



Protocolo de consulta previa de la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU)



Con asesoría de:



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Protocolo de consulta previa de la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU)

Autor:

Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU)

Iveth Peña Dávila

Responsable Política del Programa Megaproyectos e Industrias Extractivas

Leslie Guimaraes Valera

Responsable Técnico del Programa Megaproyectos e Industrias Extractivas

Revisado por:

Diego Saavedra Celestino

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Jr. Brigadier Mateo Pumacahua N° 2249, Lince, Lima - Perú

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Diseñado e impreso por:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 277-3629 / (511) 726-9082

Correo electrónico: adm@sonimágenes.com

Página web: www.sonimágenes.com

Coordinación de la publicación:

Liliana García Acha

Fotos de portada:

ORAU

Cita sugerida:

ORAU. (2024). Protocolo de consulta previa de la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU)

Primera edición, setiembre 2024.

Impreso en setiembre 2024.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-06430, consta de 500 ejemplares.

ISBN: 978-612-5140-04-3

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Foundation Norway (RFN). Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway (RFN).

Hecho en Perú.

Protocolo de consulta previa de la Organización Regional AIDSESP Ucayali (ORAU)



Con asesoría de:



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Índice

Introducción	5
1. ¿Qué es un protocolo de consulta previa?	6
2. ORAU y su territorio: reconstrucción de la historia de los territorios	8
3. Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas	10
4. Nuestro derecho a ser consultados	11
5. ¿Quién debe consultar?	12
6. ¿Qué debe ser consultado?	12
7. ¿Quiénes deben ser consultados y cuál es la estructura de gobernanza indígena de ORAU?	13
8. ¿En qué situaciones debemos ser consultados?	15
9. Etapas de nuestro protocolo de consulta previa	17
10. Estrategias para una consulta previa plena	22
Conclusiones	25

Introducción

El derecho a la consulta previa en el Perú nos remite al conflicto de la Curva del Diablo en Bagua y a la exigencia de los pueblos indígenas de que se respeten nuestros derechos, nuestros territorios y nuestra dignidad. En aquel fatídico conflicto, en el año 2009, los pueblos Awajún y Wampis exigieron que se les consulte -como señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)- porque las decisiones del Estado podrían afectarles directamente. Recién, después del conflicto el Gobierno de ese entonces aceptó discutir con las organizaciones indígenas sobre el respeto al derecho a la consulta previa. El origen y la naturaleza de la consulta previa es la de un derecho para la protección de nuestros territorios, no para la imposición de decisiones del Estado. En el Perú, el ejercicio del derecho a la consulta está vinculado a la lucha de los pueblos indígenas, es un logro nuestro, un logro que debemos defender.

Recordar este contexto nos ha llevado en ORAU a reflexionar desde nuestra experiencia en diferentes procesos de consulta, sobre los límites y la necesidad de fortalecer este derecho, que tiene carácter fundamental para nosotros como pueblos indígenas.

Hemos identificado vacíos de fondo que impactan en la forma en que se implementa el derecho. Así, en la mayoría de los casos, nuestras comunidades llegan a participar en una consulta y es solo durante ese proceso que terminan conociendo de qué se trata. No tenemos un momento de preparación para reforzar las ideas y objetivos de fondo de una consulta previa. Así, uno de los impactos ha sido que en muchas

de nuestras comunidades, líderes y lideresas asuman la consulta como una sesión informativa o un taller más de los que llegan a las comunidades. Por otro lado, identificamos que, una vez concluidas las sesiones de consulta y firmada el acta de acuerdos con el Estado, no contamos con un mecanismo que nos asegure el cumplimiento de los acuerdos firmados, o que nos permita vigilarlos.

De otro lado, hemos ido aprendiendo y reconociendo buenas prácticas en contextos de consulta, en casos donde los pueblos nos hemos organizado previamente, hemos construido estrategias de participación, e identificado objetivos comunes, la consulta ha sido para nosotros más efectiva. Lamentablemente no han sido la mayoría de los casos, pero tenemos evidencia de que es posible recuperar la esencia y naturaleza de la consulta.

Así, en diferentes asambleas, las comunidades nos han exigido que amplíemos esta evaluación, pero que, sobre todo, propongamos alternativas que permitan superar la desconfianza sobre el derecho a la consulta previa. Así nace este protocolo de consulta previa, como una respuesta desde ORAU, y un recordatorio a los pueblos indígenas de que el derecho a la consulta es nuestro, de que está vinculado a nuestra libre determinación, y tenemos todas las facultades para complementar los marcos y estándares nacionales e internacionales que permitan que la consulta previa sea un derecho para protegernos y a nuestros territorios, y para plantear de manera efectiva propuestas de desarrollo y aportes para una mejor toma de decisión de las autoridades del Estado.

1. ¿Qué es un protocolo de consulta previa?

Desde ORAU nos acercamos a las propuestas de protocolos de consulta conociendo la experiencia de los pueblos indígenas de Brasil, donde los pueblos indígenas amazónicos han venido elaborando protocolos autónomos para señalar cómo quieren ser consultados. Estos protocolos autónomos expresan desde las cosmovisiones de los pueblos indígenas, su sentir sobre el derecho a la consulta y proponen criterios que deben ser respetados para su implementación. Esta experiencia ha permitido que los pueblos integren el derecho a la consulta como un mecanismo para proteger sus vidas y sus territorios, y como una condición previa para las decisiones del Estado que puedan afectar los derechos indígenas.

Así, presenciamos la relación indisoluble entre consulta previa, consentimiento previo y libre determinación. De esta forma, la consulta no es solo el procedimiento o un trámite por el que se implementa, la consulta es un sentido, un derecho que recuerda a los Estados

que deben respetar nuestros territorios y nuestras decisiones.

Entonces, desde nuestra reflexión, si bien el Estado peruano cuenta con una Ley específica de consulta previa, como es la Ley N° 29785, y un reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC; estas son orientaciones para la implementación de consulta previa. Pero no son una camisa de fuerza, deben adecuarse a los estándares internacionales, sentencias del poder judicial peruano, del tribunal constitucional, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los diferentes tratados que el Perú ha firmado.

Desde esta perspectiva, consideramos que luego de casi 13 años de existencia de la Ley de consulta previa en el Perú, necesitamos no solo un balance, sino incorporar nuestros aprendizajes y aportes para complementar el ejercicio del derecho a la consulta para fortalecerla, para hacerla plena y que exprese confianza hacia nuestras comunidades.

