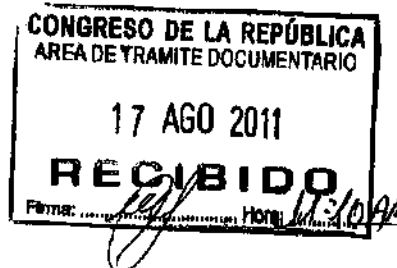




Congreso de la República

Proyecto de Ley N° 49/2011-02



La Bancada del Grupo Parlamentario **Nacionalista Gana Perú** del Congreso de la República, a iniciativa de la Congresista **CLAUDIA FAUSTINA COARI MAMANI**, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA CONSULTA PREVIA EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS RECONOCIDO EN EL CONVENIO N° 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las comunidades campesinas y nativas del Perú, históricamente han sido excluidas de las Políticas Públicas del Estado, y siempre hubo dificultades para lograr entender sus necesidades y derechos y sobre todo la atención de sus prioridades de acuerdo a su cultura y cosmovisión.

La consulta es el mecanismo y una herramienta fundamental para la búsqueda de soluciones a los conflictos sociales, generados por la extracción de los recursos naturales en territorio de las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios a largo y ancho del territorio nacional; sin embargo esta herramienta fue utilizada, en algunos casos en la década de los años 80, mediante foros de encuentro entre el Estado y representantes de todas las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios del país, a la cual se denominó el Rimanacuy¹, espacio donde se discutieron y debatieron por primera vez de manera directa, diferentes temas relacionados con el Estado que los distanciaba de las comunidades campesinas, nativas, y pueblos originarios.

ANTECEDENTES

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tiene sus antecedentes en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado el 19 de noviembre de 1960 con la publicación de la Resolución Legislativa N° 13467, que aprueba los Convenios suscritos en la Cuadragésima Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que fue el primer intento de la codificación de las obligaciones internacionales de los Estados con relación a los pueblos indígenas y tribales.

¹ El primer Rimanacuy se dio en 1986 con el primer gobierno de García, que significa o "dialoguemos", en foros de encuentro entre el Estado y la población rural, como resultado de ello se dio la nueva Ley de Comunidades Campesinas (1986) y la Ley de Deslinde y Titulación del territorio comunal de 1987.



Congreso de la República

Con respecto a las iniciativas de ley, el Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, recaídos en los Proyectos de Ley N° 02885, 03851, 07456, 07615, 08086, 08255, 08529, 08736, 08913, 09148, 09160, 09161, 10078, 10791, 11564, 11793, 11972, 12512, 12682, 12906, 12954, 14426 del Periodo Parlamentario 2001 – 2006, que luego de haber sido ampliamente debatido en el Pleno del Congreso de la República, fue enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento y a la Comisión de Pueblos Andino Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología solicitado su actualización. el 03 de octubre del 2006 por los señores congresistas miembros de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Asimismo, en el periodo parlamentario del 2006-2011, fueron ampliamente debatidos y aprobado por el Pleno del Congreso de la República los Dictámenes de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley Nos. 413 y 427/2006-CR; 2016/2007-CR; 3370/2008-DP; 3457/2009-CR; y 3698/2009-CR, con texto sustitutorio, que recomienda la aprobación del texto de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y los Proyectos de Ley Nos. 413 y 427/2006-CR; 2016/2007-CR; 2767/2008-CR; 3370/2008-DP; 3457/2009-CR y 3648/2009-CR, con texto sustitutorio, de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, cuya Autógrafa de Ley N° 158, fue observado por el Poder Ejecutivo, agravando los conflictos sociales en diversas partes del territorio nacional.

Se trata de una ley muy esperada desde hace muchos años por las comunidades campesinas y nativas del Perú. El Estado ratificó el mencionado Convenio 169 en el año 1993. Han transcurrido más de quince años, que ha motivado que ocurran muchos problemas en las comunidades y nativas, los pueblos amazónicos, indígenas y originarios. El Poder Legislativo no ha emitido hasta este momento la norma de desarrollo del derecho a la consulta; se trata, sin duda alguna, de una grave omisión. Sin embargo, hoy la representación nacional tiene la oportunidad de dar un mensaje importante al país en su conjunto, especialmente a los pueblos indígenas u originarios, aprobando este proyecto que concuerda y respeta los derechos de los pueblos indígenas y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

Las iniciativas de Ley del derecho a consulta fueron presentadas por los diferentes grupos parlamentarios del Congreso de la República y por la Defensoría del Pueblo, cuyos textos fueron recogidos en el dictamen y aprobados por la Comisión de Constitución y Reglamento, y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, que aprobó el dictamen necesario en favor de los pueblos indígenas y originarios, en base a los resultados de la Mesa de Trabajo N° 3 del Grupo



Congreso de la República

Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, que estuvo constituida por representantes del Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas, para consensuar propuestas legales en materia de derecho a la consulta previa.

