riqueza del tema propiciaron que esas características diferenciadas de los conformantes de la Comisión no dificultaran el trabajo en forma alguna.

La Comisión se identificó como grupo impulsor en el sentido de ser un grupo de trabajo base para mapear los puntos críticos, posiciones, intereses, preocupaciones y alternativas en relación con la implementación de la consulta en el ámbito minero. Se estableció como objetivo facilitar el encuentro de los actores y decantar todas las miradas alrededor del tema. Consideramos que este grupo puede impulsar la reflexión e intercambio en la dinámicas generales del GDMDS y eventos especiales a convocar (como las llamadas mesa de pares) con la participación de representantes del Estado, pueblos indígenas u originarios, líderes sociales, expertos y empresa; alcanzando una sistematización de todas las miradas e identificando las convergencias y divergencias, especialmente los matices sobre los cuales trabajar.

En reuniones periódicas -de una a dos reuniones al mes- se fue armando un plan de trabajo que se enriqueció y se visualiza retrospectivamente en cinco fases.

- La primera fase de constitución y convocatoria de la Comisión de Consulta entre abril y mayo de 2013.
- La segunda fase de entrevistas a múltiples actores en mayo de 2013.
- La tercera fase de reuniones bilaterales entre setiembre de 2013 y marzo de 2014.
- La cuarta fase de encuentros multiactorales en mayo de 2014.
- Y podríamos añadir una quinta fase de cierre de la sistematización a setiembre de 2014.

En anexo se detallan los contenidos de cada fase, sin embargo nos toca mencionar que día a día el proceso nos fue dejando algunos aprendizajes.

3.2 Aprendizajes del Proceso

3.2.1 Organización ad-hoc

Se siguió en la lógica de las comisiones del GDMDS, con participación voluntaria, con una persona asumiendo la coordinación y recibiendo un nivel de soporte institucional de ProDiálogo y Diálogo Sur

para la ejecución de un plan de actividades que fue completamente superado por la intensa dinámica generada. La comisión fue ad hoc en el sentido de partir de un núcleo, el grupo impulsor, que convocó a sus integrantes tanto por invitación directa como recibiendo iniciativas de colaboración que fueron aceptadas. El objetivo de facilitar el encuentro de los actores y decantar todas las miradas alrededor del tema se cumplió en forma altamente positiva. La metodología del networking permitió incrementar energías y la propuesta de ubicar y entrevistar a personajes clave para conversaciones bilaterales tuvo amplia receptividad y respuesta de calidad.

El Grupo Impulsor de la Comisión de Consulta Previa se encontraba periódicamente, antes y después de cada reunión, ante un esfuerzo de voluntariado y compromiso personal e institucional para armar la agenda, definir los invitados y reforzar invitaciones en algunos casos, afinar la metodología, evaluar los avances, analizar y sintetizar las jornadas. Allí se discutieron las iniciativas de generación de alianzas, para acciones más puntuales como con GIZ y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya para una mesa de trabajo o con el proyecto “Alianzas para el Diálogo. Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales” del PNUD para diversas actividades, algunas no planificadas previamente. La comunicación y el intercambio virtual entre el grupo impulsor alimentó el proceso haciendo seguimiento a informaciones, cambios de normas legales y eventos, entre otros.

3.2.2 Metodología convocante: el llamado a las múltiples voces

Este fue un proceso de un año en el que se convocó a alrededor de 120 personas, líderes y lideresas de todos los sectores articulados al GDMDS, junto a otras personalidades en el tema. Se trabajó en forma organizada, los participantes lo hicieron por estamentos e intereses comunes (pares) con el ánimo de recoger sus opiniones, para finalmente mantener una reunión multiactoral.

La coordinación interinstitucional no estuvo ajena a esta convocatoria así como el fino trabajo de coordinación bilateral, tanto con GIZ como con el mencionado proyecto del PNUD¹⁶. Estas coordinaciones potenciaron grandemente el quehacer de la Comisión, multiplicó los recursos disponibles, enriqueció los aportes y permitió llegar a más personas y maximizar los impactos.

Como bien señala José Luis López, coordinador del GDMDS, en la reunión multiactor del 28 de mayo del 2014 “este espacio -que busca convocar a diversos actores nucleados alrededor del GDMDS- ha surgido en momentos de aprobación de la nueva Ley de Consulta Previa y en los que la economía peruana se ve afectada por la caída en las inversiones, tanto por la baja de los precios internacionales de nuestros productos exportables, particularmente la minería, como por la paralización de inversiones. Ello remarca la necesidad del diálogo en el país. Este trabajo ha

16. Para la sesión inicial se coordinó con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ, agencia federal alemana, representantes de las empresas y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya para una sesión con la sociedad civil. Con PNUD se trabajó articuladamente un plan de trabajo que incluyó sesiones con la cooperación internacional y los representantes del Estado, y una sesión final multiactoral.

logrado que los distintos y distantes logren acercarse no solo para la negociación, sino también para producir una comprensión mutua de cada una de sus opiniones, a partir de la cual se ha generado una red de personas que se replica en otros países”.

Los resultados sustantivos se validaron y profundizaron en el diálogo multiactoral y plural, llevado a cabo en la última etapa del proceso, lo cual enriqueció el contenido y los hallazgos. La Comisión facilitó el proceso sin pretender imponer opiniones ni argumentos, y convocó a diferentes voces para buscar un balance de perspectivas, sea por representación sectorial (empresa, líder, ONG) o los puntos de vista sostenidos.

Cada uno de los pasos incidió en el tejido y fortalecimiento de una red de relaciones con respeto por las opiniones y diferencias. Con el encuentro multiactoral, los resultados validados y enriquecidos, llegó a su fin un ciclo del Proceso que despertó expectativas por los logros alcanzados.

3.2.3 Identificación de temas

El Grupo Impulsor de la Comisión de Consulta logró sistematizar un conjunto de opiniones sobre ocho temas de relevancia tratados por todos los actores. En las diferentes sesiones del Grupo Impulsor estos temas fueron comentados y enriquecidos. Los diferentes actores no necesariamente expresaron una única opinión sobre los temas: hay énfasis o preocupaciones que generan posiciones diversas, se perciben matices que podrían subsanarse con alguna información complementaria.

En el reconocimiento de temas se tiene que la falta de información provoca opiniones sesgadas, pero que al expresarse motivan las respectivas aclaraciones o preguntas; en otros casos, hay diferentes puntos de vista que no son confrontacionales.

3.2.4 Reconocimiento del GDMDS y la Comisión de Consulta

El proceso impulsado por la Comisión de Consulta logró legitimarse como tal entre la diversidad de actores participantes del GDMDS, pero también entre actores no tan cercanos a esta plataforma. Su vocación por incluir y dar espacio a la diversidad de voces de manera equilibrada, horizontal, plural, transparente, abierta, segura y constructiva fueron principios clave del trabajo.

Se establecieron relaciones francas y profesionales con representantes de los diversos actores participantes del GDMDS y las autoridades competentes, con quienes se dialogó permanente. Como resultado, se incorporaron también otras voces que participaron en la mesa multiactoral (que sobrepasó el número de convocados). La participación de diversos miembros del GDMDS en el II Congreso de Relaciones Comunitarias de agosto de 2014 animó un espacio de reflexión sobre la Consulta Previa y la participación de las Industrias extractivas reforzó esa perspectiva.

3.2.5 Se construyen perspectivas

Se logró un impulso clave para energizar un tema de agenda pública que en el ámbito minero se encuentra estancado. Gran diferencia con el proceso que se da en el sector hidrocarburos, en que no solamente no hay duda sobre la consulta previa, sino que se ha generado una gran convocatoria de actores para promoverla y, a pesar de comentarse menos en los medios, viene siendo sistematizado¹⁷. Por ello, es importante retomar el debate sobre los aspectos que han sido evidenciados en este Proceso. Uno de esos temas fue planteado al finalizar la sesión de la mesa multiactoral: ¿qué quiere la sociedad peruana de y para los pueblos indígenas?

17. Gracias a instituciones como GIZ algunos procesos de consulta previa están siendo monitoreados y fruto de ello tenemos la publicación “La consulta previa al Área de Conservación Regional Majjuna – Kichwa. Lecciones de la primera experiencia de consulta previa en el Perú”. Cooperación Alemana al Desarrollo- GIZ. Mayo 2014.



4.

LOS HALLAZGOS: OPINIONES DE LOS ACTORES

A partir del proceso de diálogo multiactoral impulsado por la Comisión se identificaron los siguientes temas¹⁸, que fueron presentados en el evento del 28 de mayo. Ellos marcan un hito en el proceso de la Comisión de Consulta.

1. Objeto de la consulta.
2. Comunidad campesina como sujeto de la consulta.
3. Representatividad de los líderes de los pueblos indígenas.
4. Participación de las empresas en el proceso.
5. La consulta previa y la participación ciudadana.
6. Momentos de la consulta previa.
7. Nivel de decisión- derecho a veto.
8. Rol del Estado.

Alrededor de estos temas se identificaron las percepciones y pareceres de los actores participantes y se expresaron algunos planteamientos generales a considerar.

4.1 Aportes generales sobre participación y Consulta Previa

- Se plantea la necesidad de relacionar la agenda de la Consulta y participación con la agenda social. Se conocen experiencias donde está pendiente la remediación de pasivos ambientales

18. Véase matriz de Anexo 2.



por experiencias previas de intervención minera. La población enfatiza que no se pueden soslayar estas situaciones y reclama respuestas por parte del Estado antes de discutir una nueva intervención. En otros ámbitos se plantea desarrollar la agenda social y recién ahí -se señala- se podría dar el caso de entrar a una posible consulta sobre alguna propuesta.

