



Congreso de la República

Proyecto de Ley N° H.7/2011-PR.

"AÑO DEL CENTENARIO DE MACHUPICHU PARA EL MUNDO"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA	
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO	
16 AGO 2011	
RECIBIDO	
Firma: <i>[Firma]</i>	Mo: 3:15 pm

El Grupo Parlamentario Gana Perú a iniciativa del congresista Javier Diez Canseco y de los congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS RECONOCIDO EN EL CONVENIO NÚMERO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

TÍTULO

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1°- Objeto de la Ley

La presente Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

La presente Ley se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa núm. 26253.

Artículo 2°- Derecho a la consulta

Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados en forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sea sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.



Artículo 3°.- Finalidad de la consulta

La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas 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 respetuosas de sus derechos colectivos.

Artículo 4.- Principios

Los principios rectores del derecho a la consulta son los siguientes:

- a) **Oportunidad.** El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.
- b) **Interculturalidad.** El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento del valor de cada una de ellas.
- c) **Buena fe.** Las entidades estatales analizan y valoran la posición de los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de consulta, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y los representantes de las instituciones u organizaciones de los pueblos indígenas u originarios tienen el deber de actuar de buena fe, estando prohibidos de todo proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.
- d) **Flexibilidad.** La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.
- e) **Plazo razonable.** El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre las medidas legislativas o administrativas objeto de consulta.

- f) **Ausencia de coacción o condicionamiento.** La participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno.
- g) **Información oportuna.** Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir por parte de las entidades estatales toda la información que sea necesaria para que puedan manifestar su punto de vista, debidamente informados, sobre las medidas legislativas o administrativas a ser consultadas. El Estado tiene la obligación de brindar esta información desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación.

TITULO II

PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A SER CONSULTADOS

Artículo 5.- Sujetos del derecho a la consulta

Los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

Artículo 6°.- Forma de participación de los pueblos indígenas u originarios

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 7°. Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios

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:



- a) Descendencia directa de las poblaciones 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.

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.

TITULO III

ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 8°.- Etapas del Proceso de Consulta

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

- a) Identificación de las medidas legislativas o administrativas que deben ser objeto de consulta.
- b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.
- e) Evaluación interna en las organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

- f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
- g) Decisión.

Artículo 9.- Identificación de medidas objeto de consulta

Las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que de concluirse que existiría una afectación directa a sus derechos colectivos se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas.

Las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios pueden solicitar la aplicación del proceso de consulta respecto a determinada medida que considere que les afecta directamente. En dicho caso, deben remitir el petitorio correspondiente a la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa y responsable de ejecutar la consulta, la cual debe evaluar la procedencia del petitorio.

En caso que la entidad estatal pertenezca al Poder Ejecutivo y desestime el pedido de las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, tal acto puede ser impugnado ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. Agotada la vía administrativa ante este órgano, cabe acudir ante los Órganos jurisdiccionales competentes.

Artículo 10°.- Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados

La identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados debe ser efectuada por las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa sobre la base del contenido de la medida propuesta, el grado de relación directa con el pueblo indígena y el ámbito territorial de su alcance.



Artículo 11.- Publicidad de la medida legislativa o administrativa

Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben ponerla en conocimiento de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios que serán consultadas, mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados, tomando en cuenta la geografía y el ambiente en que habitan.

Artículo 12°.- Información sobre la medida legislativa o administrativa

Corresponde a las entidades estatales brindar información a los pueblos indígenas u 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 medida legislativa o administrativa.

Artículo 13°.- Evaluación interna de las organizaciones de los pueblos indígenas u originarios

Las organizaciones de los pueblos indígenas u originarios deben contar con un plazo razonable para realizar un análisis sobre los alcances e incidencias de las medidas legislativas o administrativas y la relación directa entre su contenido y la afectación de sus derechos colectivos.

Artículo 14°.- Proceso de diálogo intercultural

Para la realización de la consulta, se toma en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas u originarios, particularmente en las áreas donde la lengua oficial no es hablada mayoritariamente por la población indígena. Para ello, los procesos de consulta deben contar con el apoyo de intérpretes debidamente capacitados en los temas que van a ser objeto de consulta, quienes deben estar registrados ante el órgano técnico especializado en materia indígena.



El diálogo intercultural se realiza tanto sobre los fundamentos de las medidas legislativas o administrativas, sus posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulen, las cuales deben ser puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades públicas responsables de llevar a cabo el proceso de consulta.

Las opiniones expresadas en los procesos de diálogo deben quedar contenidas en un acta de consulta, la cual contiene todos los actos y ocurrencias realizados durante su desarrollo.

Artículo 15°- Decisión

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 y 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 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.

Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.

TÍTULO IV OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES ESTATALES RESPECTO AL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 16°.- Entidad competente

Las entidades del Estado que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos

indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la presente Ley.

Artículo 17°.- Recursos para la consulta

Las entidades estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 18°.- Funciones del órgano técnico especializado en materia indígena

Respecto a los procesos de consulta, son funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo las siguientes:

- a) Concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta.
- b) Brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular.
- c) Mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que deben ser consultadas respecto de una medida administrativa o legislativa.
- d) Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de las medidas legislativas o administrativas proyectadas por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- e) Asesorar a la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios que son consultados en la definición del ámbito y características de la consulta.
- f) Elaborar, consolidar y actualizar la base de datos relativos a los pueblos indígenas u originarios y sus organizaciones representativas.
- g) Registrar los resultados de las consultas realizadas.



- h) Mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes idóneos de las lenguas indígenas u originarias.
- i) Otras contempladas en la presente Ley, otras leyes o en su reglamento.

Artículo 19- Creación de la base de datos oficial de pueblos indígenas u Originarios

Créase la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones representativas, la que está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. **El acceso a la base de datos es de carácter público.**

La base de datos contiene la siguiente información:

- a) Denominación oficial y autodenominaciones con las que los pueblos indígenas u originarios se identifican.
- b) Referencias geográficas y de acceso.
- c) Información cultural y étnica relevante.
- d) Mapa etnolingüístico con la-determinación del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna manera.
- 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.

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 en materia indígena del Poder Ejecutivo.

SEGUNDA.- La presente Ley no deroga o modifica las normas sobre el derecho a la participación ciudadana. Tampoco modifica o deroga las medidas

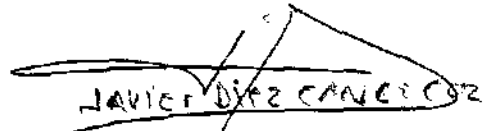



legislativas ni deja sin efecto las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia.

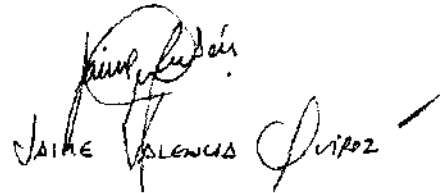
DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- La presente Ley entra en vigencia a los noventa (90) días de su publicación en el Diario Oficial El Peruano a fin de que las entidades estatales responsables de llevar a cabo procesos de consulta cuenten con el presupuesto y la organización requerida para ello.


ESTHER SAAVEDRA VELA
Congresista de la República


JAVIER DÍAZ CACERES

NATALIE CONDORI JAHUIRA

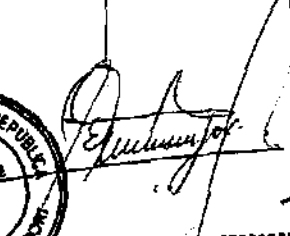

CLAUDIA FAUSTINA COARI MAMANI
Congresista de la República


JAIME VALENCA QUIROZ



JUAN PARI CHOQUECOTA
Congresista de la República


VERÓNICA MENDOZA




EMILIANO APAZA CONDORI
Congresista de la República


HUGO CARRILLO CAVERO
Congresista de la República


FREDY OTAROLA PENARANDA
Parta VCZ



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,18.....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 (s) Comisión (es) de Constitución y Reglamento, Jurisdicción, Auditoría, Asesorías y Proyectos, Ambiente y Educación.



.....
GIULIANA LASTRES BLANCO
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. IMPORTANCIA DE LA PROPUESTA

En el marco de las facultades legislativas otorgadas al anterior gobierno para adecuar nuestra legislación a lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, dió varios Decretos Legislativos, mediante los cuales pretendió habilitar para la explotación minera, petrolera, gasífera, tierras y recursos hídricos que constituyen la fuente de vida de diversas poblaciones, en su mayoría indígenas, sin ninguna consulta y respeto a sus derechos.

Esto motivó que en los últimos años hayan ocurrido una serie de protestas de la población. Los casos más resaltantes por su alto costo en vidas humanas, son el de Bagua que dejó 33 muertos y el de Puno con un saldo de 5 muertos.

Este alto costo social pudo evitarse si de manera oportuna se hubiese aplicado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por el Perú en el año 1993 mediante resolución legislativa N° 26253.

Los conflictos y protestas no son un problema del pasado, ya que según el Reporte de la Defensoría del Pueblo de junio de este año, existen 217 conflictos latentes de los cuales 118 están referidos a problemas medio ambientales.

Tipo	Numero de Casos
Socio ambientales	118
Asuntos de gobierno local	23
Asuntos de gobierno nacional	23
Laborales	14
Demarcación Territorial	13
Comunales	9
Asuntos de gobierno regional	9
Otros	7
Eléctorales	1

Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales. Junio de 2011

El debate y la aprobación de la presente iniciativa sobre el derecho a la consulta previa, permitirá que la población indígena participe en el proceso de toma de decisiones y lograr la paz social, la misma que es una condición indispensable para que el desarrollo sea sostenible.



En el pasado periodo legislativo se debatió y aprobó el Proyecto de Ley de Consulta Previa. La Autógrafa fue observada por el ejecutivo. Sobre la cual la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología dictaminó su insistencia y la Comisión de Constitución y Reglamento su allanamiento. Estos dictámenes no fueron tratados por el Congreso saliente.

El presente Proyecto de Ley recoge íntegramente el texto de la autógrafa observada a la cual nos adherimos y suscribimos, con las siguientes pequeñas modificaciones:

- El texto del artículo 16° de dicha autógrafa ha sido colocado como primer párrafo del artículo 14° en el presente Proyecto, en razón que dicho artículo se refería al idioma, no siendo este una etapa del Proceso de Consulta, sino más bien un criterio importante a considerar en el proceso de diálogo intercultural a que refiere el artículo 14°
- Al final del primer párrafo de lo que fue artículo 20° - artículo 19° en el presente Proyecto de Ley- referido a la creación de una base de datos sobre los pueblos indígenas se ha incluido la frase **"El acceso a la base de datos es de carácter público"**.

II. ANTECEDENTES

2.1 Legislativos

El tema de Consulta Previa ya tiene varios años de tratamiento y debate, su no aprobación hasta ahora, ha generado conflictos y problemas principalmente con las poblaciones indígenas.

En el período legislativo 2001 -2006, el entonces congresista Eduardo Salguana Cavides presentó el Proyecto de Ley 7808/2003-CR, que proponía una Ley sobre la consulta previa con las comunidades indígenas para la explotación de los recursos naturales y la congresista Paulina Arpasi el Proyecto de Ley N° 12512/2004-CR, que proponía regular el derecho de consulta a que se refiere el inciso a) del artículo 6° y el numeral 2 del artículo 15° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Estas propuestas fueron dictaminadas y debatidas por el Pleno hasta en dos oportunidades, en ambas fueron devueltas a Comisión.

En el período legislativo 2006 al 2011 se presentaron 6 Proyectos de Ley: 413/2006-CR, 427/2006-CR y 3370/2008-DP (Defensoría del Pueblo), remitidos a la Comisión de Constitución y los Proyectos 2016/2007-CR, 2767/2008-CR y 3648/2009-CR, remitidos a Comisión de Pueblos Andinos.

En junio del año 2008 la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología elaboró un primer Pre dictamen y luego otro en noviembre 2008, el que incorporo los aportes y sugerencias de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio del Ambiente.

En ese lapso de tiempo también se han producido una serie de consultas a diversas instituciones del sector público y privado, tal como quedo registrado en el último dictamen presentado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 6 de mayo del año 2010¹.

2.2 De estudio y tratamiento de la Consulta Previa

2.2.1 Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos

Mediante Resolución Suprema 117/2009-PCM, se conformó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, en el que participaron representantes del Ejecutivo y de organizaciones representativas del ande y la amazonía como CCP, CNA, AIDSESEP, CONACAMI Y CONAP.

Este Grupo se organizó en mesas de trabajo, elaborando una propuesta legal de 42 artículos y 6 disposiciones complementarias, que también fueron consideradas en el último dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

2.2.2 Mesa de Trabajo sobre Pueblos Originarios e Interculturalidad

La ex congresista Sumire de Conde presidió la Mesa de Trabajo sobre Pueblos Originarios e Interculturalidad y presentó a la Comisión de Pueblos Andinos una propuesta donde se sustituye el término indígenas por el de originarios, además introdujo un artículo que establecía el carácter vinculante de la Consulta.

¹ Emitieron Opinión sobre los Proyectos materia del dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología 9 entidades Públicas y 11 privadas: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Producción, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente, Municipalidad Distrital de San Sebastián; también las siguientes entidades privadas, Sociedad Nacional de Industria, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental(SPDA), Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP), Instituto de Defensa Legal- Justicia Vida. Ministerio del Ambiente, Colegio de Abogados de Lima



2.2.3 Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas

El Congreso de la República designó a una Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas, la misma que fue presidida por la ex congresista Gloria Ramos Prudencio.

En abril del año 2010 presentaron su informe "Derecho Fundamental de los Pueblos Indígenas e Instrumento Estatal para el Fortalecimiento de la Democracia", las principales conclusiones fueron:

"Se reconoce al Perú como país pluriétnico, multilingüe, donde preexisten al Estado varios pueblos indígenas u originarios; se acepta que las disposiciones del Convenio 169 de la OIT son de obligatorio cumplimiento para los tres poderes del Estado y de los gobiernos regionales y gobiernos locales; se distingue entre el derecho a Consulta Previa, derecho a participación y derecho al consentimiento; se reconoce que el derecho a consulta no otorga a los pueblos indígenas el derecho a vetar las decisiones del Estado; se precisa que deben existir procedimientos de consulta para las medidas legislativas, para los procedimientos administrativos y para fines de exploración y explotación de los recursos naturales; se indica que el Poder Judicial debe garantizar el efectivo ejercicio del derecho a consulta; y se sugiere adecuar el Reglamento del Congreso, sus normas internas y procedimientos parlamentarios al citado Convenio"².

2.2.4 Opinión de las Organizaciones representativas del Ande y la Amazonia

En abril del año 2010 AIDSESP, CCP, CNA, CONACAMI Y CONAP³, hicieron conocer que en términos fundamentales y generales estaban de acuerdo con la propuesta trabajada por la Mesa N° 3, del Grupo Nacional de Coordinación Para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, señalando además que los sujetos de la consulta deberían ser los pueblos indígenas: comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos en aislamiento y que los acuerdos a que arriben éstos, con el Estado, deberían ser de obligatorio cumplimiento.

² Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Pág. 20

³ Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación Campesina del Perú, (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), Conferación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP)



III. SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA

3.1. El Convenio 169 de la OIT y su incorporación a la legislación nacional

En el año 1989 se adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el que fue ratificado por el Perú en el año 1993 mediante resolución legislativa N° 26253. Por tanto es una norma jurídica internacional de obligatoria aplicación.

Los principales aspectos a señalar en cuanto a este hecho son:

- Con esta ratificación el Perú avanzó en la creación del marco jurídico de protección y respeto a los pueblos indígenas.
- Las disposiciones respecto a la Consulta y en particular el artículo 6°, son las disposiciones medulares del Convenio. Sobre las cuales reposan la aplicación de las demás disposiciones⁴.
- El derecho de consulta debe de aplicarse a todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas independientemente del sector o nivel de gobierno.
- El Perú es pluriétnico, pluricultural y multilingüe como lo reconoce la Constitución del Perú. Según el último Censo del INEI en el Perú existen 71 etnias, 7 ubicadas en las áreas andinas y 65 en el area amazónica, así como 76 lenguas a nivel nacional.
- La OIT ha instado al Gobierno a avanzar "inmediatamente, con la participación de los pueblos indígenas, en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta y lo exhorta a consultar a los pueblos indígenas antes de la adopción de las medidas referidas en los artículos 6° y 17°, 2°) del Convenio y a proporcionar informaciones sobre el particular"⁵

⁴ Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Pág. 22.

⁵ Informe emitido en la 79 reunión de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), citado por el dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos.



3.2. Sobre los Pueblos Indígenas: denominación, Identificación e instituciones representativas

El dictamen de la anterior Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología identificó y resolvió los siguientes problemas:

1. En el ordenamiento legal peruano existen diferentes denominaciones que han traído consigo confusiones e interpretaciones disímiles respecto a quienes conforman los pueblos indígenas, incluso se ha llegado a considerar que las comunidades campesinas no constituyen pueblos indígenas.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, ha reiterado que el concepto pueblo indígena es más amplio que el de comunidad y que cualquiera que sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el artículo 1° del Convenio.

2. La determinación de qué población es indígena y cual no lo es, resulta primordial para aplicar el procedimiento de consulta. En la actualidad no existe un registro oficial que aborde la identificación de los pueblos indígenas de manera integral y tampoco de sus organizaciones representativas, siendo esta una tarea pendiente del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos-INDEPA.