Se debe destacar que la iniciativa de ley sobre la consulta previa recibió opiniones, comentarios y sugerencias de diversas entidades privadas, tales como Servicios Educativos Rurales (SER), Consorcio Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR), Confederación Nacional Agraria (CNA), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Confederación Nacional de Comunidades Campesinas del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Red Muqui.

El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece, en su artículo 6º, que los Estados Parte de este Tratado deben *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*; en consecuencia se debe definir de forma similar el derecho a la consulta a las Comunidades Campesinas y Nativas en el Perú, a fin de complementar el ámbito de su aplicación y cumplimiento por parte del Estado peruano con respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos, lo cual es coherente con lo establecido en el artículo 7º, inciso 1), del Convenio N° 169.

De otro lado la Defensoría del Pueblo en su Reporte N° 88 de la Defensoría del Pueblo, menciona que solamente en el mes de junio del 2011, se registraron 217 conflictos, de los cuales se resolvió 15 conflictos, entre los cuales 139 se encuentran activos (64%) y 78 en estado latente (36%). Se reportó seis de los nuevos conflictos, dos de ellos por problemas socioambientales. Entre ellos se dio cuenta de dos conflictos socioambientales nuevos: el primero es la oposición del Centro Poblado de La Pampa y la Comunidad Campesina de Iraca (Cajamarca) al desarrollo de actividades mineras; y el segundo se produce por la demanda de cancelación de las concesiones mineras en la provincia de Lampa (Puno). El último caso nuevo es por demarcación territorial, que implica a las provincias de Jorge Basadre e Ite (Tacna), y la provincia de Ilo (Moquegua).

El objetivo del reconocimiento de la consulta previa es llegar a un acuerdo de partes sobre una determinada disposición legislativa o administrativa, que no implica reconocer un derecho a veto por parte de las Comunidades Campesinas y Nativas a las disposiciones legales o administrativas que Estado determine.



Consenso de la República

Número de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas

| Región | Total de Comunidades | Comunidades Campesinas | | Comunidades Nativas | |
|---------------|----------------------|------------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | | Número | % | Número | % |
| AMAZONAS | 221 | 52 | 23.53 | 169 | 76.47 |
| ANCASH | 345 | 345 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| APURIMAC | 442 | 442 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| AREQUIPA | 100 | 100 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| AYACUCHO | 578 | 577 | 99.83 | 1 | 0.17 |
| CAJAMARCA | 109 | 107 | 98.17 | 2 | 1.83 |
| CUSCO | 939 | 886 | 94.36 | 53 | 5.64 |
| HUANCAVELICA | 565 | 565 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| HUANUCO | 266 | 257 | 96.62 | 9 | 3.38 |
| ICA | 9 | 9 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| JUNIN | 563 | 389 | 69.09 | 174 | 30.91 |
| LA LIBERTAD | 120 | 120 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| LAMBAYEQUE | 25 | 25 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| LIMA | 287 | 287 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| LORETO | 612 | 75 | 12.25 | 537 | 87.75 |
| MADRE DE DIOS | 24 | 0 | 0.00 | 24 | 100.00 |
| MOQUEGUA | 75 | 75 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| PASCO | 188 | 73 | 38.83 | 115 | 61.17 |
| PIURA | 136 | 136 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| PUNO | 1251 | 1251 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| SAN MARTIN | 31 | 1 | 3.23 | 30 | 96.77 |
| TACNA | 46 | 46 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| UCAYALI | 231 | 0 | 0.00 | 231 | 100.00 |
| TOTAL | 7163 | 5818 | 81.22 | 1345 | 18.78 |

Fuente: http://www.cepes.org.pe/allpa/estad-cc_y_cn_departamento.shtml. Directorio de Comunidades Campesinas. PETS 2002. Ministerio de Agricultura. Base de Datos de Comunidades Nativas. Marzo 2003. Defensoría del Pueblo.