- Se denota la importancia de **conocer las percepciones de los actores y sus diferentes pareceres**. “Pero también hay que reconocer que es una Ley que implica el cumplimiento de derechos y responsabilidades administrativas por parte de autoridades funcionarios, por tanto se da el incumplimiento de funciones en caso de negligencia. Hay medidas administrativas a consultar en zonas de alta incidencia de lengua indígena y tierras comunales. Es de considerar que el derecho de petición de los pueblos indígenas sobre una consulta está vigente” (funcionaria estatal, 28 de mayo del 2014).
- Se ha definido un **marco legal que es el Convenio 169**; hay pareceres que expresan que la Ley peruana sobre la Consulta Previa reduce ciertos alcances y hay quienes anotan contradicciones entre ley y reglamento. A pesar de estas opiniones, otras indican que sería complejo cambiar aspectos de la norma y que es posible trabajar con la que fue aprobada. El desafío puede convertirse en oportunidad de consolidar la democracia y la participación, incluyendo a los pueblos indígenas en la toma de decisiones del Estado. Pero se denota también que, para que se respeten la ley y su reglamento, debe asegurarse la idoneidad de los sectores.
- **El Viceministerio de Interculturalidad está trabajando con los GORE en zonas andinas** de Huancavelica y Cusco. Hacia mayo se estaban coordinando dieciséis procesos de Consulta Previa y ya se tenían cuatro concluidos. Desde el Ministerio de Energía y Minas, se han identificado las medidas administrativas. Pero se ha señalado que, en tanto no se articulen los diferentes niveles con los gobiernos regionales y locales, el Estado no avanzará sustantivamente.
- Desde el GDMDS se identifica con un **sentido positivo a este histórico proceso, con el que las más grandes empresas mineras están comprometidas**, aunque reconociendo que no son homogéneas: “Hay dificultades porque el modelo de crecimiento se ha desarrollado sin este tipo de consulta. Estamos ante la inmensa oportunidad de decir cómo avanzar. (Por tanto hay que)... identificar “cuellos de botella”, impulsar la consulta en una comunidad andina, aprovechar las lecciones para seguir avanzando. Tener en cuenta que las empresas mineras no son homogéneas, en las empresas existe el temor de que se haga consulta sin capacidad ni recursos y que se implemente mal. Un reto es “desmineralizar” la consulta, no reducirla a la minería” (coordinador del GDMDS, 28 de mayo del 2014).
- Se percibe que la aplicación de la consulta no ha respondido a una política pública: “La consulta se ha visto reducida a una interpretación de Ley, no toma en cuenta que tiene que ver con el diálogo intercultural que pueda reivindicar a las poblaciones originarias, eso ha provocado poblaciones indígenas descontentas y el incremento de la conflictividad,

confusión en las comunidades. En el Estado no hay coordinación, falta una rectoría que zanje las dudas, el fin no es el desarrollo de la inversión, primero están los derechos, el fin último tiene que ver con la población, los derechos no empiezan con una fecha concreta, no debemos perder de vista este punto” (funcionaria estatal). Y se reivindica que: “El motivo del Convenio 169 no es desaforar proyectos. El tema central debe estar en condiciones de dialogar con pueblos y comunidades si va a afectar o no sus derechos colectivos. El diálogo debe ser un medio para llegar a acuerdos que garanticen los derechos colectivos” (participante de la sociedad civil).

- Se genera preocupación entre importantes sectores participantes del GDMDS por una **posible salida del Perú frente al compromiso con el Convenio 169**. “La alusión de retirarnos del Convenio podría generar tres cosas: i) Sería una vergüenza, esto nos pondría como Estado que no respeta derechos, ii) Sería jurídicamente inviable dejar la consulta aunque nos retiremos del Convenio 169 porque ya es parte del sistema de derechos humanos (caso Saramaka, Surinam). No basta retirarse del convenio, tendríamos que renunciar a todos los demás convenios y acuerdos. iii) El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la consulta es un derecho constitucional” (funcionaria estatal, 28 de mayo del 2014).
- Se ha expresado la **preocupación por diferentes argumentaciones para las postergaciones en la aplicación de la consulta previa**. “Es importante no acostumbrarse a aceptar las justificaciones que se ponen al incumplimiento del derecho a la consulta del sector minero. Inicialmente se decía que no había la Ley, por lo cual no se podía entender el Convenio 169; cuando se empezó a debatir la ley, se expresó que mientras no salga la ley y reglamento no existían condiciones; luego se habló de sacar la norma sectorial; cuando salió la norma sectorial se aludió a la base de datos. Hoy en día hay una nueva justificación para postergar: el estudio de campo... Ya han pasado 20 años del Convenio 169, el siguiente paso sería recurrir a acciones judiciales para hacer cumplir la Ley. También existen justificaciones que se escudan en el mestizaje” (funcionaria estatal, 13 de agosto 2014).
- Hay planteamientos que consideran **necesario incluir la concesión en el proceso de consulta** porque no hay información suficiente y ese podría ser un momento para informarse y participar.

4.2 Sobre los temas de debate

4.2.1 El objeto de la consulta

¿Qué dice la norma?

Convenio 169 de la OIT

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. (Art. 2)*
1. *Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.*
3. *Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. (Art. 4)*

- Se considera que todavía resta un fuerte trabajo para esclarecer el derecho y las confusiones persisten en diferentes temas. “En el diálogo no emerge el tema de los niveles de afectación. Es un convenio de derechos humanos, estamos hablando de afectación de derechos. Es un derecho para incluir a los peruanos y peruanas que han sido marginados. Es importante entender el sentido filosófico, ¿cómo quieren vivir, desarrollarse y ser incluidos los pueblos?” (funcionario de la cooperación internacional, 28 de mayo del 2014).
- Se genera confusión en las comunidades cuando se reduce la consulta a la negociación. Es importante que haya reflexión sobre el sentido último, naturaleza y finalidad de la consulta. Centrémonos en la afectación como eje del diálogo y la consulta. (funcionaria estatal, evento multiactoral, 28 de mayo 2014).

Efectivamente, la “negociación” entendida como “toma y daca”, con una fuerte carga transaccional, conlleva el riesgo de dejar de lado los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, podríamos entender la “negociación” como “lograr acuerdos mutuamente satisfactorios” y en ese sentido se emparenta con el diálogo intercultural, sin perder de vista que el propósito fundamental la consulta previa es replantear las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, reconociendo su derecho a entender y vivir el desarrollo desde sus propias cosmovisiones y perspectivas¹⁹

19. Retomando los comentarios de Rodrigo Arce, en comunicación interna del Grupo Impulsor de la Comisión de Consulta Previa, setiembre 2014.

La consulta no es para debatir si se lleva a cabo o se suspende el proyecto, sino para identificar qué derechos colectivos pudieran verse afectados por la realización del proyecto y como resolver dichas afectaciones. En particular, cuando se trata de proyectos mineros hay que tener en cuenta lo que la Constitución Política del Perú señala en su artículo 66: “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento”.

- Algunos participantes del sector empresarial no son tan reacios a la consulta. “Discutir si se debe consultar a los pueblos indígenas – y de paso al resto- por aplicar el Convenio 169... es completamente anacrónico. Asumir que las inversiones se van a ir por respetar la ley no tiene ni pies ni cabeza”.

4.2.2 Comunidad campesina como sujeto de la consulta

¿Qué dicen las normas?

Convenio 169 OIT

1. *El presente Convenio se aplica:*
 - a) *a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;*
 - b) *a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*
2. *La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. (Art. 1)*

Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio 160 de la OIT. Ley 29785

Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.

Los criterios objetivos son los siguientes:

1. *Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.*
2. *Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.*
3. *Instituciones sociales y costumbres propias.*

4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.

Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos. (Art. 7 Criterios de Identificación de Pueblos Indígena. Subrayado nuestro).

Créase la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, la que está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. (Artículo 20. Creación de la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios. Subrayado nuestro)

¿Y los actores?

- Representantes de las comunidades andinas participantes del GDMDS han expresado la aspiración de ser tomados en cuenta: “Demandamos respeto, la participación en la definición de los proyectos y concesiones” (líder de comunidad, 22 de octubre del 2013).
- Con relación a los sujetos de consulta, algunos empresarios expresan que “solo debe darse la consulta a los pueblos amazónicos”. Pero otros señalan que “hay poblaciones andinas que reúnen los requisitos establecidos por el Convenio 169 (como en el sur andino)”.
- A las comunidades el término “indígena” les resulta discriminatorio, explicable por su carga histórica peyorativa, pero consideran que “debemos ser consultados porque somos ‘pueblos originarios’” (líderes de comunidades campesinas). “No nos identificamos como etnia o indígena... nos identificamos como campesino o serrano... pero los serranos somos oriundos de este país, somos descendientes de los incas, de los waris... nosotros seguimos en nuestros pueblos, debe ser para todos la consulta. En sí no se está respetando la consulta...” (lideresa abanquina, 22 de octubre del 2013).
- Lo que es avalado por representantes de sociedad civil: “Las comunidades campesinas son parte de los pueblos indígenas en función a los criterios. De ninguna manera se les excluye de la comunidad o el asentamiento, esos son temores” (representante de ONG, 4 de diciembre 2013). También se encuentran testimonios que preguntan sobre el rol de la población del entorno en la minería: “Los que no somos indígenas, originarios y nativos, ¿qué somos? Sería importante consultarnos, ¿qué rol ejercemos dentro de

este proceso los que no somos parte de este grupo? ¿Cómo el Estado concibe al otro porcentaje de la sociedad que no es indígena?” (líder social, 28 de mayo 2014).