3.3 Contenido y Características del Derecho a la Consulta

El proceso de consulta tiene por finalidad llegar a un acuerdo o consentimiento sobre las medidas administrativas o legislativas propuestas en el marco de un diálogo intercultural de buena fé, basado en relaciones que propicien la equidad y el respeto.

En base a lo establecido en el Convenio 169 en el dictamen de la anterior Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología se señalan las siguientes características:

- La realización de la Consulta es responsabilidad del Estado.
- La Consulta se realiza sobre las medidas que pueden afectar directamente a los pueblos indígenas.
- La Consulta es previa a la toma de decisión por el Estado.



- La Consulta requiere de un tiempo razonable que garantice el desarrollo del proceso de diálogo.
- La Consulta requiere la participación de instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas que serán consultados. Éstas deben ser identificadas a partir de la información que proporcionen las propias poblaciones indígenas.
- La Consulta requiere una metodología intercultural. Implica sensibilizar y capacitar a las autoridades y a los representantes indígenas con herramientas que permitan el diálogo intercultural.
- La Consulta requiere el uso del idioma o idiomas propios de los pueblos indígenas que serán consultados.
- La Consulta se debe desarrollar en lugares que propicien la participación.

IV. CONCEPTOS PRINCIPALES DE LA PROPUESTA.

1. La propuesta legislativa implementa el Convenio 169 de la OIT en lo que se refiere al derecho de consulta previa. Recogiendo el concepto central en este aspecto, **la finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas 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 respetuosas de sus derechos colectivos.**

En tal sentido constituye un instrumento fundamental en la perspectiva de respetar de los derechos de los pueblos originarios y de integrarlos en el proceso de toma de decisiones que procesa la República, sin afectar su carácter unitario y soberano, pues ésta asume las decisiones finales buscando previamente mecanismos de consentimiento.

2. El Convenio y la ley propuesta buscan garantizar el derecho a la consulta y a la participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones por parte del Estado, a efectos de que sus derechos



fundamentales sean garantizados y que sus criterios sean integrados en el proceso político de la toma de decisiones, desechando cualquier concepción o visión de ciudadanos de segunda categoría referida a los pueblos originarios. La norma les abre mecanismos de participación en ese proceso, en igualdad de condiciones.

3. La consulta incluye los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional por cuanto el artículo 7° del Convenio 169 de la OIT expresamente señala que los pueblos indígenas deben de participar en la formulación, aplicación y evaluación de estos programas.
4. La definición de pueblos indígenas u originarios establece que podrán ser consideradas como tales, en tanto cumplan con los criterios de identificación objetivos y subjetivos que se señala en el artículo 7° de la propuesta legislativa, conforme a los criterios de la Convención.

Además, cabe indicar que en febrero del año 2009 el gobierno informó a la OIT, que " las comunidades campesinas y las comunidades nativas están incluidas en el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales como colectividades similares a los pueblos indígenas⁶".

El texto propuesto pretende que la Consulta Previa sea un mecanismo de búsqueda del consentimiento y no un mero acto formal, que permita ignorar los derechos de los pueblos indígenas.

V. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al Tesoro Público, por el contrario al promover la inclusión de un sector importante de la población al proceso de toma de decisiones del Estado, a través del diálogo respetuoso, tiende a evitar conflictos y por tanto evita pérdidas económicas y reduce el costo social.

Tal como muestra la experiencia reciente diversos conflictos sociales se han producido por la adopción de decisiones por parte del Estado sin considerar el derecho a la consulta de las poblaciones indígenas.

Como hemos indicado anteriormente, a junio del presente año son más de 200 los conflictos potenciales que reporta la Defensoría del Pueblo, varios de ellos sin lugar a dudas se podrían evitar de aprobarse la presente iniciativa.

⁶ La Comisión de Expertos de la OIT en su informe de febrero del 2009, tomo nota que el Gobierno informa que el Reglamento de la Ley N° 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, señala en su artículo 2° las definiciones que comprenderán a los pueblos andinos, pueblos amazónicos y pueblos afroperuanos.



VI. EFECTOS SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa no implica la modificación de ninguna norma de nuestra legislación, por el contrario llena un vacío sobre el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

VII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa está en relación con las siguientes políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional:

- Cuarta Política de Estado: institucionalización del diálogo y la concertación.
- Décima Novena Política de Estado: desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- Vigésimo Octava Política de Estado: plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos.

Además esta iniciativa se relaciona con la inclusión social aspecto que ha sido priorizado en el actual periodo legislativo.