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO DE LA CONSULTA PREVIA

El desarrollo del proceso de consulta a las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios del país (pueblos indígenas) debe realizarse en un espacio que garantice el objetivo de dicho proceso, por tanto se debe contemplar un conjunto de principios esenciales de obligatoria observancia de parte de las autoridades estatales en el momento de desarrollar la consulta previa. Entre los más importantes, se debe destacarse:

Oportunidad. El proceso de consulta debe realizarse de forma previa a la disposición administrativa y legislativa final a ser adoptada por las entidades estatales.

Interculturalidad. El proceso de consulta debe desarrollarse reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento del valor de cada una de ellas.



Congreso de la República

Buena fe. Las entidades estatales deben analizar y valorar la posición de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo.

Por otro lado, se debe establecer criterios que permitan identificar a una colectividad de personas como comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios como pueblos indígenas, que tienen carácter objetivo y subjetivo, porque hay descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional; estilos de vida, vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan; instituciones sociales y costumbres propias; y patrones culturales y modos de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional, que los diferencia como colectivos con una identidad indígena u originaria propia.

La consulta previa debe ser canalizada a través de la representación de las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios (pueblos indígenas), organizadas en sus instituciones y organizaciones representativas, cuyos representantes son elegidos conforme a los usos y costumbres tradicionales.

La etapa final del proceso de consulta es la decisión, que es el resultado del proceso de consulta, que le corresponde a la entidad competente aprobar la propuesta legislativa o administrativa, que implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones aportadas por las Comunidades campesinas-Nativas y pueblos originarios durante el proceso de diálogo y análisis del impacto de las disposiciones sobre los derechos colectivos. Sin embargo, también es posible que no se logre un acuerdo, el Estado está obligado a garantizar los derechos colectivos susceptibles de ser afectados.

El órgano técnico especializado en materia de las Comunidades Campesinas –Nativas y pueblos originarios del Poder Ejecutivo, requiere de la importante actuación del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), que deberá ser la encargada de desarrollar funciones con la finalidad de garantizar los procesos de consulta, como la creación y permanente actualización de la base de datos de las Comunidades Campesinas y Nativas, llamados como pueblos indígenas.

La iniciativa de ley, tiene el objetivo de desarrollar el Convenio N° 169 de la OIT, a fin de garantizar una adecuada aplicación de la normatividad legal en el proceso del derecho a la consulta a las Comunidades Campesinas y Nativas o los llamados pueblos indígenas y originarios, cuyas obligaciones internacionales deben ser asumidas por el Estado peruano, siendo responsabilidad de todas las entidades estatales seguir esta pauta o criterio de interpretación en el momento de aplicar las disposiciones legales relacionadas con el derecho a la consulta.



Congreso de la República

Las decisiones políticas sobre los hechos lamentables del caso Bagua que costó la vida de 34 peruanos, han determinado que las circunstancias políticas de responsabilidad han generado que un gabinete ministerial en pleno ponga a disposición sus cargos políticos, incluso en el Congreso de la República se conformó comisiones investigadoras; porque no se asumió con responsabilidad la aplicación el derecho a la consulta que legítimamente les corresponde a las Comunidades o los pueblos indígenas u originarios, cuando nuestro país es signatario del Convenio N° 169 de la OIT en 1993.

Hoy no se puede de dejar de expresar los sentimientos, expectativas y esperanzas de las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios porque, somos un país pluricultural y multiétnico, y nuestra Carta Magna, que en su artículo 2º, el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación; sin embargo, la diversidad, es una de nuestras virtudes como país para impulsar una forma propia de integrarnos al mundo.

La Defensoría del Pueblo, en su reporte de conflictos sociales del 2010, alerta que el 50% de los conflictos son socioambientales; que tienen como origen los recursos naturales que se encuentran en zonas donde se encuentran asentadas las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios, ante la percepción de que aprovechar los recursos están llevando a una confrontación de intereses, expresado en conflictos sociales y que conllevan a hechos lamentables, pérdidas económicas y debilitamiento del Estado de Derecho, lo cual se debe evitarse, a través de mecanismos democráticos como la consulta previa.