- Se tomó nota de que James Anaya, Relator especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas, manifestó en su “Informe preliminar de visita al Perú”, de enero 2014, que hay avances normativos de parte del Estado pero no hay muchas experiencias de consulta previa en proceso. Anaya destacó que la consulta debe darse en términos de simplicidad, adecuada a las comunidades, no ser rígidas, y que si funcionan los arreglos no hay que crear más representaciones de los pueblos indígenas, buscando que ejerzan su libre determinación y que las relaciones Estado - comunidad- empresa se den de acuerdo a los valores que existen. Resaltó además que las normas peruanas reconocen, por lo menos lo dicen, que las comunidades pueden ser pueblos indígenas.
- Se denota que hay que precisar el rol de la Base de Datos de Pueblos Indígenas. “La base de datos es una herramienta referencial. Esa información no necesariamente ha usado la variable técnica. En el Perú existen unas 6000 comunidades (otras referencias denotan cerca de 10,000), que la base no va a poder subsanar. Desde el Viceministerio de Interculturalidad, conscientes de esta limitación, se indica que se use como referencia y se complemente con un trabajo de campo en estrecha interrelación con los pueblos indígenas. Con PerúPetro se ha hecho este trabajo. Como criterios de identificación se consideraron: territorio comunal y lengua indígena (sobre la base de la información de INEI y COFOPRI). Para verificar que una comunidad cumpla con los criterios y definir si se realiza la consulta, se realizan consultorías...” (funcionario público, 12 de diciembre 2013).
- Algunos se interrogan sobre la exclusión en el proceso. ¿Cuáles son los requisitos que tendríamos que cumplir para considerarnos originarios? Nosotros nos sentimos originarios del lugar. Hay que incluir a las mujeres en el proceso. Nosotros estamos organizados y predispuestos a participar (líder social, 28 de mayo 2014).
- Participantes de sociedad civil han insistido en la necesidad de revisar los avances de la OIT. “En el informe de 2012 se hicieron observaciones, de las comunidades campesinas y comunidades nativas; y la OIT pidió que independientemente de sus nombres sean reconocidos por los pueblos indígenas, estas observaciones poco se conocen”. En este contexto, es real que no hay una demanda fuerte por la consulta previa por parte de los pueblos, tal como señala Javier Torres (28 de mayo 2014).

Es de anotar que la Constitución Política del año 1993 reconoce algunos derechos a los pueblos indígenas, pero no hace mención a la categoría “pueblos indígenas”; solo los reconoce en el Capítulo VI, referido al régimen agrario, como grupos humanos con derechos colectivos, denominándolos “comunidades campesinas” y “comunidades nativas”. Posteriormente, con la reforma del texto constitucional de marzo de 2002, se incluyó en el Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, una referencia directa a los denominados “pueblos originarios”.

A partir de la Ley 27811²⁰ (art. 2, Definiciones), que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos se incorporó en la regulación nacional el término “pueblo indígena”, estableciendo que la denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos. Esto implica que los pueblos indígenas se denominen a sí mismos con cualquiera de estas nomenclaturas para su autoidentificación.

4.2.3 Representatividad de los líderes de los pueblos indígenas

¿Qué dice la norma?

Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio 160 de la OIT. Ley 29785

Los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales. (Artículo 6. Forma de participación de los pueblos indígenas u originarios)

- Los representantes empresariales han expresado preocupación por definir la representatividad de los dirigentes y el alcance de esas dirigencias para la toma de decisiones. También desde el Estado se percibe debilidad en la representatividad. Pero buena parte de los representantes de sociedad civil no lo identifican como problema significativo, algunos expresan la debilidad de las organizaciones y otros señalan que a nivel local hay fortalezas pero no hay una clara interlocución ni representatividad provincial, regional y nacional.
- Hay directivos de comunidades que señalan que la representatividad no es un problema, que debe realizarse la consulta previa con todas las bases y no solo con sus representantes. Y expresan su preocupación sobre cómo se está trabajando la representación. “De la reunión del Viceministerio de Interculturalidad con organizaciones indígenas vemos con preocupación el art. 7.” (El art. 7 de la Ley 29785 es referido a los criterios de identificación de pueblos indígenas).

20. Ley 27811 que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.

4.2.4 Participación de las empresas en el proceso

¿Qué dice la norma?

Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa

Cuando la medida administrativa sometida a consulta haya sido solicitada por un administrado, éste puede ser invitado por la entidad promotora, por pedido de cualquiera de las partes y en cualquier etapa del proceso, con el fin de brindar información, realizar aclaraciones o para evaluar la realización de cambios respecto del contenido de la indicada medida, sin que ello implique que dicho administrado se constituya en parte del proceso de consulta. (Art. 12. De la participación de interesados en las medidas administrativas).

- Con relación a la participación de las empresas en el proceso, funcionarios del Estado señalan que las normas la consideran a pedido de cualquiera de las partes, con el fin de brindar información, realizar aclaraciones o evaluar la realización de cambios respecto del contenido de la indicada medida.
- Representantes de empresas opinan que el Estado debe coordinar con ellas para que participen. Desde la sociedad civil, se comenta que las empresas podrían participar para alcanzar información del proyecto pero el Estado es responsable de la conducción. En las comunidades no hay mayor pronunciamiento al respecto, pero hay quienes piden que la empresa participe.
- Todos mencionan la necesidad de recibir información directa de las partes interesadas para poder decidir. Y la norma efectivamente está en esa orientación.

4.2.5 Consulta previa y participación ciudadana

¿Qué dice la norma?

Convenio 169 de la OIT

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales. (Art. 4)

- Claramente señala que el ejercicio del derecho a la consulta previa por parte de los pueblos indígenas u originarios **no implica renunciar al ejercicio de los derechos generales de la ciudadanía**. Pero aún es incipiente la reflexión y los procedimientos operativos sobre cómo ejercer la consulta previa en procesos como los Estudios

de Impacto Ambiental (EIA), y cómo generar su articulación con los procedimientos previstos para el ejercicio de la participación ciudadana, sin duplicar momentos que signifiquen un desgaste de energía y pérdida de efectividad.

- Cabe indicar que el Estado reguló ciertos procedimientos para el ejercicio del derecho a la consulta desde una óptica de participación ciudadana. La participación en el sector minero está regulada por el DS 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero. El TUPA de la Dirección General de Minería ha sido modificado por RM 003-2013-MEM/DM del 9 de enero de 2013, que incorpora en su base legal la consulta previa en caso de que proceda, así como en algunos procedimientos²¹.
- Representantes de las empresas manifiestan la perspectiva de articular consulta y participación en un solo proceso; por ejemplo, que la consulta previa se dé una sola vez durante la elaboración del EIA, no así en el momento de la concesión porque no se afectan derechos y se desconoce si el proyecto es viable. Representantes del Estado expresan que se puede dar la consulta a partir de la exploración. Hay voces de la sociedad civil que plantean que se dé desde el cateo, durante el EIA y en cada etapa del proceso. Del lado de la comunidad, plantean que se dé en cada etapa, incluyendo la concesión.
- Los propios empresarios sostienen que en el sector empresarial no hay una posición en bloque respecto al tema. “Hay diferencia en temas de fondo y en matices; incluso, dentro de las mismas empresas se manifiestan diferencias y justamente trabajos de esta naturaleza y los espacios en los que se puede dialogar con libertad y pluralidad sobre la materia contribuyen a acercar las miradas” (28 de mayo 2014).
- En la sociedad civil algunos ven la posibilidad de articulación entre los procedimientos de consulta previa y los de participación ciudadana, reconociendo que son dos derechos distintos. Las comunidades no se pronuncian al respecto, señalan que requieren la mayor y mejor cantidad de elementos para el proceso de consulta. Pero se denota que es válida la preocupación por ser más eficientes, teniendo presente que los procedimientos metodológicos no son los mismos. La consulta previa no puede bajar los estándares en sus procesos.

21. Si bien el MEM ha hecho referencia al tema, no se ha dado un nivel de conversación explícito sobre esta modificatoria ni sobre los posibles puntos de coincidencia que se pudieran dar en los procesos de consulta previa y participación, habiéndose manifestado que podrían darse algunos procedimientos metodológicos conjuntos pero sin bajar los estándares.

4.2.6 Momentos de la consulta

¿Qué dicen las normas?

Convenio 169 de la OIT

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente... (Art. 6. Subrayado nuestro)

Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio 160 de la OIT. Ley 29785

Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta:

(a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta... (Art. 8. Etapas del proceso de consulta)

- Se entiende entonces que todas las leyes y medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas deberán ser consultadas, desde el momento en que observe puedan afectarlos.
- La sociedad civil ha sido enfática al señalar: “¿Cómo hacer más efectiva la participación y a qué apuntamos para establecer mejores condiciones de vida o proteger a los ciudadanos? La Defensoría del Pueblo debe denunciar a los funcionarios si se sigue poniendo impedimentos a la implementación de la consulta” (4 de diciembre 2013).

Hay un aspecto polémico referido a la **oportunidad** de realizar la consulta previa, particularmente si se debe dar en momentos de la **concesión**, que tiene que ver con el alcance jurídico del derecho en la concesión. Sobre este aspecto, el Relator especial James Anaya ha señalado que **el Gobierno debe revisar que no se de la consulta durante la etapa de concesión**. Señala Anaya: El nuevo “*Texto Único de Procedimientos Administrativos*,” que describe el proceso del Ministerio de Energía y Minas para otorgar concesiones... *identifica tres momentos para llevar a cabo una consulta previa: 1) antes de la autorización de las obras de construcción; 2) antes del inicio de actividades de exploración; y 3) antes de la aprobación del plan de minado. Sin embargo, no se contempla realizar la consulta antes del otorgamiento de la concesión minera, que es previo a todos estos momentos, bajo el supuesto de que la concesión minera por sí sola no constituye una “autorización al titular para la realización de actividades mineras de exploración, explotación [o] beneficio de minerales.”*²² El Relator especial

22. Según expresa James Anaya esto fue comunicado en la carta del Viceministerio de Energía, Edwin Quintanilla Acosta, al Relator especial el 13 de enero de 2014.

considera que esta postura debe ser revisada, porque en todo caso una concesión para eventuales actividades mineras en territorios indígenas sí es una decisión susceptible de afectar sus derechos. Por otro lado, el Gobierno ha informado al Relator especial que, aparte de la consulta previa, después del otorgamiento de la concesión se realiza un proceso de participación ciudadana para informar sobre “los alcances del derecho de concesión otorgado por el Estado, de las actividades mineras, de las obligaciones ambientales, y de los derechos de las poblaciones involucradas, entre otras cosas” (Informe del relator Especial de Naciones Unidas James Anaya. (Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Adición. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractiva. Pág. 16. 7 de mayo 2014)

Pero también se señala que es una discusión vana porque prácticamente todo el Perú minero está concesionado. Es comprensible que en términos prácticos la multiplicidad de consultas puede hacer inviable el proceso.