Foto: ORAU





Entonces, el camino que planteamos es el de contar con un protocolo que complemente el marco normativo existente. Un protocolo que dialogue con lo dispuesto por la Ley de consulta y su reglamento en Perú, que permita

elaborar planes de consulta de manera más intercultural y que no seamos espectadores, asistentes o solo participantes de las consultas previas, sino un actor activo, decisor y con iniciativa, como debe ser durante todo el proceso.

El protocolo de consulta previa es una expresión de la forma en que desde ORAU entendemos CÓMO DEBE SER la consulta previa. El protocolo expresa nuestras expectativas y principios, y nuestra relación con el territorio; y es un instrumento de relacionamiento con el Estado y los actores externos a las comunidades y pueblos indígenas. El protocolo identifica formas de participación y de construcción de estrategias dentro de un proceso de consulta previa.

ORAU propone este protocolo para que sus federaciones y comunidades bases cuenten con un instrumento que les permita recuperar y reapropiarse del derecho a la consulta. Que este protocolo y el derecho a la consulta se incluyan en las estrategias priorizadas para proteger nuestros territorios. Y para que puedan usarlo frente a las amenazas que enfrentan, pero también a las condiciones, realidades, cosmovisiones que cada pueblo, base y cuenca tienen en nuestros territorios. El protocolo de ORAU es una orientación, un resumen de

lo aprendido y caminado en el ejercicio del derecho a la consulta, y busca no solo fortalecer ese derecho, sino ir más allá, recuperar su naturaleza política.

El protocolo de consulta previa de ORAU es una herramienta para defender nuestros territorios, de cualquier amenaza, de los riesgos a los que nos llevan las decisiones del Estado. Este protocolo debe servir para expresar de manera articulada nuestras propuestas de desarrollo y futuro, en el marco de las decisiones que quiere tomar el Estado.

2. ORAU y su territorio: reconstrucción de la historia de los territorios



La Organización Regional AIDSESEP Ucayali fue fundada el 30 de junio de 1999 y tiene como objetivos defender los derechos colectivos, el territorio, la biodiversidad, la libre determinación, la educación intercultural bilingüe (EIB), así como la salud intercultural, a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, y todos aquellos otros derechos reconocidos en el ámbito internacional y nacional orientados a mejorar el nivel de vida de los pueblos indígenas que lo conforman.

ORAU es una organización de tercer nivel dentro de la estructura del movimiento indígena amazónico; tiene como finalidad representar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural, y representa a 21 pueblos indígenas y 13 bases federativas que son las siguientes: ACONADIYSH, ACONAMAC, FECONAU, FECONAPU, FECONAPIA, FECONADIP, FECONASHI, FECONBU, FECOIRP, FECIDPAM, FENACOKA, ORDIM y ORDECONADIT. Los territorios en los que estamos presentes están en las regiones de Ucayali, Huánuco (provincia de Puerto Inca) y de Loreto (provincia de Ucayali). En esta extensión territorial se encuentran 251 comunidades nativas afiliadas a ORAU.

En el Perú, los territorios indígenas son reconocidos bajo la figura de titulación de comunidades nativas. Esta figura legal respondió a un contexto particular, a enfrentar el avance y promoción de la colonización de la Amazonía entre los años 60 y 70 del siglo XX. Previo a este momento, los pueblos indígenas, en su mayoría, nos agrupábamos a nivel de pueblos, superando los límites geopolíticos del Estado peruano. Y priorizando una gestión del territorio de manera integral, no solo desde

los centros poblados, sino desde las zonas de uso ancestral, las zonas de recolección, de reproducción cultural, de presencia de nuestros espíritus, de caza, entre otras que aseguran nuestra existencia física y cultural.

Sin embargo, la estrategia que se priorizó desde la década de los 80's hacia adelante fue la de impulsar la titulación por comunidades, esto nos expuso a fragmentar los territorios indígenas y también nuestras organizaciones, como medida para enfrentar las invasiones. Así nacieron varias de nuestras organizaciones representativas. Hoy a 45 años de esa Ley de titulación, nuestros pueblos están recorriendo el camino previo, el de promover la integralidad y la ancestralidad en la gestión de nuestros territorios.

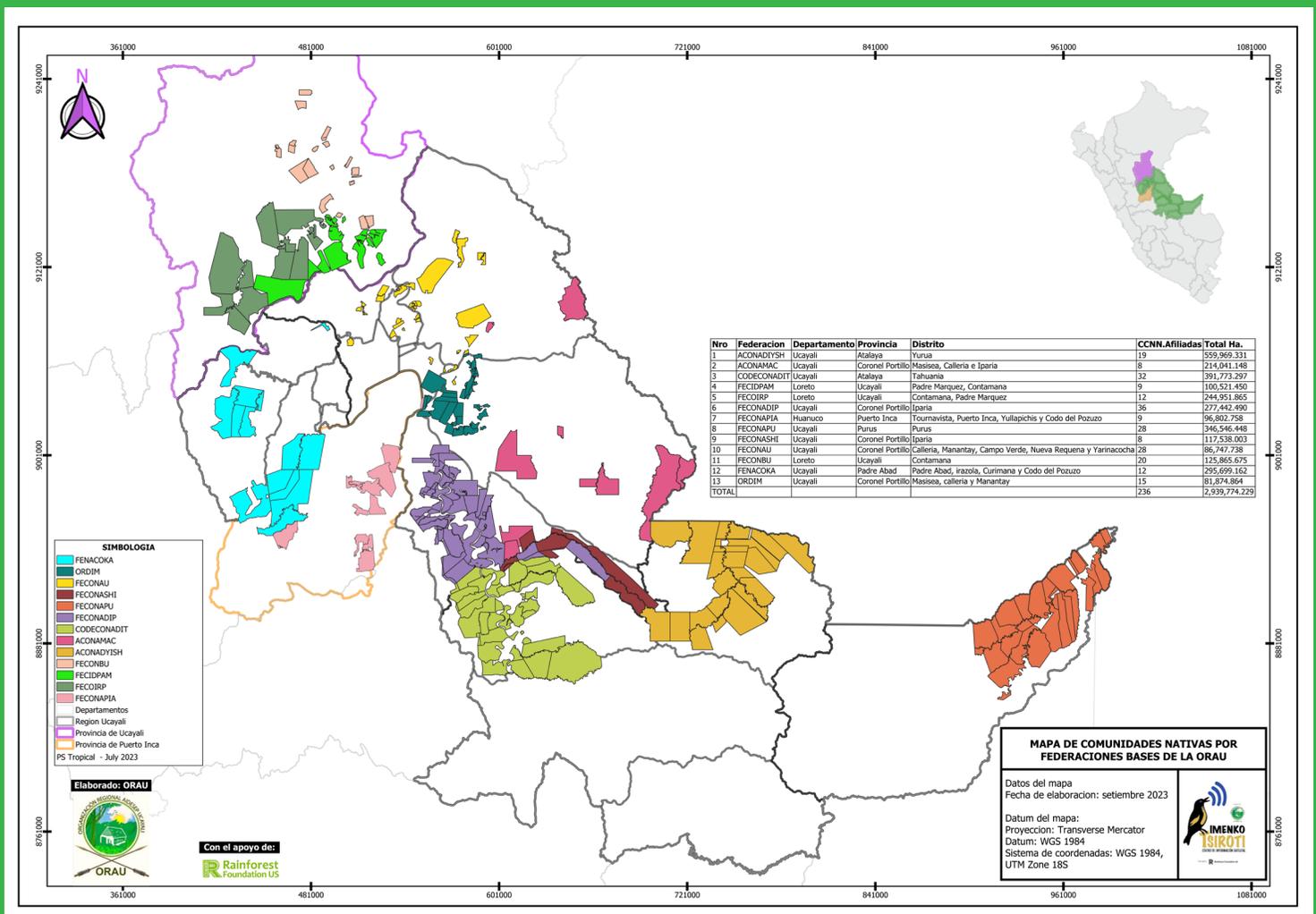
Partimos de la premisa que el territorio indígena es una extensión de los pueblos. Según nuestras cosmovisiones, todos y todas en algún momento fuimos uno, una sola especie. En cada pueblo la historia se cuenta diferente, con sus matices según nuestras cosmovisiones, pero coincidimos en que un gran evento de la naturaleza nos dividió en diferentes especies, pero no dividió las familias.