Las inversiones orientadas al aprovechamiento de los recursos naturales no deben convertirse en focos de conflicto social si se reconocen a las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios y si se toman en cuenta sus decisiones, el medio ambiente, no se destruyen los bosques, si mejoran las condiciones de vida de las poblaciones aledañas a los proyectos de inversión. La Ley del derecho a la consulta tiene la finalidad de reconocer a las Comunidades Campesinas-Nativas (pueblos indígenas) el derecho de ser consultados y de ser tomados en cuenta en el tipo y modelo de desarrollo, para mejorar sus condiciones de vida, más educación, más salud, más servicios públicos y el reconocimiento, respeto y diálogo permanente.

La Ley del derecho a la consulta es un puente y una herramienta para acercar a las poblaciones históricamente olvidados, marginados y excluidos, como mecanismo de expresión del acercamiento y del consenso entre el Estado y las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios, mediante el diálogo democrático como una evidencia de la posibilidad de establecer acuerdos interculturales y pensar en un desarrollo inclusivo, sin dejar fuera a nadie.



Las cifras oficiales, indican que los pueblos indígenas tienen una población de 4 millones de personas pertenecientes a 71 etnias que hablan 67 lenguas, etnias organizadas en casi 8 mil comunidades y pueblos; sin embargo otros estudios señalan una población de más de 8 millones de personas, cuyos derechos fundamentales están siendo violados permanentemente al tener tratamiento cada vez más injusto, y no un trato como igual a lo diferente.

La Organización Internacional del Trabajo emite el Convenio N° 169, evolucionando de una visión integracionista pese a una visión de derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Convenio que es ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253 del año 1993 y entra en vigencia un año después, pudiendo haber sido aplicado desde esa fecha y, por tanto, pudiendo haberse evitado también muchos conflictos sociales que ocurrieron en el país, generando la necesidad de que se cuente con una ley del derecho a la consulta previa para facilitar el cumplimiento de la obligación del Estado expresada en el Convenio N° 169 de la OIT, que prescribe que los pueblos indígenas, pueden y deben asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y fortalecimiento de sus identidades, lenguas y religiones, estableciendo los derechos de participación y consulta así como los mecanismos para garantizar y lograr la realización de los derechos de los pueblos indígenas; que el incumplimiento de la consulta, o su realización sin observar sus características esenciales, compromete la responsabilidad internacional del Estado.

LAS CARACTERISTICAS DE LA CONSULTA PREVIA

1. La realización de una consulta es responsabilidad del Estado y debe ser realizada a través de las instituciones de la administración pública que prevean implementar una disposición administrativa o legislativa que pueda afectar de forma directa a las comunidades campesinas y nativas.
2. La consulta se realiza sobre disposiciones que afectan directamente a las comunidades campesinas y nativas, que genere los posibles cambios sobre la vida y la cultura de los pueblos.
3. La consulta previa deberá ser aplicada previamente a las disposiciones legislativas o administrativas que tome el Estado.
4. La consulta requiere un tiempo razonable, un lugar apropiado y una metodología intercultural que garantice el desarrollo del proceso de diálogo en armonía.
5. En el proceso de la consulta, participarán las organizaciones representativas de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios que se vean afectados por las disposiciones legislativas o administrativas del Estado para lo cual se deberá publicarse por los medios



Congreso de la República

de comunicación idóneos y accesibles a la población en forma oral y sus representantes sin discriminación.

6. La consulta requiere el uso del idioma o idiomas propios de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios involucrados en el proceso de consulta. Los intérpretes deberán estar presentes en todo el proceso para garantizar la comunicación entre el Estado y las comunidades campesinas y nativas y viceversa.
7. El proceso de consulta se agota con la toma de decisión por parte de las instituciones responsables de ejecutar la consulta, y en caso de las comunidades campesinas y nativas en desacuerdo con la disposición adoptada por el Estado, cuentan con mecanismos legales para cuestionar tal decisión, ante los órganos jurisdiccionales competentes.

FINALIDAD DE LA CONSULTA

La finalidad de la consulta previa es alcanzar un acuerdo entre el Estado y las Comunidades Campesinas y Nativas² (llamados como pueblos indígenas), con relación a las disposiciones legislativas o administrativas que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas que respeten sus derechos colectivos y la propiedad privada de sus territorios consagrados en la Constitución Política del Estado y las normas internacionales, concordante con el artículo 6º, inciso 2), del mencionado Convenio.