4.2.7 Nivel de decisión y derecho a veto

¿Qué dicen las normas?

Convenio 169 de la OIT

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. (Art. 6)

Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio 160 de la OIT. Ley 29785

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano.

El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo. (Art. 15. Decisión. Subrayado nuestro)

- Con relación al nivel de decisión sobre la intervención – el llamado derecho a veto- las empresas enfatizan que la consulta previa no implica derecho a veto, que es justamente lo señalado por el Estado. “Es un pésimo mensaje decirle a los pueblos indígenas que este proceso no es vinculante. Los acuerdos son vinculantes, es una obligación mutua” (funcionaria estatal, evento multiactoral, 28 de mayo 2014).
- La sociedad civil reconoce que el derecho a la consulta no otorga derecho a veto y justamente remarca que los acuerdos arribados son de obligatorio cumplimiento. Las comunidades dicen que “debe reconocerse el parecer de las comunidades”, caso contrario se interrogan sobre el sentido del proceso.
- Aun así, algunas organizaciones de la sociedad civil, ONG como el Instituto Internacional Derecho y Sociedad y representantes de los pueblos indígenas consideran que en la aplicación del derecho a la consulta el Estado está obligado a adoptar las decisiones de los pueblos indígenas, asumiendo que se requiere el consentimiento de los pueblos indígenas (lo que algunos denominan el derecho a veto). Para ello toman como referencia la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Saramaka vs. Suriname), sobre todo en lo referido al desarrollo de actividades extractivas²³.
- El sentir de buena parte de los participantes es remarcar –como lo indica la legislación– que los acuerdos productos del diálogo intercultural debiera ser de carácter obligatorio para las partes.

4.2.8 Rol del Estado

¿Qué dicen las normas?

Convenio 169 de la OIT

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. (Art. 2)*

23. Este viene de años atrás. El Informe de la Defensoría del Pueblo de 2008 <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/resumen-12-espanol.pdf> (Pág. 36) señala: “Respecto al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, la Defensoría del Pueblo advirtió que no existe un entendimiento común entre las diferentes organizaciones indígenas, actores privados y el Estado respecto al contenido esencial de este derecho. Cabe señalar que el Estado reguló ciertos procedimientos para el ejercicio del derecho a la consulta desde una óptica restringida a la participación ciudadana, mientras que algunas organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas consideran que, en la aplicación del derecho a la consulta, el Estado está obligado a adoptar las decisiones de los pueblos indígenas como si se tratara de un derecho al veto, sobre todo en lo referido al uso de recursos naturales y al desarrollo de actividades extractivas”.

- Las representaciones del Estado abogan por el respeto al Convenio 169 y las normas nacionales en la no afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Así señalan: “El Ministerio de Energía y Minas no está en contra del proceso, existe la voluntad. En comparación con otros tiempos, el concepto, la metodología ahora está más claro. El MEM acogiendo a ese enfoque ha realizado dos procesos de consulta en la selva en los lotes 169 y 195. El sector está procediendo y alentando el derecho”. (funcionaria pública, Mesa Multiactoral del 28 de mayo de 2014). Podríamos decir que los representantes del Estado (convocados en la Mesa de Pares del Estado, reunión de diciembre de 2013) identificaron tres niveles de “trabas” en la consulta previa: (a) la voluntad política, no se mueve la consulta porque está condicionado por el temor a la afectación económica; (b) no hay información clara a nivel del sector social de bases, los propios sectores del Estado y el sector empresarial; y (c) débiles capacidades institucionales.
- La Defensoría del Pueblo ha sido enfática en cuanto a las características del proceso y el rol del Estado. “Tenemos que quitarle al proceso de consulta cualquier connotación de una negociación mercantil. El Estado no puede ser el notario de una relación desequilibrada. El Estado está para detectar las afectaciones y dar salidas. Es importante que haya acuerdo entre empresas y comunidades sobre el tema que se va a dialogar. Identificar en qué medida va a haber afectación y cómo se resuelve” (participante de la Defensoría del Pueblo en la Mesa Multiactor, 28 de mayo de 2014).
- Algunas empresas manifiestan que la consulta no es posible porque el Estado no está suficientemente capacitado y consideran que es necesario realizar ciertas definiciones políticas e institucionales y afinar las coordinaciones interinstitucionales. La sociedad civil ha expresado que falta voluntad política, que va más allá de la falta de coordinación, lo cual provoca parálisis. Las comunidades tienen la percepción de que el Estado está paralizado para favorecer a las empresas.
- Desde la sociedad civil se señala que hay debilidad del Estado para implementar el proceso, el Viceministerio de Interculturalidad da la impresión de estar solo. Se critica que hay un costo de arranque de aplicación de la consulta, “el Estado no está poniendo todos los recursos, se ha avanzado en los traductores y la base de datos, sin embargo se requieren recursos para que pueda implementarse”... “Es central que el Estado asuma su rol de garante de derechos. Si revisamos todos los mecanismos de participación ciudadana para el sector minero encontraremos muchas falencias que se ahondan al ser conducidas por las empresas. Eso tiene que ser ajustado” (Mesa Multiactor, 28 de mayo del 2014).
- Urge definir roles y funciones claras para una adecuada gobernanza ambiental; las conclusiones de la mesa de representantes del Estado (12 de diciembre 2013) señalan que no está claro “quién hace qué y quién vigila a quién, ya que el Ministerio de Energía y Minas y el de Cultura no hablan un mismo idioma, hay mucha confusión”.

- La desconfianza es un problema estructural y le plantea al Estado un reto, a la vez que la desinformación es tema a superar por parte de todos los sectores del Estado. Es importante reafirmar que la consulta es un diálogo en condiciones similares, aspecto en el cual se viene trabajando. Esto implica un cambio en la lógica estatal que pasa por presupuesto, tiempo en la administración pública, funcionarios capacitados; por ejemplo, si es necesario hacer un taller en la zona amazónica el costo es alto y es oportuno preguntarnos hasta dónde va el principio de flexibilidad del Estado y en especial de la Contraloría (comentarios en la mesa de representantes del Estado). Se planteó que no es suficiente para el Estado crear instituciones, sino crearlas y explicar para qué sirven, abocándose a una función pedagógica sobre el sentido del proceso; el principal reto del Estado es adecuarse a las demandas de las poblaciones. Existe mucho desconocimiento en los funcionarios públicos sobre este tema.



5.

AFIRMANDO PUNTOS DE ENCUENTRO

En este rico devenir de sesiones, cada paso ha sido organizado colectivamente en la Comisión de Consulta Previa del GDMDS, y sus avances han sido socializados con los diversos niveles de participación del GDMDS (las sesiones plenarias, el Grupo de Diálogo Directo y el Comité Coordinador). La gran conclusión es que los pareceres no son homogéneos al interior de los diversos actores sociales participantes del proceso, pero hay importantes puntos de coincidencia que perfilan un accionar común.

En suma, entre los participantes²⁴ se señaló que hay temores y prevenciones sobre la consulta por una buena parte de los interlocutores (gobierno, indígenas, empresa y sociedad civil) que han participado en los espacios de intercambio promovidos por la Comisión de Consulta del GDMDS. A esto contribuye la falta de claridad y las diferentes interpretaciones, por parte de los diversos grupos de actores, sobre la naturaleza de la consulta y sobre los alcances e implicaciones de su aplicación.

- *En el ámbito del gobierno hay una opinión bastante generalizada de que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas no está siendo un mecanismo funcional para disminuir la conflictividad social. Hay más bien preocupación de que las expectativas de consulta afecten la gobernabilidad.*
- *En el mundo indígena no se está percibiendo que la consulta esté siendo una garantía efectiva de defensa de sus intereses. Predomina una actitud de desconfianza.*
- *Muchos del sector empresarial temen que las expectativas generadas por la consulta, la poca claridad sobre sus alcances y la falta de capacidad de gobierno para su aplicación puedan atrasar o poner en riesgo los proyectos, las inversiones y el crecimiento económico.*
- *Para muchos de los actores de la sociedad civil la falta de voluntad política del gobierno para aplicar la consulta, las presiones de los grupos de interés y las reticencias de los grupos indígena están contribuyendo a una cierta desvalorización de la consulta*

24. Exposición final de la mesa Multiactor del 28 de mayo 2014.



Respecto al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, como fuera mencionado, la Defensoría del Pueblo ya advirtió que no existe un entendimiento común entre las diferentes organizaciones indígenas, actores privados y el Estado en referencia al contenido esencial de este derecho. Pero no es una situación estática, felizmente hay avances en algunos sectores, entre ellos, los participantes del GDMDS.

La comisión facilitó el proceso, sin un rol de incidencia para orientar en uno u otro sentido. Se alentó el desarrollo de los puntos de vista de cada sector, facilitando información y propiciando un clima de diálogo y respeto, en el que se expongan los puntos de vista y se argumente al respecto. Se ha trabajado bajo la lógica de “red abierta de vínculos de personas que conforman un grupo diverso y plural”, que provienen de distintos sectores (empresa, sociedad civil, comunidades, estado, cooperación internacional, medios de comunicación, consultoras) que están vinculados a la problemática de la minería y su relación con el desarrollo sostenible²⁵ y que se mueven a partir de considerar al GDMDS como espacio de generación de vínculos. En este sentido, vemos que el esfuerzo se emparenta con enfoques como el de Habermas, quien consciente de la creciente complejidad y diferenciación social y cultural de las sociedades democráticas contemporáneas²⁶, plantea que la convivencia social no consistiría en la armonización de intereses particulares de los principales grupos de poder dentro de la sociedad. Habermas no cree que el equilibrio político y social se pueda obtener negociando entre grupos o sectores cuyos intereses sean solo particulares, sino intereses que aunque sean en su origen particulares son universalizables.