Por eso, para nosotros, los pueblos indígenas, el río, los peces, el bosque, los animales y seres que lo habitan son parte de nuestra familia, fuimos y somos uno. De allí nace nuestra conciencia por proteger, por conservar, por no depredar o acumular insosteniblemente. Nosotros no somos guardianes, somos defensores, somos uno con el bosque. No lo decimos desde una lógica exótica, o que algunos llaman una mirada para bloquear el desarrollo.

Nuestra relación con el bosque y la Amazonía nos entrega una serie de conocimientos y experiencias que configuran nuestras expectativas de futuro. El desarrollo para los pueblos indígenas amazónicos no está en la explotación insostenible de recursos, sino en el valor del territorio para la vida de quienes lo habitamos. Asegurar las condiciones de existencia de las poblaciones tiene una dimensión económica, sin duda, y debemos atenderla, promoviendo mercados locales, puesta en valor del turismo local, de los productos amazónicos. Pero el desarrollo no es solo economía, también es servicios básicos, educación y salud, cultura, soberanía alimentaria, ríos limpios, agua saludable, bosque en pie. Ese es nuestro desarrollo.

Nosotros somos el bosque, el territorio, por ello, dentro de las diferentes estrategias para protegerlo consideramos que fortalecer y construir caminos propios en el derecho a la consulta previa es fundamental. Toda decisión que pueda afectar nuestros derechos y territorios debe pasar por un proceso de consulta previa. Un proceso que se sostenga en los principios y estándares internacionales para el ejercicio de la consulta, y que tome en cuenta nuestros aportes, nuestros valores y principios culturales sobre la toma de decisiones, que incluya y dialogue con nuestras formas, espacios y tiempos para la construcción de acuerdos.

Mapa de comunidades y bases de ORAU



Fuente: ORAU, Tsiroti.

3. Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas



Ya hemos señalado y demostrado que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, es decir, la capacidad de decidir sobre nuestro futuro, tiene una relación directa con el de la consulta previa. De hecho, planteamos que el ejercicio de la consulta es una expresión concreta de la libre determinación con que contamos.

Nuestros pueblos cuentan por historia y cultura con formas propias de tomar decisiones. En ellas, el consenso es fundamental. Las decisiones son tomadas en colectivo, la asamblea es el corazón, el espacio y sujeto que sostiene las decisiones de los pueblos. Así, lo que prima es la comprensión, el entendimiento y la identificación de acuerdos de carácter colectivo.

En este caso, la consulta previa debe asumirse como un proceso político donde no solo existe la oportunidad, sino en la que debemos prepararnos para presentar nuestras propuestas sobre cómo queremos vivir, sobre nuestro futuro, y cómo las decisiones o medidas propuestas por el Estado afectan o complementan nuestra visión. En esa medida, la consulta previa no es un proceso de capacitación, es un proceso de diálogo intercultural entre pueblos indígenas y el Estado peruano.

La apuesta actual para hacer frente al incremento de actividades ilegales, a los impactos ambientales y sociales de los proyectos impulsados por el Estado, y los intereses privados en nuestros bosques, es la de fortalecer el control territorial. En esa línea, diferentes pueblos indígenas venimos apostando por la libre determinación como la punta de lanza de la estrategia para nuestra seguridad. Así, están formándose Gobiernos Territoriales Autónomos buscando fortalecer la presencia en los territorios, y reunificarnos como pueblos.

El derecho a la consulta previa se convierte, entonces, en una herramienta política para el ejercicio de la libre determinación. En este proceso, será importante contar con nuestros propios mecanismos de consulta, de cómo queremos ser consultados, y cómo queremos interactuar y dialogar con el Estado y cualquier agente externo.



Foto: ORAU

4. Nuestro derecho a ser consultados

Para ORAU, el derecho a la consulta previa es un derecho fundamental que expresa el reconocimiento de los Estados a nuestra existencia, ancestralidad, y a nuestra presencia y derecho al territorio.

En ese sentido, todas las decisiones que plantee el Estado y que pueda afectar nuestros derechos, y nuestros territorios deben someterse a un proceso de consulta previa.

El Convenio 169 de la OIT en su artículo 6 señala de manera clara que, 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;
- b. Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c. **Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.**



Foto: ORAU

Y que, “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”.

En este marco, es fundamental recordar que el objetivo de una consulta previa no es presentar información; el objetivo es que se obtenga el consentimiento de los pueblos indígenas. Esto significa que se cuente con información adecuada, de calidad, e intercultural para que podamos tomar decisiones conscientes. Además, implica que exista un proceso pedagógico y político, donde lleguemos a comprender tanto lo propuesto por el Estado, como que este comprenda las propuestas que planteemos desde nuestra cultura y necesidades.