El proceso de consulta tiene por finalidad llegar a un acuerdo o a un consentimiento sobre las disposiciones administrativas o legislativas propuestas en el marco de un diálogo intercultural de buena fe, basado en la generación de relaciones que propicien la equidad y el respeto, como instrumentos de pacificación social y de consolidación del desarrollo nacional, regional y local, asumiendo que los derechos de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios deben ser garantizadas por las entidades del Estado para terminar de construir el Perú, con una visión de futuro compartida, nos haga verdaderos dueños de nuestro destino a todos los peruanos sin exclusión.

El artículo 6.2 de la OIT dice: "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 disposiciones propuestas"; por lo tanto, el funcionario o la institución tienen que actuar de buena fe.

² Nombre que se encuentra establecido en los artículos 88º y 89º de la Constitución Política del Estado.



Congreso de la República

El derecho a la consulta de las comunidades campesinas y nativas, es la consagración de diferentes instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y numerosos instrumentos internacionales, a que se refieren principalmente cada uno de esos instrumentos, a la discriminación de la que son víctimas las poblaciones de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, porque el Convenio N° 169 reconoce el derecho a la identidad, el derecho a la autodeterminación, el derecho colectivo y el derecho a la propiedad.

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo, en su informe titulado "Derecho a la consulta" y presentado ante el Congreso, señala que, entre todos los países de América del Sur, el Perú cuenta, dentro de su población nacional, con la mayor proporción de pueblos indígenas. Además, no existe, hasta este momento, un censo agrario actualizado. El último censo agrario realizado se remonta al año 1984. En los últimos 15 años, no ha habido censo agrario alguno, lo que genera todo un conjunto de problemas. Añade además, que las movilizaciones de los pueblos indígenas demuestran, el derecho a la consulta a los pueblos indígenas forma parte de la conciencia, memoria y expectativa de las poblaciones. La Defensoría del Pueblo formuló las consultas pertinentes, y en octubre de 2005, por entonces Defensor del Pueblo Walter Albán Peralta se dirige al señor Daniel Martínez y Fernández, director regional de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, donde se formula diversas consultas, entre ellas, si hay o no derecho a veto por parte de los pueblos y la respuesta llega el 23 de julio de 2007, dirigida a Beatriz Merino que ya estaba al frente de la Defensoría del Pueblo.

Las Naciones Unidas, en el instrumento denominado "Protección a los Derechos Tribales", impulsado y suscrito por el Perú, y haciendo justicia internacional, reconocen plenamente que la discriminación y la marginación de las comunidades, pueblos originarios y de los pueblos indígenas no puede continuar.

La instalación de proyectos y megaproyectos en las diversas regiones del país ha generado una gran preocupación en las poblaciones, sobre todo en las poblaciones de las comunidades campesinas y nativas muy alejadas de las capitales de provincias, como los centros poblados, como es caso del megaproyecto de Inambari, ubicado en las regiones de Puno, Cusco y Madre de Dios, ante la amenaza de ser desplazadas y reubicadas en otras zona del país, por la falta de información, entendimiento y articulación de intereses de las comunidades con el Estado y de la empresa que genera conflictos, por tanto es de suma importancia que las opiniones de las comunidades campesinas y nativas sean tomadas en cuenta en el proceso de autorización de las concesiones y en las licencias de operación en materia de transportes,



Congreso de la República

hidrocarburos, petroleros y otros proyectos de explotación de los recursos naturales que afectan directamente a las comunidades campesinas y nativas.

Por las consideraciones expuestas, en la presente iniciativa de ley se asume el contenido del dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, recaídos en los Proyectos de Ley N° 413 y 427/2006-CR; 2016/2007-CR; 3370/2008-DP; 3457/2009-CR; y 3698/2009-CR, presentados en el Periodo Parlamentario 2001 – 2006, con el cual nos adherimos y suscribimos.