En su proceder, la Comisión de Consulta se ha enmarcado en el mandato del GDMDS de promover entendimientos. “En cuanto al propósito del grupo, de acuerdo con su naturaleza, si bien hay distintos énfasis, existe una idea común bastante asentada de promover el acercamiento entre líderes, la escucha y el intercambio no vinculante de puntos de vista, mejorar la confianza y las relaciones entre los actores, compartir información, generar contactos y buscar alcanzar niveles de consenso sobre temas clave vinculados a la minería y el desarrollo para influenciar la formulación de políticas públicas. En ese sentido, el GDMDS se ha ido desarrollando como una plataforma que articula espacios de encuentro y procesos de diálogo social multiactoral. Se podría definir como un grupo-proceso. Está claro, en esa misma medida, que el grupo no es un espacio de negociación de conflictos locales, ni un espacio político-institucional de concertación”²⁷.

Con esta óptica se generó el espacio para tratar la Consulta Previa y quizás el principal logro es que los actores tomaron la decisión de respetar el Convenio 169 y la Ley 29785, en múltiples aspectos.

En este acápite consideramos pertinente las reflexiones sobre la política deliberativa, como forma de política basada en la transformación de preferencias y la argumentación como proceso de toma

25. IRIGOYEN, Marina. 2012. “Una mirada interna. El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible y sus intervenciones en conflictos socioambientales”. En: Buenas Prácticas de Transformación de Conflictos socioambientales en América Latina. Fundación Futuro Latinoamericano FFLA, Quito. 2012.

26. Una síntesis de los planteamientos de Habermas se encuentra en: VERGARA, Jorge. 2005. La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. En: Quorum Académico. Vol. No 2, julio-diciembre 2005, Pp 72-88. Universidad del Zulia. Santiago.

27. Documento de trabajo del Proyecto Dialoga, consorcio de ONG conformado por CARE Perú, ProDiálogo, SASE, Asociación Civil Labor y Red Social. Lima, diciembre 2011. En: IRIGOYEN, Marina. 2012. Op. Cit.

de decisiones²⁸. La idea que venimos practicando en el GDMDS es justamente generar un proceso de diálogo orientado a que las personas deliberen sobre las cuestiones que les dividen apuntando a una decisión común. Si bien la meta no será necesariamente llegar a tomar una decisión en común, el diálogo que generamos se inscribe en esa orientación. En los trabajos de Cortina²⁹ y Pérez³⁰, entre otros, se resalta que en la democracia deliberativa se da la búsqueda de la empatía, del bien común y la deliberación pública, con intercambios argumentativos *entre personas que a cada uno como igual en autoridad y respeto*³¹. En esta perspectiva filosófica nos hemos movido en las actividades propiciadas por la Comisión de Consulta Previa, alentando el intercambio de ideas y argumentos con respeto y clima cordial entre los participantes.

5.1 Perfilando el consenso

La labor del núcleo impulsor de la Comisión de Consulta Previa contribuyó a generar consensos sobre diversas temáticas, que fueron trabajadas en las mesas de pares y los diálogos multiactorales.

Sobre el nivel de decisión generado en los procesos de consulta previa

Hay una mayoría de participantes que considera que “no hay derecho a veto” de parte de los pueblos indígenas u originarios, es decir, que en caso de diferencias no pueden imponer su punto de vista sobre el Estado en el proceso de consulta previa. En el proceso los participantes han resaltado que es necesario generar un mayor debate y entendimiento de los alcances del diálogo intercultural como parte del proceso de consulta previa. Se ha sido enfático en señalar que es obligatorio que el acuerdo establecido entre las partes sea respetado, y ello está expresamente indicado en la normativa. Por tanto, los acuerdos que se generen entre las partes están vinculados, tal como lo establecen las normas. Pero subsiste un sector que considera necesario insistir para que se revise la Ley de Consulta Previa y que la posición de las comunidades se imponga (el llamado derecho a veto).

Se ha señalado que la postura del “veto” tiene por detrás un conjunto de elementos que históricamente no se han trabajado: la confianza en las propuestas, garantías con respecto a los acuerdos tomados, limitada protección del Estado frente a los derechos de los pueblos indígenas. Por ello se requiere entender los verdaderos alcances del diálogo intercultural y –a partir de prácticas concretas- mejorar las condiciones de los acuerdos, mejorar las garantías.

Retomando las reflexiones de Manuel García -en su exposición al cerrar la jornada multiactoral del día 28 de mayo del 2014- es importante anotar que “Hay que tener en cuenta que la consulta no es una negociación mercantil entre las empresas y los indígenas, con la presencia de las autoridades de gobierno. La finalidad última de la consulta es proteger y

28. PEREZ Z. Pedro. 2009. Democracia deliberativa. Razón pública y razones no públicas desde la perspectiva de John Rawls. Universitat de València. Servei de Publicacions. Pág. 102.

29. CORTINA, Adele. 2010. Justicia cordial. Madrid: Trotta.

30. PÉREZ Z. P. Op.cit.

31. MICHELMAN, Frank I. “Conceptions of democracy in American Constitutional argument: The case of pornography regulation”. En: Tennessee Law Review, núm. 291, 1989, pp.293-4, citado por PEREZ Z. P.2009. Op.Cit.

garantizar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas u originarias. En este marco, es importante poner todo el énfasis en que los acuerdos que se logren, entre los pueblos indígenas u originarios y las autoridades del gobierno, con la debida participación de las empresas involucradas en el proyecto materia del proceso de consulta, son de obligado cumplimiento para todos”.

En ese sentido, señalaba García, el fortalecimiento del carácter vinculante de los acuerdos logrados en los procesos de consulta, desde la garantía y el respeto por los derechos indígenas, revalorizará la utilidad de la consulta previa y contribuirá a crear condiciones favorables para llevar a cabo inversiones y proyectos que generen progreso y bienestar para el conjunto de la sociedad en el que los pueblos y comunidades indígenas estén incluidos desde el reconocimiento y respeto de su identidad y cultura. Estos planteamientos van de la mano con un espíritu que apunta a que las empresas logren la “licencia social”, en el sentido de lograr el consentimiento de la comunidad para el ejercicio de las actividades relativas a la exploración y explotación, durante el conjunto del proceso. Es decir, no solo lograr un consenso al empezar un proyecto sino sostener una relación armónica, no exenta de desacuerdos pero susceptibles de ser tratados y llegar a ideas conjugar en una apuesta común.

El objeto de la consulta

Los involucrados, a saber el Estado y los pueblos indígenas u originarios, y las empresas, comprenden que la consulta previa se enmarca en el Convenio 169 y se orienta por el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas legislativas y administrativas que les afecten directamente.

Pero no está cerrado el tema. Los representantes de las comunidades y población local han planteado que se requiere un mayor debate sobre las formas como se procede a la implementación de la Consulta Previa en un proyecto minero, profundizar el conocimiento de sus derechos, que son distintos de los impactos ambientales; y entender las brechas existentes en la sociedad para identificar agendas de desarrollo que favorezcan a los pueblos indígenas. Lo que implica un proceso de aprendizaje.

De otro lado, se requiere “pasar del discurso a la acción concreta, a las experiencias”. Los diversos actores han anotado que se necesita reforzar la coordinación interestatal a todos los niveles, que se exprese con hechos la voluntad política de realizar la consulta previa, con mayores recursos asignados, coordinación interna, equipos calificados, desarrollando una mirada más allá de lo procedimientos operativos. E incluso, que se impulse desde el Acuerdo Nacional una política pública sobre el tema.

¿Comunidad campesina sujeto de consulta?

Este es un tema que en el seno del GDMDS va generando consensos, en la medida que se reconoce que las comunidades campesinas son sujetos de la consulta previa con la condición de que reúnan los criterios establecidos en el Convenio 169 y la Ley 29785.

Se reconoce que la aplicación de los criterios no es sencilla, “los criterios no son claros en la identificación práctica, en el terreno”. Asimismo, se reconoce que la Guía Metodológica para

la identificación de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura, cuenta con una adecuada caracterización, pero se requiere su validación con participación de los gobiernos regionales y locales, con los recursos necesarios para estas acciones.

Participación de las empresas en el proceso de Consulta Previa

A pesar de que la normativa señala que cualquiera de las partes puede ser convocada si hay consenso, había cierta desconfianza sobre la participación de las empresas en el caso de las industrias extractivas. Se ha precisado que la normativa considera la participación de la empresa a pedido de cualquiera de las partes, con el fin de brindar información, realizar aclaraciones o para evaluar la realización de cambios en la medida indicada, pero reconociendo que el Estado es el responsable de la consulta a los pueblos indígenas.

El sentir es que debe seguir debatiéndose el rol de cada actor: el Estado como facilitador y garante de los derechos de los pueblos indígenas; la empresa llevando información. Se ha sido cauto al señalar que hay que evitar la relación directa de la empresa con la comunidad sin presencia del Estado en el proceso de consulta previa.

Representatividad de los pueblos indígenas

En forma consensuada los diversos actores plantean que existen representantes elegidos democráticamente por los pueblos indígenas en los Andes (como podrían ser los presidentes comunales). Pero —se enfatiza— los representantes deben cumplir con los requisitos de ser legítimos y representativos. Se coincide en que los representantes no siempre expresan los múltiples intereses de los pueblos indígenas u originarios (como parte de la crisis de legitimidad de muchas organizaciones en el país) y que hay debilidad organizacional.

Un tema expresado es la necesidad -por parte de los representantes de comunidades y de la sociedad civil- de seguir debatiendo si en la consulta previa debe darse la participación de las bases o solo de sus representantes, y que deben considerarse las propias formas culturales de representación. Pero la representatividad es un tema que debe ser asumido por los propios pueblos indígenas u originarios, correspondiendo al Estado asegurar que el interlocutor tenga la debida representatividad.

Rol del Estado

Es un consenso considerar que el Estado es el actor clave en el proceso de consulta. Por lo mismo se requiere una acción común, superando la situación de un Poder Ejecutivo descoordinado, y con insuficiente asignación de recursos.

Se requiere seguir debatiendo las competencias de los diversos sectores para la consulta previa. A la par del fortalecimiento del Estado debe promocionarse la formación de la ciudadanía en temas de consulta previa, con especial énfasis en las comunidades y pueblos originarios.