5. ¿Quién debe consultar?

Debe quedar claro que la implementación del derecho a la consulta previa **es una obligación del Estado**. Es decir, es solo el Estado y sus instituciones las que convocan y organizan las consultas previas. No pueden ser convocadas, financiadas u organizadas por instituciones privadas, dígase: empresas, consultoras, ONG, etc. La consulta previa es un diálogo única y exclusivamente entre el Estado y nosotros, los pueblos indígenas.

Si bien es el Estado el que convoca a la realización de una consulta previa, eso no significa que las consultas solo se convoquen por iniciativa del Estado. Recordemos que la consulta previa es un derecho nuestro, por ello, los pueblos indígenas podemos solicitar que se realice una consulta previa por medidas que el Estado vaya a tomar y que puedan afectar nuestros derechos. Siempre contamos con la potestad de exigir que se respeten nuestros derechos.

6. ¿Qué debe ser consultado?

Toda medida que puede afectar los derechos y territorios de los pueblos indígenas. En este caso, los estándares nacionales e internacionales señalan que lo que se consulta son medidas administrativas y legislativas que el Estado propone aprobar para el desarrollo de proyectos, planes, políticas o programas.

Las medidas administrativas son los instrumentos, documentos, que aprueban las decisiones del Estado y sus autoridades. Por ejemplo, un Decreto Supremo, una Resolución Ministerial, una Resolución Directoral, son medidas administrativas que dan conformidad, o aprueban decisiones del Estado. Pueden aprobar estudios, informes, términos de referencia, entre otros.

De otra parte, lo que señalan las normas

en el Perú es que se consulten las medidas legislativas; esto quiere decir que las decisiones que toma el Congreso de la República también deben ser sometidas a consulta previa, siempre que afecten nuestros derechos. Esto es algo que, desde la entrada en vigor en el Perú, del Convenio 169 de la OIT en 1995, y la Ley de consulta previa N° 29785, en 2011, no se ha cumplido.

Lo clave en este punto es tener claro qué medidas se consulta, pero lo más importante es que cuando identifiquemos una amenaza, y esta sea una responsabilidad del Estado (ministerios, gobiernos regionales, municipios, u otros), siempre podemos y debemos exigir que se respete nuestro derecho a la consulta previa. Y esta debe ser siempre previa, es decir, antes de que suceda algún impacto.

7. ¿Quiénes deben ser consultados y cuál es la estructura de gobernanza indígena de ORAU?

Una condición que se ha expresado en muchos procesos de consulta previa en el Perú es que solo se convocan a las comunidades que posiblemente se afectarán directamente. Esto limita la

participación, y tiene consecuencias en la calidad del proceso. Por ello, no solo deben participar las comunidades directamente afectadas, se debe apostar por ampliar de dos formas la participación:

- a. **Institucionalidad indígena.** Como hemos señalado, la toma de decisiones es un ejercicio de carácter colectivo en los pueblos indígenas. En el caso de ORAU, debemos reconocernos como parte de una estructura de la institucionalidad indígena. Esta institucionalidad inicia en las comunidades y sus asambleas, ese es el corazón de nuestros espacios de toma de decisiones. Luego, tenemos a las federaciones, organizaciones regionales cuyo rol lo representamos en la ORAU, y nuestra organización nacional AIDSESEP. Pero nuestra institucionalidad llega a niveles internacionales con la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), de la que somos parte, al ser AIDSESEP una de sus bases. Esto es clave porque una condición para nuestra participación en los procesos de consulta es asegurar que estén presentes nuestras organizaciones representativas para velar por el correcto desarrollo de la consulta.