ANALISIS DE COSTO BENEFICIO

La iniciativa de ley tiene por objetivo precisar los procedimientos para la realización de la consulta previa en las comunidades campesinas y nativas, y no genera gasto al erario nacional, más por el contrario desarrolla el espíritu, contenido, principios y alcances del derecho a la consulta previa, establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, lo que evitará en el futuro los conflictos sociales e indemnizaciones, con el consecuente perjuicio a dichas comunidades, con la búsqueda de mecanismos adecuados e idóneos para el diálogo entre las comunidades y el Estado, que no se dio en un sector muy importante e históricamente excluido del proceso de la toma de decisiones del Estado; por tanto la consulta no debe ser entendida como una obligación derivada del Convenio 169, sino como parte del diálogo en un Estado de Derecho donde debe primar el diálogo en la gestión del Estado para el fortalecimiento de la democracia y auténtica participación ciudadana en los procesos de desarrollo del país. La consulta previa es un instrumento previsto en el Convenio 169 para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver los conflictos sociales.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en la Cuarta Política de Estado referida a la Institucionalización del diálogo y la concertación entre todas las organizaciones de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta; Décimo Novena Política de Estado, referida al desarrollo sostenible y gestión ambiental a fin de integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú; y Vigésima Octava Política de Estado, sobre la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, para garantizar el acceso universal a la justicia, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal con la adopción de políticas que garanticen el goce y la vigencia de



Congreso de la República

los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, temas que se encuentran pendientes en la agenda legislativa por ser de vital importancia para el desarrollo sostenible y sustentable.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente propuesta de Ley, tiene por objeto desarrollar y cumplir con el mandato con el marco jurídico internacional suscrito por el Estado Peruano, al tratarse de una propuesta dentro de los lineamientos del desarrollo de las Comunidades Campesinas-Nativas y pueblos originarios del Perú, que requieren ser resueltas en los cauces del Estado de Derecho; por lo que la consulta previa como un mecanismo de acción debe estar enmarcado en el cumplimiento de la ley y de fomento a la inversión seria y responsable con el país.

No contraviene ninguna norma de carácter constitucional al contrario permitirá realizar inversiones con estabilidad en el tiempo que mejorará la seguridad jurídica de la propiedad en el país y el respeto de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas y nativas del país.

FORMULA LEGAL.

Por lo expuesto se somete a estudio el siguiente texto legal:

El Congreso de la República:

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA CONSULTA PREVIA EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS RECONOCIDO EN EL CONVENIO N° 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Artículo 1º.- Del objeto de la Ley

La presente Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta a las comunidades campesina-nativas y pueblos originarios dispuesta en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N° 26253, con relación a las disposiciones legislativas o administrativas del Estado que les afecten directamente.

Artículo 2º.- Del derecho a la consulta

Las comunidades campesinas- nativas y pueblos originarios, serán consultadas previamente sobre las disposiciones legislativas o administrativas del Estado que afecten directamente sus derechos colectivos, referente a su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.



Congreso de la República

La consulta previa es implementada de forma obligatoria por el Estado con respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional y local que afecten directamente estos derechos.

Artículo 3º.- Del objetivo de la consulta

El objetivo de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios respecto a las disposiciones legislativas o administrativas del Estado que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de acciones respetuosas de sus derechos colectivos.

Artículo 4º.- De los principios

La consulta previa se desarrolla en base a los siguientes principios:

- a) **La oportunidad.-** La consulta se efectúa de manera previa a la disposición legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.
- b) **La interculturalidad.-** En el proceso de la consulta se reconoce y se respeta las diferentes culturas y el valor que representa cada una de ellas.
- c) **La buena fe.-** La posición de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios son respetadas por el Estado que analiza y valora durante el proceso de la consulta, dentro de un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios a través de sus representantes de sus instituciones u organizaciones tienen el deber de actuar de buena fe, quedando prohibidos de todo acto de proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.
- d) **La flexibilidad.-** La consulta se desarrolla mediante procedimientos apropiados a la disposición legislativa o administrativa que se busca adoptar, tomando en cuenta las características especiales de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios que están involucrados.
- e) **Del plazo razonable.-** El proceso de consulta se desarrolla en plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de las comunidades campesinas y nativas tomar conocimiento, analizar, reflexionar y realizar propuestas sobre las disposiciones legislativas o administrativas objeto de consulta.



Congreso de la República

- f) **La plena participación.**- Las comunidades campesinas y nativas en el proceso de consulta participarán de manera plena sin coacción ni condicionamiento.
- g) **Información oportuna.**- Las comunidades campesinas y nativas desde el inicio del proceso de consulta tienen derecho a recibir por parte del Estado toda la información necesaria sobre las disposiciones legislativas o administrativas a ser consultadas para manifestar su punto de vista con la debida anticipación.

Artículo 5°.- De los sujetos del derecho a la consulta

Los titulares del derecho a la consulta son las comunidades campesinas-nativas y de los pueblos originarios, cuyos derechos colectivos se vean afectados directamente por una disposición legislativa o administrativa.