En todo este proceso se denota la importancia de establecer una estrategia de comunicación masiva sobre los alcances de la consulta y sus avances. No puede descartarse que durante la consulta surjan temas como pasivos ambientales, desarrollo de capacidades, agenda social, etc. los cuales reflejan deseos y aspiraciones, cuya materialización depende en buena parte de la disposición del Estado para trabajar esta agenda pendiente con el Perú profundo.

Consulta y participación

Se han generado consensos en el reconocimiento de sus particularidades, son dos procesos distintos que pueden complementarse. Hay que analizar específicamente qué aspectos pueden articularse para evitar duplicidad.

Las experiencias de consulta previa en curso pueden aportar ajustes a los mecanismos de consulta y participación. Se recomienda hilvanar, complementar procesos, impulsar y sistematizar los procesos de consulta en minería.

Es importante resaltar que la consulta no es una mesa de desarrollo, tampoco un mecanismo de aplicabilidad universal, menos un proceso de negociación, su razón de ser es prevenir la afectación de derechos colectivos de pueblos originarios.

Sobre el momento de la Consulta Previa

Este es un tema crítico en que no se generan consensos: las empresas plantean que se realice la consulta —cuando competa— en momentos específicos. Los representantes de las comunidades insisten en que sea sobre todo el proceso. Los representantes de las empresas consideran que, de haber consulta, esta debe realizarse una sola vez. Sectores de la sociedad civil consideran que se incluya el otorgamiento de concesiones.

Pero en estos aspectos no se ha llegado a cerrar la discusión. En todo caso, se ha planteado que hay que precisar los criterios para saber si hay uno o varios momentos.

- Un criterio es si afectan los derechos de los pueblos indígenas.
- Tendríamos que evaluar la afectación a los derechos colectivos en relación a todo el proceso.
- En general, congeniar y respetar el espíritu del Convenio 169 de la OIT (medida legislativa o administrativa) sobre la base de precisar momentos significativos para la comunidad y la empresa (que estén previamente aclarados, concertados y concordados), asegurando el rol del Estado como garante de derechos.

5.2 ¿Qué hacer en adelante?

Los diversos actores participantes del proceso han evidenciado coincidencias en los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento de las organizaciones de base. Esto implica no solo mayor información (y más precisa) sobre el alcance de la consulta, sino potenciar las capacidades de diálogo y para formular propuestas al Estado.

- Promover las capacidades, reforzar la coordinación interestatal a todos los niveles, que se exprese con hechos la voluntad política de la consulta previa, con mayores recursos asignados, coordinación interna y equipos calificados, más allá de lo procedimientos operativos.
- Reconocer que la Base de Datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, constituida en la Ley de Consulta, es un instrumento de apoyo para la determinación de los pueblos indígenas u originarios, que el Estado debe hacer de conocimiento público.
- Fortalecer a las empresas en términos de información y gestión del recurso humano orientado a la relación con la comunidad.
- Buscar una mayor sinergia entre el Viceministerio de Interculturalidad y los otros sectores, incluyendo el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente para efectos de la consulta previa.
- Sistematizar y difundir las experiencias de consulta previa realizadas en hidrocarburos y con los gobiernos regionales, y las que están en curso, revisando las lecciones aprendidas.
- Reconocer que el Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785 son explícitos al señalar que la decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa a consultar corresponde a la entidad estatal competente, pero los acuerdos alcanzados deberán ser respetados por las partes.

Esto nos llama a la acción conjunta, a seguir buscando la puesta en práctica de las coincidencias, reconociendo que en otros puntos hay matices, temas por aclarar, y también diferencias, pero con una perspectiva común.

La búsqueda del equilibrio en torno a la Consulta Previa —como fuera señalado en la Mesa Multiactoral— debe darse de forma tal que no se vulneren los derechos de los pueblos indígenas; con una ética de respeto a los derechos humanos y por su inclusión; a la par que no se traben las necesarias inversiones para el desarrollo que todo país requiere, guardando las precauciones ambientales y sociales dentro del marco legal establecido.

En este tenor, líderes empresariales con amplio criterio de responsabilidad social comenzaron a admitir y asumir que los procesos de consulta no solo no son una traba sino una posibilidad de generar valor compartido. Y considerar —como sugirió el alto funcionario de una empresa minera— que nuestra mirada no debe ser a corto plazo sino hacia adelante, para poder preguntarnos y responder con sinceridad: ¿qué estamos haciendo hoy para que dentro de 40 años nuestras generaciones nos vean con asombro, cuando se pregunten, qué hicieron en 2010, 2012, 2013?

Esto implica reforzar actores sociales, procesos y estructuras, así como generar mejores y mayores sinergias comunicativas, pero también transformaciones personales apuntando a reinterpretar percepciones y emociones negativas, y transformarlas y canalizarlas en emociones constructivas. En esa perspectiva se ha inscrito la labor de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS.



ANEXOS

ANEXO 1

Relación de actividades promovidas por la Comisión de Consulta Previa GDMDS. Mayo 2013 - setiembre 2014

- **Primera reunión del Núcleo impulsor** de la Comisión de Consulta Previa GDMDS, el 21 de mayo de 2013, para presentar la iniciativa, instalar el núcleo impulsor y empezar a organizar el trabajo.
- **Reunión del Núcleo impulsor** de la Comisión de Consulta Previa, el 16 de julio de 2013, para evaluar posibilidades de coordinar con GIZ y la Defensoría del Pueblo.
- **Reunión del Núcleo impulsor** de la Comisión de Consulta Previa, el 12 de agosto de 2013, para organizar acciones en adelante.
- **Coordinación de integrantes del Núcleo impulsor con GIZ**, sobre la posibilidad de aunar esfuerzos alrededor del debate en torno a la Consulta Previa.
- **Reunión del Núcleo impulsor**, el 25 de junio. Agenda: compartir los informes sobre la ronda de entrevistas; preparación del evento y definir próximos pasos.
- **Reunión del Núcleo impulsor**, el 2 de julio, para revisar la coordinación interna y preparar el evento Mesa de Pares Empresarios.
- **Reunión del Núcleo impulsor**, el 16 de agosto, en las oficinas de ProDiálogo, para preparar la Mesa de Pares de Empresarios y las acciones futuras.
- **Mesa de Pares con Empresarios**, el 27 de setiembre de, en Lima, referido al proceso de implementación de la consulta previa. Se contó con la participación de 11 representantes de empresas, una persona de GIZ, dos expertos integrantes de la comisión y del GDMDS.
- **Reunión del Núcleo impulsor**, el 1 de octubre de 2013. La agenda se refirió a evaluar el desarrollo de la mesa de pares con empresarios y la definición de próximos pasos (mesa de pares comunidades, Estado, reunión plural).



- **Mesa de pares con comunidades y organizaciones sociales**, en Abancay, el 22 de octubre de 2013. Contó con la participación de 15 personas, 4 lideresas mujeres y 11 varones, de todas las provincias de Apurímac. En el caso de las mujeres eran representantes de redes y federaciones de mujeres, en el caso de los varones de sus comunidades o federaciones. Además asistieron 4 personas de CARE Perú, tres integrantes de la Comisión de Consulta, y dos representantes de la Defensoría del Pueblo
- **Reunión del Núcleo impulsor**, realizada el 31 de octubre de 2013. Se intercambiaron opiniones sobre la Base de Datos de Pueblos indígenas; se presentó un informe sobre la reunión en Apurímac y se planearon las siguientes actividades.
- **Reunión del Núcleo impulsor** de la Comisión de Consulta el 2 de diciembre de 2013, para planificar la mesa de pares con sociedad civil, así como definir los próximos pasos en la jornada del GDMDS, evento CAAP, la Mesa de Pares con representantes del Estado.
- **Mesa de Pares de la Sociedad Civil** se realizó el 4 de diciembre de 2013 en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, en Pueblo Libre, con la asistencia de doce personas de diferentes entidades privadas. Se percibió el interés y manejo de la problemática así como el afán colaborativo.
- **Círculo de Diálogo sobre Consulta Previa del GDMDS**, el 6 de diciembre de 2013, conducido por Ana María Vidal con el apoyo de Karen Oba y la participación de ocho personas conversando sobre la consulta previa.
- **Participación en el Foro “Procesos de Diálogo entre el Estado y Organizaciones Indígenas: Aprendizajes y Desafíos”**, el 6 de diciembre, evento organizado por Catholic Relief Services (CRS), Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAP), Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) con apoyo de USAID, con la asistencia de Javier Caravedo quien recabó información y testimonios de los participantes.
- **Mesa de Pares con participantes del Estado**, se realizó el 12 diciembre de 2013, en las oficinas del PNUD, Magdalena, con participación de diecinueve personas. Fue una jornada rica y altamente representativa, en que se recibieron con expectativa los comentarios a la vez que se aportó a una mejor comprensión del proceso.
- **Coordinación con James Anaya**, Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el 13 de diciembre de 2013, en las instalaciones de PNUD, con participación de cinco integrantes del GDMDS, en la que se informó sobre las actividades de la comisión y se compartieron avances y temas para trabajar.
- **Reunión del Grupo Impulsor** de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS, realizada el 7 de marzo de 2014. La agenda se dedicó a preparar la jornada con Huaraz y otras coordinaciones.
- **Reunión con la Mesa de Pares de la Cooperación Internacional**, realizada el 17 de marzo de 2014 en las oficinas de PNUD, que auspició este evento. Se buscó compartir resultados del proceso y recoger sus impresiones. Participaron alrededor de diez personas, incluyendo PNUD, USAID, UE y la cooperación belga.
- **Segundo Círculo de Diálogo sobre Consulta Previa**, el 27 de marzo, en Miraflores en el marco de la Primera Reunión 2014 del GDMDS, conducido por Marina Irigoyen con la participación

de quince personas. Se dialogó sobre los avances en torno a la consulta previa y los temas tratados por la comisión.