Estructura federativa de ORAU

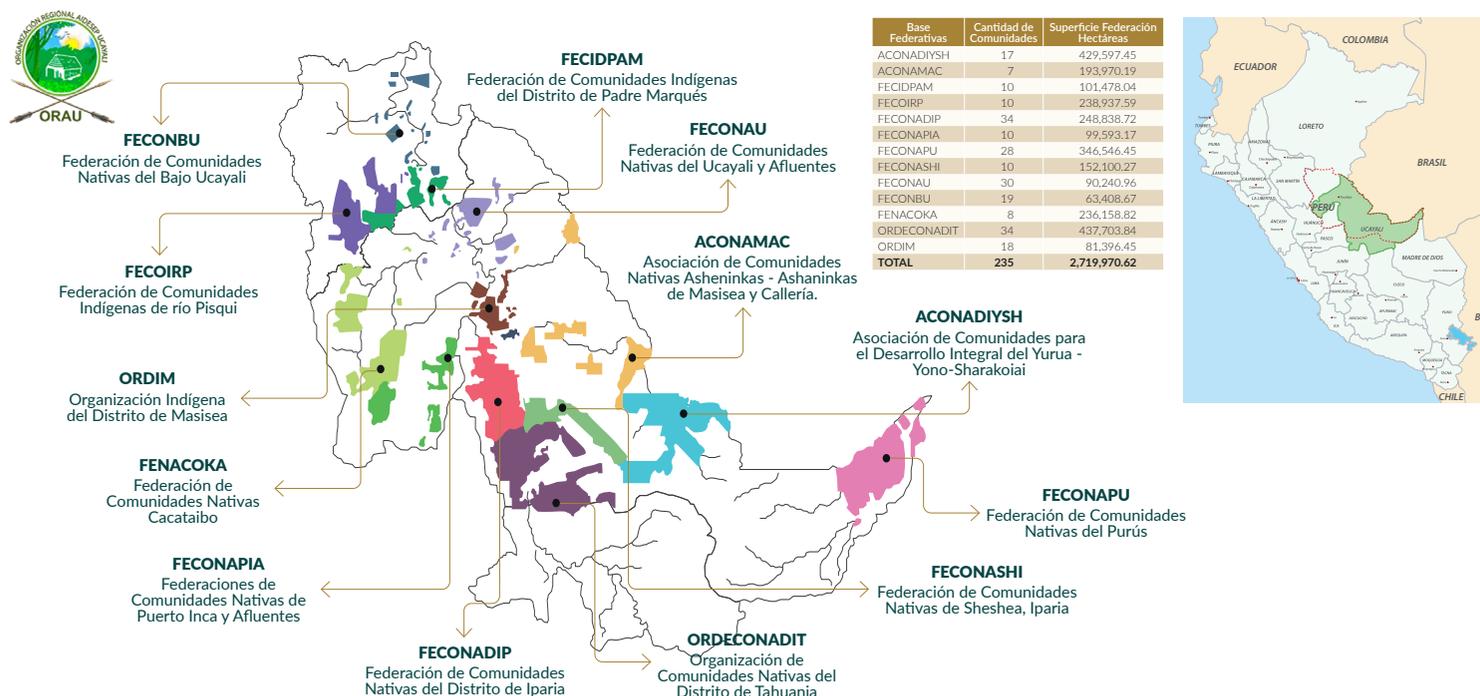




Foto: ORAU

b. Mirada o enfoque de cuenca. De acuerdo con los criterios que se usan generalmente en los procesos de consulta se convocan a las comunidades que habitan las zonas de afectación directa, y no a las de afectación indirecta. Esto desconoce que en la Amazonía estamos conectados de diferentes formas, por ríos, por caminos ancestrales, etc. Y que los impactos de un proyecto, un plan, programa, no solo llegarán a las comunidades que están cerca, sino, también afectarán a las demás. Es importante que se evalúe, y promueva la participación de comunidades que puedan afectarse indirectamente por las decisiones que están siendo consultadas.

c. Derecho al territorio. Otra condición que, en algunos casos, ponen las autoridades para la participación de las comunidades en los procesos de consulta es que estas cuenten con un título comunal. Es conocido que hay comunidades que aún no cuentan con título, no porque sea una responsabilidad de ellas, sino por responsabilidad de las autoridades. Aquí es importante recordar que el título no es una condición para ejercer el derecho al territorio. No pueden limitarnos o impedirnos participar en un proceso de consulta previa si no tenemos título. Es necesario recordar que los estándares internacionales¹ de derechos de pueblos indígenas señalan:

- a. Es obligación del Estado reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que los pueblos indígenas tradicionalmente ocupamos, aún si:
 - i. Nuestras tierras o territorios no estuviesen inscritos o titulados. Prevalece la historia y la tradición, ya que el uso y la presencia de nuestros ancestros a través del tiempo nos hace dueños de nuestras tierras y territorios.
 - ii. No habitamos permanentemente nuestras tierras o territorios, ya que algunos hermanos se movilizan de una zona a otra en busca de sustento para cazar, pescar o recolectar y no siempre se encuentran en un mismo lugar.
 - iii. Es responsabilidad del Estado que algunas de nuestras comunidades nativas no tengan títulos de propiedad hasta ahora. El Estado no ha cumplido con definir los procedimientos adecuados, ni ha establecido las medidas necesarias para lograrlo.

1 Art. 14, Art. 15 y Art. 17 del Convenio 169 de la OIT. *Art. 26 y Art. 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- d. Aliados y asesores técnicos.** Es importante que las comunidades que participen en procesos de consulta cuenten con equipos de asesores técnicos. Esto ayuda a equilibrar la relación y el debate con los representantes del Estado. Al respecto, una opción sería solicitar a nuestras federaciones y a ORAU que nos apoye, facilitando la participación de sus aliados técnicos. Es necesario poner condiciones para identificar a qué asesores y cómo será su participación. Ellos pueden ser: Transparencia, acompañar las reuniones en comunidades, celeridad, lenguaje intercultural. Estas relaciones con los aliados deben construirse en base a relaciones de confianza pero también de rendición de cuentas y de información.
- e. Amplia participación.** Las consultas no deben estar dirigidas solo a los líderes, jefes o presidentes de comunidad, se debe exigir que las reuniones informativas, las de diálogo sean en las zonas que potencialmente serían directamente afectadas. Las reuniones del proceso de consulta previa no deben ser en las ciudades, sino en las comunidades. Esto debe ayudar a que la participación sea más amplia.
- f. Participación de mujeres y jóvenes.** Debemos, desde las comunidades, promover que en las consultas previas exista una mayor participación de mujeres y jóvenes. Cada sector de la población cuenta con sus propias expectativas y necesidades, que deben tener un espacio para ser expresadas en las consultas previas.

8. ¿En qué situaciones debemos ser consultados?



El incremento de proyectos de infraestructura vial y el planteamiento (de parte del Estado) de posibles proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Amazonía generan una serie de alarmas y riesgos a nuestros derechos y a nuestros territorios. El Estado, tanto el poder Legislativo como el Ejecutivo, impulsan proyectos sin contar con análisis profundos sobre los posibles impactos que van a generar. Tampoco incluyen las expectativas y necesidades de las poblaciones locales al momento de diseñar los proyectos.

Por lo general, en las comunidades nos enteramos de los proyectos una vez que ya están aprobados. Por ello, es importante contar con una estrategia, a través de nuestras federaciones y de ORAU, para estar atentos y monitorear estas iniciativas. Debemos participar desde las etapas de planificación de los proyectos, desde las etapas iniciales, antes de que puedan existir impactos. Por eso la consulta se llama previa, ya que debe ser previa a cualquier posible impacto.

Otro elemento que debemos tener presente como parte de este protocolo es que los proyectos de infraestructura vial y de explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) tienen varias etapas. Por lo general, son:

1. Planeamiento – diseño del proyecto.
2. Etapa previa a las actividades: Negociación, firma de contrato, elaboración de estudios de impacto ambiental.
3. Etapa de actividades: exploración, explotación, construcción.
4. Mantenimiento y/o cierre del proyecto.

En cada una de estas etapas se generan medidas administrativas que aprueban documentos y estudios que permiten avanzar de etapa a etapa. Por ello, es clave tener presente que podemos pedir consulta previa en cada una de las etapas de un proyecto.

Lo ideal es que se dé la consulta en las etapas de planeamiento y diseño, pero si las comunidades permiten que el proceso avance, también podemos pedir una nueva consulta en las etapas de actividades. No existe una limitación para decir que un proyecto solo debe tener una consulta previa, eso no es

correcto. Exigir el derecho a la consulta es una condición exclusiva nuestra, de los pueblos indígenas, podemos solicitarla siempre que haya una medida del Estado que nos pueda afectar. Pero, repetimos que lo ideal es que exijamos consulta previa desde las etapas iniciales de un proyecto para evitar que existan impactos.

Otro elemento importante es recordar que existe una sentencia del Poder Judicial, la Sentencia N° 29126, que fue publicada el año 2022. Esta sentencia corrige el reglamento de la Ley de consulta previa. Este reglamento decía que no se consultaban las medidas vinculadas a servicios públicos. Con ese argumento, por ejemplo, el Estado se negó, inicialmente, a realizar la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, que podía afectar a más de 400 comunidades en las regiones de Loreto y Ucayali. AIDSESEP, ORPIO, CORPI-SL y ORAU lideraron una demanda ante el Estado peruano, que ganaron y permitió corregir el reglamento. Así, desde el año 2022 podemos exigir consulta previa para proyectos de carreteras, vías distritales, entre otras. Además, esta sentencia recuerda 14 estándares internacionales sobre consulta previa. Uno de los más importantes es recordar que el objetivo de la consulta es obtener nuestro consentimiento como pueblos indígenas.

Foto: MINAM



9. Etapas de nuestro protocolo de consulta previa



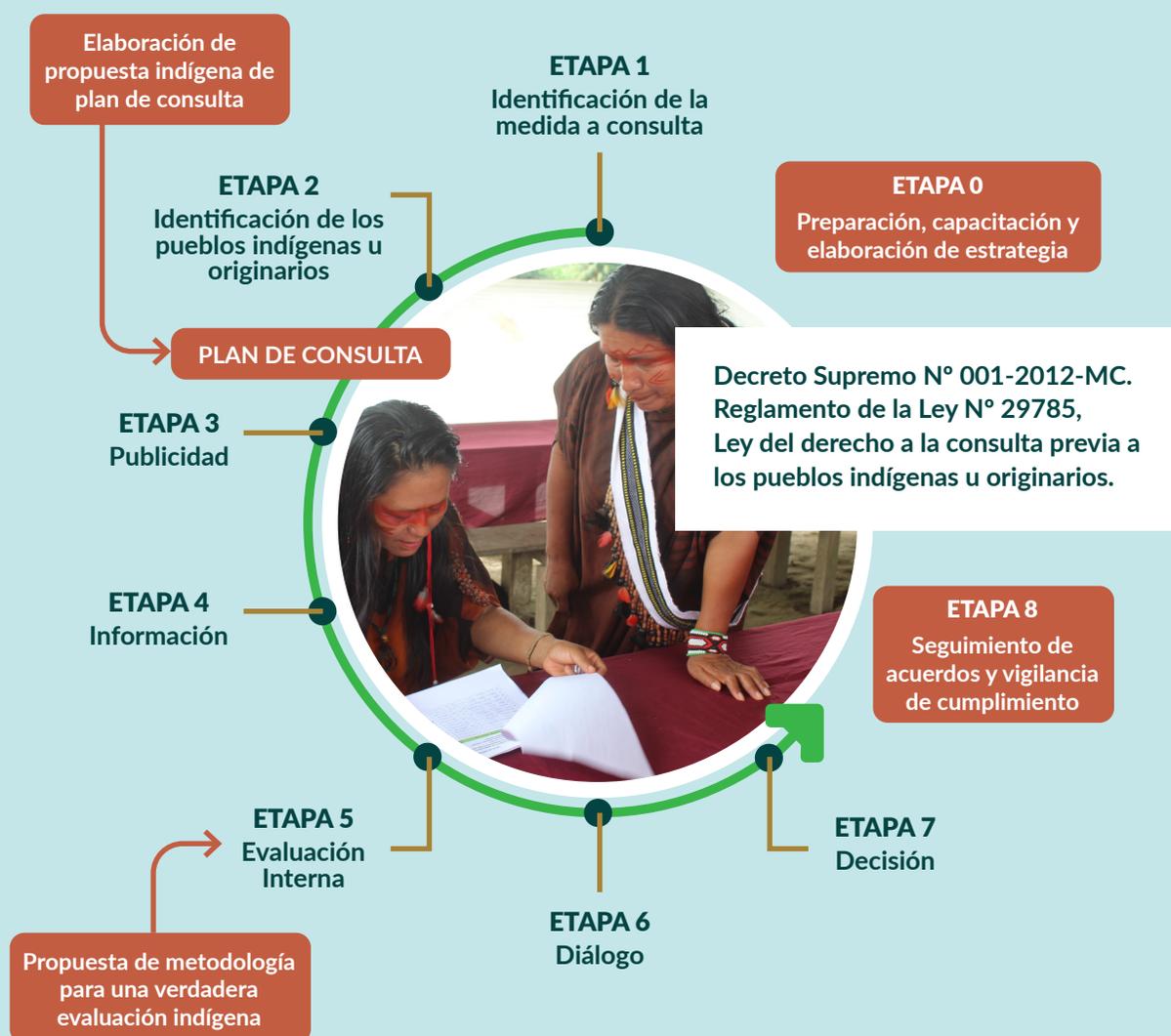
El proceso de consulta previa es un proceso de carácter político, que se sostiene en la toma de decisiones, y que tiene como objetivo obtener el consentimiento de nuestros pueblos. Es necesario empezar señalando que esta propuesta de pasos de consulta es una propuesta autónoma, propia de

ORAU. Con esto buscamos que cuando suceda o vaya a iniciar un proceso de consulta, nuestras comunidades tengan una herramienta para participar mejor. Esta es una herramienta que nos permite dialogar con el Estado y poder equilibrar las condiciones en las que se va a desarrollar una consulta previa.

Si bien el Estado cuenta con un reglamento de consulta previa (que señala siete etapas de consulta previa), a través de una evaluación que hemos desarrollado junto con varias de nuestras bases, hemos identificado una serie de debilidades. Entre ellas:

- a. No contamos con un proceso o un momento de fortalecimiento sobre lo que es el derecho a la consulta previa. Qué implica, cuáles son sus principios y su objetivo. Por lo general llegamos al proceso de consulta y dentro recién nos vamos informando, eso debilita nuestra participación.
- b. La elaboración del plan de consulta. Este es un documento muy importante porque guiará el desarrollo de la consulta: dónde se darán las reuniones, cuántas reuniones, etc. Este plan debe contar con una contrapropuesta nuestra. Debemos tener una estrategia de participación que se vea reflejada en el plan de consulta. Por ejemplo, exigir que la mayoría de las reuniones sean llevadas en las propias comunidades para ampliar la participación.
- c. La elaboración de los materiales de difusión donde se convoca al proceso de consulta debe contar con nuestros propios lenguajes y símbolos. Debemos participar en la elaboración, o elaborar nuestros propios materiales de difusión y convocatoria. El no hacerlo así genera confusiones, hace pensar que es una reunión más con el Estado, o que solo es un taller informativo. Eso debe cambiar.
- d. Al concluir en la firma del acta de consulta, el reglamento actual de la Ley de consulta en el Perú no contempla un procedimiento para el cumplimiento de los acuerdos. Si bien en el marco normativo se señala que los acuerdos firmados son de obligatorio cumplimiento, debemos asegurar que estos se cumplan. No contamos con una etapa de monitoreo y seguimiento participativo de esta tarea.

Las etapas de la consulta previa



Fuente: Elaboración propia. DAR – ORAU.

En el marco de estas debilidades, y de una evaluación interna, en ORAU decidimos identificar cuáles son las etapas que consideramos adecuadas para el desarrollo del proceso de consulta previa. Para esta definición consideramos un elemento clave, y es que, al ser la consulta previa un diálogo con el Estado, habrán reuniones y debates entre pueblos indígenas y el Estado, pero también tendremos debates propios, solo entre pueblos indígenas. Esto lo llamamos dimensión interna (solo entre comunidades y pueblos indígenas) y dimensión externa (entre pueblos

indígenas con el Estado). Además, debemos contar con una estrategia que fortalezca nuestra participación. Así, planteamos las siguientes cinco etapas del protocolo autónomo de consulta previa de ORAU:

1. Activación de la consulta previa.
2. Reconocernos y fortalecernos.
3. Diálogos internos y externos.
4. Elaboración de acuerdos.
5. Vigilancia y monitoreo de acuerdos.

Etapas y claves del protocolo autónomo de consulta previa de ORAU



Fuente: Elaboración propia. ORAU.

Etapa 1: Activación de la consulta previa

- En esta etapa identificamos las amenazas, o las medidas del Estado que consideramos pueden afectar nuestros derechos y territorios.
- Convocamos y alertamos a nuestras organizaciones representativas. Nos reunimos para evaluar el riesgo y si es necesario solicitar una consulta previa.
- Convocamos a los aliados técnicos para compartir nuestros análisis y recoger aportes y orientaciones sobre cómo debemos proceder.
- Solicitar por escrito la consulta previa ante las autoridades competentes.
- Debemos presentar ante las autoridades nuestra propuesta de protocolo de consulta como una herramienta a tomar en cuenta en el proceso y, sobre todo, en la elaboración del plan de consulta.

Plan B: Si el Estado no acepta nuestra solicitud, siempre podemos evaluar realizar una demanda o acción judicial exigiendo el respeto a nuestro derecho a la consulta previa.

Etapa 2: *Reconocernos y fortalecernos*

- Una vez aceptado el proceso de consulta, debemos iniciar nuestro proceso de fortalecimiento y elaboración de una estrategia propia.
- Debemos organizar talleres o capacitaciones específicas sobre lo que es el derecho a la consulta y sus procedimientos. Asimismo, para posicionar nuestro protocolo como herramienta complementaria.
- Debemos convocarnos para identificar la medida a consultar o la propuesta de medida que consideramos debe ser la que se consulte. Para ello, es clave capacitarnos, tener reuniones técnicas con aliados y nuestras organizaciones.
- Debemos elaborar materiales junto a nuestros aliados para informar a las comunidades sobre la consulta previa que va a iniciar.
- Es fundamental en esta etapa elaborar una estrategia que identifique claramente qué queremos lograr con la consulta y cuál es nuestro objetivo. Identificar quiénes son los voceros, los equipos de registro y memoria.

Etapa 3: *Diálogos internos y externos*

- En esta etapa se debe iniciar con asambleas de las comunidades y sus organizaciones para reafirmar la estrategia acordada.
- Se deben preparar las condiciones logísticas y de convocatoria para tener las reuniones con el Estado.
- La lógica y principio de esta etapa es que las decisiones de los pueblos indígenas las tomamos en asambleas y no de manera unilateral desde los dirigentes.
- Por ello, lo que proponemos en esta etapa es que iniciemos con:
 - Reunión interna de pueblos indígenas para reafirmar nuestra estrategia.
 - Reunión con autoridades del Estado para conocer sus propuestas.
 - Reunión interna indígena para evaluar la propuesta del Estado.
 - Reunión con autoridades del Estado para identificar puntos de consenso o acuerdos iniciales, y para expresar nuestras negativas y disconformidades.
 - Reunión interna indígena de evaluación final.
 - Reunión final con autoridades del Estado para encaminar acuerdos.
- De ser mayores las cuestiones negativas, y ver que no se va a llegar a acuerdos, este es un momento para evaluar la continuidad o no del proceso y de nuestra participación.

Etapa 4: Elaboración de acuerdos

- Aquí proponemos que haya un equipo indígena que facilite y acompañe la redacción directa de los acuerdos.
- Debemos seguir los siguientes criterios. No debemos firmar acuerdos que no identifiquen responsables para su cumplimiento. Debemos proponer que se identifique el plazo de tiempo para el cumplimiento de los acuerdos.
- Seguramente habrá acuerdos que quedarán condicionados a la relación del proyecto o a otra medida, pero debemos exigir que la mayoría de los acuerdos cuenten con responsables y plazos.
- La redacción de los acuerdos debe ser ordenada y clara, debe contar con un orden numérico que permita tener mayor certeza sobre la cantidad de acuerdos a los que llegamos.

Etapa 5: Vigilancia y monitoreo de acuerdos

- La buena redacción del acta de acuerdos, que incluyan responsables y plazos de cumplimiento en la mayoría de los acuerdos, ayudará para cumplir esta etapa.
- Proponemos que exista un acuerdo para realizar seguimiento periódico (cada cuatro meses) del cumplimiento de los acuerdos. No podemos firmar actas de acuerdos que no se cumplan o que tengan una duración de muchos años en su cumplimiento.
- Se deben realizar informes públicos sobre la situación de los acuerdos.
- La consulta previa concluye con el cumplimiento de los acuerdos.

A tener en cuenta:

En la medida en que estas etapas sean incluidas en el Plan de consulta previa que emita el Estado para el proceso de consulta previa, todo lo propuesto y acordado para llevar adelante la consulta debe contar con el apoyo logístico del Estado para su realización y materialización. Por ello, es importante presentar esta propuesta desde el inicio del proceso, y promover un diálogo con el Estado para ponerse de acuerdo en los criterios sobre cómo se va a desarrollar la consulta.



Foto: ORAU

10. Estrategias para una consulta previa plena

Nuestro protocolo autónomo de consulta previa propone tener en cuenta algunos elementos para que nuestras etapas puedan funcionar y ser aceptadas por el Estado e incluidas en el plan de consulta.

Recordemos que el derecho a la consulta es un derecho político, es decir, tanto

el Estado como nosotros expresamos nuestras propuestas y nuestras expectativas. Por ello, es clave prepararnos, entender que, en tanto diálogo, también es una negociación, y que para participar mejor debemos estar fortalecidos y contar con una estrategia. Entre las propuestas de acciones claves para contar con una estrategia, tenemos:

a. ¿Cómo nos organizamos para participar?

- Debemos elaborar una agenda clara y con objetivos concretos. Esto debe ser elaborado en conjunto entre comunidades y organizaciones que van a participar de la consulta previa.
- Debemos formar equipos para diferentes tareas, como el registro de las intervenciones de los representantes del Estado. Así como en cada reunión nos hacen firmar actas, nosotros también debemos tener nuestra propia acta de consulta que registre cada una de las etapas, lo que se dijo y lo que se comprometió el Estado.
- La coordinación con nuestra organización ORAU es fundamental para capacitarnos y fortalecernos.
- Identificar y construir una red de aliados y asesores técnicos que acompañen el proceso.
- Identificar un equipo de sabios y sabias indígenas para presentar y expresar la cosmovisión y saberes culturales de nuestros pueblos.

Criterios para la elaboración de una estrategia de consulta previa



Fuente: Elaboración propia. ORAU

b. *Elaborar un plan de consulta propio*

- Así como el Estado va a elaborar un plan de consulta, y seguramente pedirá nuestros aportes; antes de eso debemos elaborar una propuesta de plan de consulta propio.
- En este plan debemos priorizar que toda la consulta se realice en las zonas y los territorios que posiblemente sean directamente afectados.

c. *¿Qué pasa si no estamos de acuerdo con las decisiones?*

- Según el marco normativo en el Perú, se dice que si no estamos de acuerdo con el proceso, será el Estado en última instancia el que tome la decisión.
- Pero esto depende de cuán clara y fuerte sea nuestra estrategia.
- Siempre podemos pedir que el proceso retroceda a etapas donde consideremos podemos acceder a información que nos ayude aclarar nuestras dudas. Por ejemplo, si estamos en la etapa de decisión o elaboración de acuerdos, podemos pedir que se regrese a las etapas informativas, esto no debe ser negado por el Estado.
- También podemos, en cualquier etapa, dejar sentado nuestros desacuerdos, y hacerlos llegar a las autoridades, más allá de la consulta previa.
- El que se respete nuestro desacuerdo dependerá en gran medida de los Unidos y cohesionados que estemos. Si vamos o estamos divididos en el proceso de consulta previa, nuestras estrategias no serán tan efectivas.

d. *Estrategia para una consulta previa*

- Identificar claramente qué queremos que se consulte.
- Elaborar conjuntamente un plan indígena para la consulta previa de la que seremos parte, o la que estamos exigiendo que se realice.
- Elaborar materiales informativos interculturales y dirigidos también para mujeres y jóvenes.
- Presentar al Estado, a la autoridad competente, nuestra propuesta de protocolo autónomo de consulta previa.
- Identificar plazos y responsables para el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa.

Estrategia de consulta previa del protocolo autónomo de consulta previa de ORAU



Fuente: Elaboración propia. ORAU.

Esta estrategia de cinco pasos resume las acciones a las que debemos poner énfasis cuando nos enfrentemos y participemos de un proceso de consulta previa. Es importante recordar que el ejercicio del derecho a la consulta es fundamental para la protección de nuestros territorios y nuestros derechos.

La consulta nos puede ayudar a expresar nuestras preocupaciones sobre una medida que vaya a tomar el Estado, y con ellas mejorar para que realmente nos beneficie. Pero también, nos puede ayudar a expresar nuestro rechazo, con argumentos y estrategia para que el Estado desista de tomar decisiones que nos pueden afectar en todo nivel.

Conclusiones

- El objetivo de este protocolo es alentar a nuestras bases a reapropiarse del derecho a la consulta previa. Recordemos que contar actualmente con una Ley de consulta previa en el Perú es resultado de la lucha de los pueblos indígenas y por ello debemos defenderla.
- La consulta previa no es un trámite, o un proceso administrativo para entregar un permiso a un proyecto. Puede convertirse en eso si es que abandonamos y no nos apropiamos de la consulta. Debemos tomar las riendas y la dirección del proceso de consulta para que no sea un patrimonio del Estado. No hay consulta sin pueblos indígenas, es nuestro derecho y podemos complementarlo y fortalecerlo.
- No podemos ir a una consulta previa sin prepararnos y sin una estrategia clara. Si solo vamos como participantes, no se escucharán ni tomarán en cuenta nuestras voces. Debemos alertar a nuestras organizaciones y formar equipos técnicos de aliados para ir al proceso de consulta.
- Debemos continuar capacitándonos y conociendo sobre la naturaleza de la consulta, saber cuál es su espíritu y por qué existe este derecho. Asimismo, debemos prepararnos y desarrollar las capacidades para identificar los momentos y las medidas que deben ser consultadas por el Estado.
- El protocolo de consulta que aquí proponemos es una herramienta para ejercer mejor nuestro derecho, no necesita una validación o aprobación del Estado. Es un instrumento autónomo para nuestras comunidades y bases. Podemos usarlo en un proceso de consulta proponiendo al Estado que lo considere como una herramienta, incorporando nuestras propuestas para su implementación en el plan de consulta, pero también podemos usarla para construir nuestras estrategias de participación en las consultas previas por venir.
- La implementación de la consulta es una relación política. El Estado y sus autoridades tienen intereses para que se aprueben las medidas que proponen (planes, políticas, programas y proyectos). En ese sentido, desde los pueblos debemos tener claros cuáles son nuestros intereses y objetivos para que la consulta sea beneficiosa para nuestros pueblos y territorios.

Fotos: ORAU



Protocolo de consulta previa de la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU)

Se terminó de imprimir en los talleres de Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 277-3629 / (511) 726-9082

Correo electrónico: adm@sonimagenes.com

Página web: www.sonimagenes.com

Setiembre 2024

ISBN: 978-612-5140-04-3



9 786125 140043

Foto: ORAU



Con el apoyo de:



Rainforest Foundation
Norway