Artículo 6°.- De la forma de participación de las comunidades campesinas y nativas

Las comunidades campesinas-nativas y de los pueblos originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres.

Artículo 7°.- De los criterios de identificación de las comunidades campesinas-nativas de los pueblos originarios.

Para identificar a las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios como sujetos de consulta, se toman en cuenta los siguientes criterios:

- a) Descendencia ancestral directa de las poblaciones de las comunidades campesinas y nativas originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.
- d) 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.

Artículo 8°.- De las etapas del proceso de consulta



Congreso de la República

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

- a) Identificación de las disposiciones legislativas o administrativas que deben ser objeto de consulta.
- b) Identificación de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la disposición legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la disposición legislativa o administrativa.
- e) Evaluación interna en las organizaciones de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios sobre las disposiciones legislativas o administrativas que les afecten directamente.
- f) El proceso de diálogo es, entre los representantes del Estado y representantes de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios.
- g) Decisión.

Artículo 9º.- De la identificación de disposiciones objeto de consulta

Las entidades del Estado, proponen bajo responsabilidad los procesos de consulta sobre las disposiciones legislativas o administrativas relacionadas directa o indirectamente con los derechos de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios que afecten su desarrollo adecuado

Las instituciones u organizaciones representativas de las comunidades campesinas y nativas pueden solicitar la aplicación del proceso de consulta respecto a determinada disposición que les afecta directamente, en cuyo caso corresponde a la entidad del estado promotora de la disposición legislativa o administrativa que deberá evaluar la procedencia del petitorio.

Artículo 10º.- De la identificación de las comunidades campesinas y nativas a ser consultados

Las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, a ser consultados serán identificadas por las entidades del Estado promotoras de la disposición legislativa o administrativa sobre el contenido de la disposición propuesta, el grado de relación directa o indirecta con la comunidad campesina-nativa o pueblo originario y el ámbito territorial de su alcance.



Congreso de la República

Artículo 11º.- De la publicidad de la disposición legislativa o administrativa

La entidad del Estado promotora de la disposición legislativa o administrativa pone en conocimiento de las organizaciones representativas de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios a ser consultadas, mediante métodos y procedimientos culturales idóneos, considerando la ubicación geográfica.

Artículo 12º.- De la información sobre la disposición legislativa o administrativa

Corresponde a las entidades del Estado brindar toda información a las comunidades campesinas –nativas y pueblos originarios, y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación, sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la disposición legislativa o administrativa.

Artículo 13º.- De la evaluación interna de las organizaciones de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios.

Las organizaciones de las comunidades campesina-nativas y pueblos originarios, contarán con un plazo razonable para realizar un análisis sobre los alcances e incidencias de las disposiciones legislativas o administrativas y la relación directa entre su contenido y la afectación de sus derechos.

Artículo 14º.- Del proceso de diálogo intercultural.

El diálogo intercultural se realiza sobre los fundamentos de las disposiciones legislativas o administrativas, sus posibles consecuencias en las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, los acuerdos, las sugerencias y recomendaciones que éstos formulen, las mismas que serán puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades responsables de llevar a cabo el proceso de consulta, cuyo contenido queda refrendado en un acta de consulta, que contiene todos los actos y ocurrencias realizados durante su ejecución.

Artículo 15º.- De la decisión

La decisión final sobre la aprobación de las disposiciones legislativas o administrativa corresponde a la entidad encargada del Estado, debidamente motivada e implica una evaluación de las sugerencias y recomendaciones planteados por las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias de las disposiciones respecto a sus derechos colectivos reconocidos



Congreso de la República

constitucionalmente y de los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano.

El acuerdo entre el Estado y las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, es de carácter obligatorio o vinculante para ambas partes, y en caso no haya acuerdo, corresponde a las entidades del Estado adoptar todas las disposiciones que sean necesarias para garantizar los derechos de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, que podrán ser exigibles en sede administrativa y judicial.

Artículo 16º.- Del Idioma

Para el proceso de la consulta, se toma en cuenta la diversidad lingüística de las comunidades campesinas-nativas y los pueblos originarios, para lo cual el Estado contará con el apoyo de intérpretes debidamente acreditados y registrados ante el órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo.

Artículo 17º.- De la entidad competente

Las entidades del Estado que van a emitir disposiciones legislativas o administrativas relacionadas con los derechos de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, son competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a lo establecido en la presente Ley.