- **Jornada con el Grupo de Diálogo Ancash**, el 1 de abril de 2014, en las instalaciones de la Cámara de Comercio de Huaraz. Participaron representantes de ONG, consultores y líderes sociales, así como representantes del Estado.
- **Reunión del Grupo Impulsor de la Comisión de Consulta Previa del GDMDS**, el 16 de abril de 2014, en el local de ProDiálogo. Se compartieron reflexiones de lo sucedido en la reunión del Grupo de Diálogo Ancash, así como en la reunión del Foro del GDMDS del 28 de marzo. Igualmente, se trabajó la planificación y diseño del encuentro multiactoral y plural que se realizaría con apoyo del PNUD.
- **Reunión de coordinación con el PNUD**, el 6 y 23 de mayo en las oficinas del PNUD. Luego de coordinaciones telefónicas y vía mail, se llevaron a cabo dos sesiones de trabajo sobre el evento multiactoral. Se establecieron coordinaciones logísticas, de apoyo económico para viajes de los líderes de comunidades, así como coordinaciones metodológicas del encuentro, para el que se convocaron alrededor de 40 personas.
- **Reunión preparatoria** del encuentro multiactoral en el equipo del proyecto Diálogo Sur, el 15 de mayo, en las oficinas de ProDiálogo. Participaron Marina Irigoyen como coordinadora e integrantes del equipo de CARE y ProDiálogo participantes en la Comisión de Consulta, incluyendo al facilitador César Bedoya y el comunicador para preparar los materiales. La reunión se dio en el marco del apoyo del proyecto de asistencia técnica a la comisión para la construcción de la agenda sobre consulta previa.
- **Reuniones bilaterales** con Javier Torres (21 de mayo) y Raúl Benavides (27 de mayo). Días previos al evento, con el interés de compartir los avances de la comisión, recoger sus aportes e invitarlos a participar.
- **Encuentro multiactoral y plural**, el 28 de mayo en instalaciones de PNUD. Participaron 54 personas, 13 de la sociedad civil (ONG y consultoras), tres de empresas, nueve de la cooperación internacional y embajadas, doce de líderes comunales, así como diecisiete del Estado. El evento tuvo amplia convocatoria y sobrepasó la lista de invitados directamente. Se pudo apreciar una participación plural establecida como espacio de diálogo seguro para todos. La dinámica del proceso y los resultados de información presentadas fueron validados y se profundizó su discusión. Por momentos la interacción entre los actores del Estado participantes fue tensa, evidenciándose aspectos explícitos e implícitos no conversados abierta y directamente, pero fue metodológicamente manejado y encausado desde la facilitación. Asimismo, se observó la existencia de matices en el sector empresarial, y la persistente desinformación generalizada sobre los alcances de la consulta y su existencia como derecho fundamental del Estado de Derecho.
- **Presentación en la sesión del Grupo de Diálogo Directo del GDMDS**, el 19 de setiembre del 2014, en Lima, para una mayor socialización y comprensión del proceso por parte de los integrantes del colectivo.

ANEXO 2

Comisión de Consulta

Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible

Documento de trabajo presentado por la Comisión de Consulta Previa al encuentro multiactoral

Tema	Líderes empresariales	Líderes de comunidades	Líderes de sociedad civil	Líderes del Estado
(1) Objeto de la consulta	Consultar sobre las medidas legislativas que los afecten pero no consultar lo relativo a proyectos.	Consulta sobre medidas legislativas o administrativa que pueda afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas (incluye proyectos y concesión antes de 1995). Negar posibilidad de consulta de proyectos y exclusión de marco de ley es la repetición y de una lógica discriminatoria histórica que la ley pretendía resolver.	Consulta de medidas legislativas y actos administrativos que puedan afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas (incluye proyectos y concesión antes de 1995).	Consulta sobre medidas legislativas o administrativas que pueda afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas.
	Habiendo el Perú firmado el C169 debe respetarse la consulta de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas. "Discutir si consultar, y de paso al resto, por aplicar el Convenio 169, es completamente anacrónico. Asumir que las inversiones se van a ir por respetar la ley no tiene ni pies ni cabeza".	Consultar las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas (incluye proyectos y concesión).	Consulta de medidas legislativas y actos administrativos que pueda afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas incluyendo proyectos, sin necesariamente plantear en términos anteriores a 1995 por inviabilidad práctica.	Respeto al Convenio 169 y la normatividad peruana en términos de medidas administrativas y normativas.

(2) Comunidad Campesina (CC) Sujeto de Consulta	Los conceptos comunidad y pueblo indígena u originario no son sinónimos ni equivalentes La aspiración de una comunidad campesina de ser considerada en un proceso de consulta no equivale al otorgamiento de la condición de pueblo indígena u originario En el caso de las comunidades campesinas hay un proceso de mestizaje en zonas andinas, a diferencia la población amazónica.	Sí consultar a comunidades campesinas porque son parte de los pueblos indígenas, en tanto se autoperceben como pueblos originarios, independientemente que no se sientan identificados con el termino indígena, especialmente por la carga discriminatoria que ello ha supuesto históricamente.	Revisar los casos de comunidades campesinas que cumplan con los criterios de identificación de pueblos indígenas	Respetar la Base de Datos elaborada por el Mincult y acelerar el trabajo de identificación de las comunidades involucradas. En tanto que el derecho de consulta es aplicable a pueblos originarios tendría que evaluarse cuantas comunidades están comprendidas en un pueblo. No es derecho de comunidad individual.
	Las comunidades campesinas podrían ser sujetos de consulta dependiendo siempre que reúnan los requisitos legales que el Estado establezca, a partir de la Base de Datos o por pedido expreso para ser reconocidos como pueblos indígenas o pueblo originario. Algunos empresarios sostienen que es más probable que en el sur andino si se dan pueblos e			



	expresión de pueblos indígenas. que cumplen los requisitos para ser considerados indígenas u originarios pero en el norte no, salvo los Cañaris.			
(3) Representatividad de los líderes de pueblos indígenas u originarios	Si se da la consulta, hay que definir la representatividad y alcance: quiénes son los dirigentes de la comunidad.	Los pueblos indígenas u originarios no sienten mayormente el tema de la representatividad como un problema. En todo caso plantean que se haga de manera amplia con todas las bases y no solo con representantes.	En algunos sectores no se siente mayormente como problema.	Se reconoce la debilidad de las representaciones de los pueblos indígenas y originarios.
			Algunos identifican la debilidad de la representación de los pueblos indígenas originarios- andinos y amazónicos. Mientras que se reconoce mayor fortaleza a nivel local no se identifica una clara interlocución y representatividad provincial, regional y nacional en los andes.	

(4) Participación de las empresas en el proceso	Si hay que hacer la consulta previa, que el Estado coordine con las empresas su participación en el proceso.	No hay pronunciamiento al respecto Pero existen algunas voces aisladas que solicitan que la empresa consulte lo cual implica reconocer que sienten la necesidad de explicación directa de parte de la empresa para poder tomar decisiones.	Podría darse la participación para alcanzar información del proyecto en tanto interesado principal pero con responsabilidad y conducción del Estado.	No hay pronunciamiento del Estado.
	(5) Consulta y Participación	Articular consulta y participación en un solo proceso.	Aunque no hay pronunciamiento explícito sobre el punto, se señala que los pueblos indígenas u originarios requieren la mejor y mayor cantidad de elementos para el proceso de consulta.	No hay pronunciamiento explícito, pero algunos líderes ven con interés la posibilidad de articular estos procesos en el caso de EIA siempre que esté claro que el derecho a participación ciudadana y el derecho a la consulta son dos derechos distintos en naturaleza aunque metodológicamente puedan converger.



<p>(6) Momentos de la consulta</p>	Una vez para todo el proceso, durante el proceso de presentación del EIA	En cada etapa, incluyendo la concesión	Hay quienes dicen "desde el primer momento que un ingeniero pone un pie" es decir el cateo. Y que sea por única vez..	La opinión oficial es que se realiza a partir de la exploración, no con la concesión.
	No en el momento de otorgamiento de la concesión porque no se afectan derechos y no se sabe si habrá proyecto minero o no.	Hitos del ciclo del proceso minero que pueden causar impactos.		EL MEM tiene identificadas las medidas administrativas en el ciclo del proyecto que deben ser consultadas, según el nuevo TUPA del MEM para otorgar concesiones, se identifican tres momentos para llevar a cabo una consulta previa: 1) antes de la autorización de las obras de construcción; 2) antes del inicio de actividades de exploración; y 3) antes de la aprobación del plan de minas.
			Algunos señalan que durante el EIA porque allí se tendrían mayores elementos de juicio.	
			En cada etapa del proceso.	

<p>(7) Nivel de decisión – Derecho a veto</p>	La consulta no implica derecho a veto.	Debe reconocerse el parecer de las comunidades que es lo que da sentido a su involucramiento en el proceso, por tanto ejercer su derecho a veto.	Se reconoce la importancia de la licencia social Es vinculante y obligatorio para el Estado hacer la consulta y luego respetar los acuerdos a los que eventualmente se arriben. Es una obligatoriedad procesal y sustantiva eventualmente; no otorga derecho de veto porque no es un acto plebiscitario pero tampoco es un procedimiento meramente formal que cumplir, sino que plantea estándares de diálogo intercultural. y que eventualmente si el Estado termina tomando una decisión contraria a lo planteado por el pueblo igual estos tienen el derecho de recurrir a instancias judiciales nacionales (Poder Judicial y TC) e internacionales (CIHD) si consideran que sus derechos colectivos como pueblos originarios están siendo vulnerados.	El Mincult ha sido explícito que la consulta es un proceso de diálogo intercultural, no hay veto. El MEM coincide plenamente I: Enmarcarse en los compromisos internacionales (C169) sin afectar la posible inversión privada.



<p>(8) Rol de Estado</p>	<p>El Estado debe desarrollar sus capacidades de coordinación inter-institucional sectorial y subnacional de forma de responder efectivamente al proceso de consulta. Es clave que el Estado facilite información a todos los interesados (empresa, pueblos y al interior de los funcionarios de Estado principalmente).</p>	<p>Debe reconocerse el parecer de las comunidades que es lo que da sentido a su involucramiento en el proceso, por tanto ejercer su derecho a veto.</p>	<p>Ídem Se reconoce, además, que hay un tema de voluntad política.</p>	<p>También se señala un tema de voluntad política.</p>
-------------------------------------	--	---	--	--

ANEXO 3

Mesa de pares sector empresarial (*)

Lima, 27 de setiembre 2013

- Karina Vargas, GIZ
- Pablo Rueda, Colombia, consultor de GIZ
- Marina Irigoyen, Comisión de Consulta GDMDS
- Jimena Cucho, Comunicaciones GDMDS
- Ana María Vidal, Comisión de Consulta GDMDS
- Liz Puma, consultora de ProDiálogo
- Lucio Ríos, Coordinador del GDMDS
- Raúl Benavides, Cía. De Minas Buenaventura SAA
- Alfredo Bambarén, Glencore
- Carlos Zapata, Río Tinto
- Gonzalo Quijandría, Minsur
- Jorge Carbonell, Río Tinto
- Víctor Laguna, Latinamerican Resources
- Francisco Ismodes
- Ricardo Vargas
- Máximo Gallo, Río Tinto
- Gustavo Zambrano, Profesor universitario
- Javier Caravedo, Comisión de Consulta Previa GDMDS
- Jorge Falla, Cía. De Minas Buenaventura SAA
- Karen Oba, consultora de CARE Perú

Mesa de pares comunidades y organizaciones sociales

Abancay, 22 de octubre 2013

- Rebeca Azurín, Presidenta provincial FEMURA
- Berthol Espinoza, REDJMA, Andahuaylas
- Yohana Huaman Taype, Andahuaylas
- Dante Huayhua, Comité Gestión Ambiental Haqira, Cotabambas

(*) Los participantes lo hicieron a título individual y no en representación de sus empresas de procedencia.

- Sósimo Manuel Barcenás, secretario del centro poblado Antapunccho, Haqira
- Jamil Abarca, Cotabambas
- Felix Barbarán, Asociación Marca - Multidiversidad Autónoma Reconocimiento del Conocimiento Andino
- Sulpicio Velásquez, Presidente comunidad Cotaruse, Aymaraes
- Lorenzo Mercedes Félix, comunero de Antabamba
- Natividad Delgado, comunera de Antabamba
- Roy Anderson, Secretario Comunidad campesina Antabamba
- Antero Quispe, comunero Grau
- Wilfredo Vilca, FECCRA Antabamba
- Pio Sarmiento Puma, FARA, Abancay
- Marina Guzmán, Mesa de diálogo del ambiente, Aymaraes
- Javier Caravedo, Comisión de Consulta GDMDS
- Marina Irigoyen, Comisión de Consulta GDMDS

Mesa de pares instituciones de sociedad civil

Lima, 4 de diciembre del 2013

- Marina Irigoyen, Comisión de Consulta GDMDS
- Mario Bazán, UARM
- Omar Varillas, Proyecto Diálogo Sur
- Irene Petkoff, ONG Futuro Común
- Martin Scurrah, CEPES
- Eduardo Castro, Consultor ambiental
- Giselle Humaní, Consultora en temas de transformación de conflictos
- Alfredo Cafferata, Consultor en temas de participación ciudadana
- Mari Montoya, Minerandina Comunicaciones
- Karen Oba, consultora de CARE Perú
- Liz Puma, consultora de ProDiálogo
- Javier Caravedo, Comisión de Consulta GDMDS
- Jimena Cucho, Comunicaciones del GDMDS
- Mirian Morales, PNUD
- Zulma Orilla, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad

Mesa de pares instituciones del estado

Lima, 12 de diciembre 2013

- Alison Hospina, PNUD
- Luis Seclen, OEFA-MINAM
- Álvaro Campana, GORE
- Juan Francisco Chávez, MINCULT
- Aida Amezaga, MINAG
- Ángela Acevedo, MINCULT
- Carlos Alfredo Alfaro, MIMP
- Gustavo Ruiz, Defensoría del Pueblo
- Martha Vásquez, MINEM
- Carlos Chamocho, ANA
- Manuel García, PNUD
- Luis Ore, Comisión de Consulta GDMDS
- Ana María Vidal, Comisión de Consulta GDMDS
- Marina Irigoyen, Comisión de Consulta GDMDS
- Javier Caravedo, Comisión de Consulta GDMDS
- José Luis López, Coordinador Nacional GDMDS
- Leonor Suárez, PNUD
- Liz Puma, consultora de ProDiálogo
- Irene Petkoff, Comisión de Consulta GDMDS

Sesión grupo de diálogo de Ancash

Huaraz, 1 de abril 2014

- Mari Luz Romero, especialista de CARE Perú, integrante del GDA
- Urbano Corpus, Presidente de la Liga Agraria, integrante del GDA
- Gustavo Escobar, Consultor independiente, integrante del GDA
- Jorge Luis Puerta, Cámara de Comercio de Ancash, integrante del GDA
- Han Cisneros Florean, Comisionado de la Defensoría del Pueblo
- Luis Torres Ramis, integrante del GDA
- Rene Lellouche, Red Universitaria Ambiental UNASAM, integrante del GDA
- Dante Cruz Quiñones, ONG CEDEP, integrante del GDA
- Ariela Arana, Mesa de Lucha Contra la Pobreza, integrante del GDA

- Zósimo Guzmán, Dirección Regional de Agricultura
- Mariano Lavado, Coordinador de cultivos de la Dirección Regional de Agricultura
- Agustín Arévalo Torentino, Asociación Civil desarrollando cultura, investigación y humanidad, integrante del consejo regional de juventudes del GDA
- Raúl Ortiz, Presidente de la Cámara de Comercio de Ancash, integrante del GDA
- César Gonzales, Coordinador proyecto CARE Perú
- Karina Gonzales Sánchez, integrante del GDA
- Gladys Celmi Histroza, miembro de CARE Perú
- Mitchell Salazar, UNASAM
- Teodosia Máxima Ramírez, Comité técnico comunidad campesina de Manco Capac
- Nilton Antúnez, Comisionado de la Presidencia de Consejo de Ministros
- Marina Irigoyen, Comisión de Consulta del GDMDS
- Javier Caravedo, Comisión de Consulta del GDMDS
- Liz Puma, Comisión de Consulta del GDMDS

Sesión con representantes de la cooperación

Lima, 19 de marzo 2014

- Didier Trebucq, Representante Residente Adjunto del PNUD
- Alex Jefremov, Agencia Australiana de Desarrollo Internacional
- Masami Yamamori, Banco Interamericano de Desarrollo
- Tatiana García, Delegación de la Comisión Europea en el Perú
- Ximena Sierralta, Delegación de la Comisión Europea en el Perú
- Stéphanie Dumas, Embajada de Bélgica
- José Carlos Requena, Embajada de los Estados Unidos de América
- Claudia Rohrhirsch, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional
- Leonor Suárez, Oficial de Gobernabilidad del PNUD
- Mirian Morales, Proyecto Prevención de Conflictos Sociales en el uso de recursos naturales, PNUD
- Alison Hospina, Proyecto Prevención de Conflictos Sociales en el uso de recursos naturales, PNUD
- Felipe Bedoya, Proyecto Prevención de Conflictos Sociales en el uso de recursos naturales, PNUD

Sesión mesa multiactor

Lima, 28 de mayo 2014

- Ana María Vidal, Comisión de Consulta Previa del GDMDS
- Javier Caravedo Chocano, Comisión de Consulta Previa del GDMDS
- Marina Irigoyen A., Comisión de Consulta Previa del GDMDS
- Rodrigo Arce Rojas, Comisión de Consulta Previa del GDMDS
- Miguel Cervantes, CCPM
- Alfredo Farfán, Consultor
- Urbano Corpus Castillo, Liga Agraria Ancash
- Agustín Arévalo Tolentino
- Luis Alejandro Voyses, VyC Consultores
- Jorge Carbonel, Río Tinto
- Javier Caravedo, Comisión de Consulta Previa del GDMDS
- Humberto Olaechea, Arequipa
- Manuel García, consultor PNUD
- Víctor Arangón, OEFA
- Dalila Morales Quintana, FEROCAFENOP
- Silvia Rubión Villanueva, Musua Rimaycuna
- Edwin Guzmán, Asociación Civil Labor
- Juan Rosas Carrasco, MP Chumbivilcas
- Rosario Anquerre, FEMURA
- Rebeca Azurin Caceres, FEMURA
- Lorenzo Ccapa, Espinar, Cusco
- Cesar Humberto Lucero, Cañaris
- Dante Huayhua Alvarez, CGA Cotabambas
- Martin Scurrah, CEPES
- Ada Amezaga Menendez, MINAGRI
- Lilian Landeo, OIT
- Claudia Rohrhirsch, USAID
- Caterina Jochmann, GIZ
- Juan Francisco Chavez, Ministerio de Cultura
- Jennifer Panz Bernal, MINAM, OAAS
- Luis Calderón Pacheco, MINAM, OAAS
- Annick Amyot, Canadian Embassy

- Alex Jefier, Australian Embassy
- Javier Torres, SER
- Gustavo Ruiz, Defensoría del Pueblo
- Zuider Zamalloa, CARE Perú
- Luis Zapata, HudBay
- Melchor Díaz, ANA
- María del Rosario Sullax, MINAM
- Ximena Sierralta, Unión Europea
- Daniel Sánchez, Defensoría del Pueblo
- Alicia Abanto, Defensoría del Pueblo
- Rolf Pérez Camarena, MINEM
- Wuido Chávez, MINEM
- Martha Vásquez, MINEM
- Jorge Falla, GDMDS
- Jorge Zavaleta, MIMP
- Valery Niño de Guzmán, ONDS
- Héctor Bejarano Gil, MINEM
- Alison Hospina, PNUD
- Mirian Morales, PNUD
- Luis Oré, Ingouville, Nelson & Asociados