Artículo 18º.- De los recursos para la consulta

Las entidades del Estado garantizan los recursos para los procesos de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios.

Artículo 19º.- De las funciones del órgano técnico

En los procesos de consulta, son funciones del órgano técnico especializado en materia de Comunidades Campesinas-nativas y pueblos originarios del Poder Ejecutivo las siguientes:

- a) Coordinar, concertar y articular la política estatal para la implementación del derecho a la consulta.
- b) Prestar asistencia técnica y capacitación a las entidades del Estado y las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, así como absolver las dudas que surjan en cada proceso de consulta.
- c) Mantener un registro actualizado de las instituciones y organizaciones representativas de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios.



Congreso de la República

- d) Identificar a las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios que requieren ser consultadas respecto de una disposición legislativa o administrativa.
- e) Emitir opinión de oficio o a pedido de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de las disposiciones legislativas o administrativas proyectadas por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios a ser consultados
- f) Prestar asesoramiento a la entidad responsable de ejecutar la consulta y a las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios a ser consultados sobre la definición del ámbito y características de la consulta.
- g) Registrar y publicar los resultados de las consultas efectuadas.
- h) Mantener actualizado el registro de facilitadores e intérpretes de las lenguas indígenas u originarias.

Artículo 20°.- De la base de datos de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios.

Créase la base de datos oficial de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios y sus instituciones representativas, a cargo del órgano técnico del Poder Ejecutivo, que contendrá la siguiente información básica:

- a) Denominación oficial de las comunidades campesinas-nativas y/o y pueblos originarios.
- b) Ubicación geográficas y datos referenciales de acceso.
- c) Información cultural y étnica relevante.
- d) Mapa etnolingüístico con la determinación del hábitat de las regiones que las comunidades campesinas y nativas ocupan.
- e) Sistema, normas de organización y estatuto aprobado.
- f) Organizaciones representativas, ámbito de representación, identificación de sus líderes o representantes, período y poderes de representación.

Artículo 20°.- De la impugnación

En caso que la entidad del Estado desestime el pedido de las instituciones u organizaciones representativas de las comunidades campesinas-nativas y pueblos originarios, dicha disposición puede ser impugnado ante el órgano



Congreso de la República

técnico especializado del Poder Ejecutivo, y agotada la vía administrativa, podrá acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes.

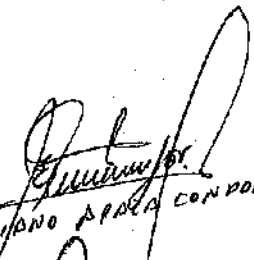
Disposiciones Complementarias

Primera.- Para efectos de la presente Ley, se considera al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa) como el órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo en materia de las comunidades campesinas-nativas, pueblos originarios.


Disposición Transitoria


Única.- La presente Ley entra en vigencia a los sesenta (60) días de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, a fin de que las entidades del Estado responsables de llevar a cabo procesos de consulta cuenten con el presupuesto y la organización requerida para ello.

Lima, 05 de Agosto del 2011


EMILIANO APAZA CONDORI 2

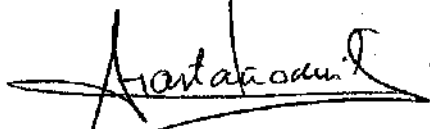

.....
CLAUDIA FAUSTINA COARI MAMANI 1
Congresista de la República

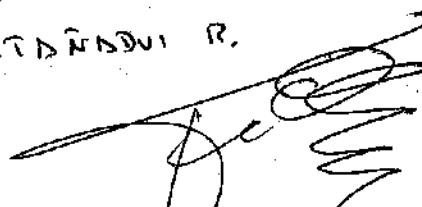

Doris Oseda Soto


.....
JUAN PARI CHOQUECOTA 3
Congresista de la República


.....
Dr. MARTIN AMADO RIVAS TEIXEIRA
Congresista de la República


.....
ESTHER SAAVEDRA VELA
Congresista de la República


SANTIAGO GASTÁNDUI R. 11


FREDY OTARDELA IGUARANDA 18




Rubén Cardoni Cusi

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de agosto del 2011.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 49 para su estudio y dictamen, a la la Comisión (es) de Constitución y Reglamento;
Jueces Andinos, Lima, Arequipa
y Arequipa; Arequipa
y Escobedo.



GIULIANA LASTRES BLANCO
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA