



Congreso de la República
Comisión Agraria



República del Perú
Congreso de la República

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

PROCESO DE CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PROYECTO DE LEY Nº 4141/2009-PE, EN EL MARCO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

I. INTRODUCCIÓN:

La Defensoría del Pueblo sostiene que durante los últimos veinte años la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de prestar una atención especial a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Como resultado de ello, varios instrumentos internacionales tratan los derechos de los pueblos indígenas o incluyen estipulaciones pertinentes a ellos¹.

La Constitución Política del Perú reconoce la existencia legal de las Comunidades Campesinas y Nativas como personas jurídicas autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece; disponiendo además la obligatoriedad del Estado de respetar su identidad cultural².

El principal documento jurídicamente vinculante dedicado completamente a los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este fue ratificado por el Estado peruano en 1993 mediante la Resolución Legislativa Nº 26253, por tanto, las disposiciones referidas al derecho a la consulta previa libre e informada son de cumplimiento obligatorio.

El artículo 6.1 a) del Convenio Nº 169, señala que los gobiernos deberán 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. El incumplimiento de la consulta, o su realización sin observar sus características esenciales, compromete la responsabilidad internacional de los Estados³.

El derecho a la consulta, consagrado en el citado convenio internacional, se aplica a todas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, independientemente del sector o nivel de gobierno. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2009. Informe de Adjuntía Nº 011-2009-DP/AMASPP-PP. Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas: Mecanismo para institucionalizar el Diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. Lima, Perú. 188 p.

² Art. 89º, Cap. VI: Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Constitución Política del Perú, 1993.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, Sentencia de 28 noviembre 2007, Serie C. Nº 172. Consulta: 24 de abril de 2009. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.doc. Ídem, p: 26.



indígenas, en el documento "Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile", visibiliza que:

"[...] La Comisión de Expertos de la OIT ha establecido que "las disposiciones sobre consulta, y en particular el artículo 6, son las disposiciones medulares del Convenio 169 sobre las cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones"⁴, reiterando en diversos informes que la "consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo"⁵.

De otro lado, el derecho a la consulta -en el marco de un sistema democrático- promueve la inclusión de un sector importante de la población, el cual ha sido históricamente excluido del proceso de toma de decisiones estatales. La consulta no debe ser entendida solamente como una obligación derivada del Convenio 169, sino también como parte de la cultura de diálogo que debe primar en la gestión del Estado para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática⁶. Esta característica es reconocida por la Comisión de Expertos (CEACR) cuando señala que *"la consulta es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos"*⁷

La Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT⁸, en su informe emitido en su 79ª reunión, señala: *"La Comisión insta al Gobierno a avanzar, inmediatamente, con la participación de los pueblos indígenas, 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"*⁹.

Con relación a la planificación y adopción de las medidas legislativas o administrativas, las consultas deben responder a procedimientos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes tal como lo ha señalado el Relator Especial de las Naciones Unidas para este tema¹⁰.

⁴ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2004/75ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Ecuador, párrafo 3. Consulta: 24 de abril de 2009. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=9571&chapter=6&query=%23subject%3D20%40ref%2B%23ANO%3D2007&highlight=&querytype=bool&context=0>. Ibidem.

⁵ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Paraguay. Solicitud directa, párrafo 8. Consulta: 24 de abril de 2009.

<http://staging2.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=iloilc&document=702&chapter=13&query=C182%40ref%2B%23ANO%3D2007&highlight=&querytype=bool&context=0>. Ídem, p: 27.

⁶ Ídem, p: 29.

⁷ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2004/75ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Ecuador, párrafo 3. 14 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 6. *"La Comisión toma nota que el 19 de mayo de 2008 se aprobó el decreto legislativo núm. 1015, mediante el cual se modificó el número de votantes que se requerían para disponer del territorio comunal [...] ante la crítica generalizada, esta norma fue modificada el 28 de junio de 2008 por el decreto legislativo núm. 1073 que también flexibiliza las condiciones para disponer del territorio comunal. Indican que esta legislación no ha sido consultada".* Ídem, p: 30.

⁸ La Comisión de Expertos, órgano de control de la OIT, fue creada en 1926 y está compuesta por veinte juristas independientes. Tiene el mandato de vigilar la aplicación de los convenios ratificados por los Estados miembros de la OIT. Mediante sus observaciones y solicitudes directas, la Comisión de Expertos fija las pautas necesarias para que los Estados cumplan de manera adecuada con el contenido de los convenios internacionales del trabajo ratificados. Consulta: 24 de abril de 2009. http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CommitteeofExperts/lang-es/index.htm

⁹ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 6. Consulta: 24 de abril de 2009. http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/observacion_c169_peru.pdf.

¹⁰ Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. "Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos



Definición y Alcances del Derecho a la Consulta:

A partir de una lectura integral del Convenio 169, la Defensoría del Pueblo sostiene que el derecho a la consulta puede ser definido como *el derecho de los pueblos indígenas a que la adopción de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarlos directamente, sea antecedida de un proceso de diálogo entre sus instituciones representativas y el Estado. 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 fe, basado en la generación de relaciones que propicien la equidad y el respeto*¹¹.

El Convenio 169 señala que la finalidad del derecho a la consulta es garantizar la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión del Estado sobre aquellas medidas administrativas o legislativas que pudiera afectarles. Esta inclusión se realiza a través de procesos de diálogos interculturales con los pueblos indígenas para tratar de lograr su consentimiento o llegar a un acuerdo, efectuados de buena fe, con participación real y efectiva de estos pueblos¹².

La obligatoriedad de realizar procesos de consulta no se limita sólo a las medidas que la administración pública adopta para autorizar o regular proyectos de desarrollo, infraestructura, tierras o recursos naturales, sino que se extiende incluso ante cualquier medida administrativa o legislativa capaz de afectar a los pueblos indígenas. Es decir, medidas vinculadas con el ejercicio y pleno respeto de sus derechos fundamentales, individuales y colectivos, como por ejemplo el derecho a la salud, educación, identidad cultural y otros. La Defensoría del Pueblo considera que debe consultarse previamente toda medida legislativa o administrativa cuando se prevea que la implementación de las medidas, los pudiera afectar directamente¹³.

El 31 de julio de 2009, mediante Resolución Ministerial Nº 544-2009-AG, el Ministerio de Agricultura declara de interés prioritario el Proceso de Revisión y Actualización de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en el marco de un proceso participativo y descentralizado a nivel nacional, encargando a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, la conducción de dicho proceso, articulándolo a los acuerdos del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, y otorgándosele un plazo máximo de 120 días útiles contados a partir de esa fecha. A través de la Resolución Ministerial Nº 0087-2010-AG dicho plazo fue ampliado hasta el 31 de marzo del 2010. Como producto de dicho mandato, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República, el Proyecto de Ley Nº 4141/2009-PE¹⁴ que contiene una propuesta de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El 22 de junio de 2010, mediante Oficio Nº 143-2010-PR, el Presidente del Consejo de Ministros Javier Velásquez Quesquén y el Presidente de la República Alan García Pérez envían al Presidente del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre para que sea tramitado según lo establecido por la Constitución Política del Perú.

Indigenas en Chile" Párr. 34. Consulta: 24 de abril de 2009.
http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/Relator_especial_InformeConsultaChile24Abril2009.pdf. ídem, p: 31.

¹¹ Defensoría del Pueblo, 2009. Op. Cit. p: 33.

¹² ídem, p: 34.

¹³ íbidem.

¹⁴ Presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República mediante Oficio Nº 143-2010-PR de fecha 22 de junio del 2010.



Congreso de la República
Comisión Agraria

El 30 de Junio de 2010, el Oficial Mayor del Congreso de la República, según la consulta realizada, y de conformidad con el artículo 77° del Reglamento del Congreso, envía para su estudio y dictamen la Proposición N° 4141 a la Comisión Agraria y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

La Comisión Agraria del Congreso de la República recibió el encargo de la Presidencia del Congreso de la República de elaborar el Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Sin embargo, considerando que el objeto y las disposiciones que busca regular dicha propuesta normativa atañe en parte a los recursos forestales y de fauna silvestre que se encuentran dentro de las tierras tituladas y territorios de los Pueblos Indígenas, esta Comisión decide poner en consulta de los Pueblos Indígenas interesados que pudieran ser afectados, esta medida legislativa en cumplimiento a lo establecido por el Artículo 6° del Convenio 169 de la OIT.

En tal sentido, el presente documento constituye la propuesta metodológica elaborada teniendo como base los aportes de las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas para la conducción del proceso de Consulta Previa, Libre e Informada respecto al Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, recibidos a través de las reuniones sostenidas o mediante aportes por escrito¹⁵

II. MARCO LEGAL:

- Constitución Política del Perú 1993
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 27 de Junio de 1989
- Resolución Legislativa N° 26253, Aprueban el "Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 26 de noviembre de 1993
- Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas
- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas,
- Ley 28945, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
- Ley N° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 28 de noviembre de 2007, en el caso Saramaka vs. Surinam
- Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Caso C-891 de 2002.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N° 022-2009-PI/TC.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007

III. FINES DE LA CONSULTA

- Reconocimiento por parte del Estado Peruano del deber de consultar sobre las medidas administrativas o legislativas que pudieran afectar a los Pueblos Indígenas, de acuerdo a lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT y la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 0022-2009-PI/TC del 9 de junio de 2010

¹⁵ Carta N°331-2010-AIDSESEP recibida el 26 de octubre de 2010, dirigida al Presidente de la Comisión Agraria, señalando su posición sobre el derecho a la consulta y el procedimiento a seguirse.



Congreso de la República
Comisión Agraria

- Buscar un Consenso entre el Estado y los Pueblos Indígenas y sus Organizaciones Representativas sobre los Contenidos del proyecto de Ley N° 04141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

IV. OBJETIVO DE LA CONSULTA

Consultar a los Pueblos Indígenas y sus Instituciones Representativas los contenidos del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en cumplimiento a lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT.

V. PARTICIPANTES DEL PROCESO DE CONSULTA

- **Institución que Consulta:** Congreso de la República. La Comisión Agraria como encargada de Dictaminar el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE ha recibido el encargo de organizar y llevar adelante el proceso de consulta en acuerdo con la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- **Instituciones que son Consultadas:**
 - Ciudadanos autoreconocidos como parte de Pueblos Indígenas
 - Organizaciones Representativas de los Pueblos Indígenas a nivel nacional y regional
- **Instituciones invitadas como Garantes del Proceso¹⁶:**
 - Defensoría del Pueblo, en cumplimiento a los artículos 162º de la Constitución Política del Perú; y Artículos 1º y 9º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520.
 - Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, del Ministerio de Cultura, en cumplimiento a los artículos 2º; 4º literal d), y Primera Disposición Complementaria de la Ley del INDEPA, Ley 28495.
- **Instituciones invitadas como posibles Observadoras:¹⁷**
 - Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas
 - Secretariado del Foro Permanente de Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas
 - Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) del Sistema de control de Aplicación de la OIT (Art. 22º de la Constitución de la OIT), y el Equipo de Igualdad, Trabajadores Migrantes y Pueblos Indígenas y Tribales encargado de la supervisión del Convenio 169 de la OIT.

¹⁶ Se ha cursado una comunicación informando sobre la realización del proceso e invitando a ambas organizaciones a participar en calidad de garantes del proceso.

¹⁷ Se ha cursado una comunicación a las 3 instituciones informando de la realización de este proceso e invitándolos a participar en calidad de observadores.



*Congreso de la República
Comisión Agraria*

VI. METODOLOGÍA DEL PROCESO:

VI.1 Principios del Proceso:

El proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre se llevará a cabo en el marco del cumplimiento de los siguientes principios:

- Principio de Oportunidad: La consulta se realiza en forma previa a la adopción de la medida¹⁸.
- Principio de Interculturalidad: El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas. a
- Principio de Buen Fe: Es un deber del Estado y de los Pueblos Indígenas. Las entidades estatales deben valorar la posición de los pueblos indígenas en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. Incluye la prohibición de realizar proselitismo y conductas antidemocráticas¹⁹. Ello quiere decir que la buena fe supone rechazar todo acto que suponga una manipulación del proceso hacia un resultado determinado. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado que la buena fe conforma el núcleo esencial del derecho a la consulta, señalando un conjunto de situaciones que configurarían la violación de dicho principio²⁰.
- Flexibilidad: Atendiendo al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar y a las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas involucrados.
- Plazo razonable: Permite a las instituciones representativas conocer, reflexionar y realizar propuestas sobre las medidas a consultar.
- Ausencia de coacción o condicionamiento. Referido a que no debe haber ningún tipo de coacción o condicionamiento alguno en la participación de los pueblos indígenas.
- Información oportuna: El Estado brindará a los Pueblos Indígenas la información lo más completa posible y en términos, palabras y conceptos comprensibles para los Pueblos Indígenas^{21, 22}.

Cabe precisar, que basados en estos principios el Congreso de la República ha organizado el presente proceso de consulta basado en la buena fe de ambas partes para tratar de llegar a un consenso, además de haber dado el tiempo suficiente para que los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas puedan tomar conocimiento del Proyecto de Ley, el mismo

¹⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia sobre el Exp. N° 0022-2009-PI/TC del 9 de junio de 2010, fundamento 36.

¹⁹ Elisa Cruz Rueda. Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT. El caso mexicano. En: Consulta Previa. Experiencias y Aprendizajes. AAVV. Colombia, 2009, p. 150.

²⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia sobre el Exp. N° 0022-2009-PI/TC del 9 de junio de 2010, ver los fundamentos del 27 al 30.

²¹ Uphoff (1995) citado por Elisa Cruz Rueda. Op cit. p. 149-150.

²² Tribunal Constitucional. Sentencia sobre el Exp. N° 0022-2009-PI/TC del 9 de junio de 2010, fundamento 35.



Congreso de la República
Comisión Agraria

que ha sido puesto a disposición del público desde la etapa en la que se encontraba siendo trabajado por el Poder Ejecutivo.²³

VI.2 Etapas del Proceso:

1. Identificación de la Medida Legislativa objeto de consulta:

1.1 *Identificación de la medida legislativa y decisión a consultar*

Tomando como referencia lo establecido por el Tribunal Constitucional del Perú, y la Corte Constitucional de Colombia²⁴, el Congreso de la República considera que el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE constituye una norma de alcance general, cuyo contenido parcial podrían implicar una afectación directa e indirecta a los recursos forestales y de fauna silvestre contenidos en los territorios y tierras tituladas que ocupan los Pueblos Indígenas²⁵.

1.2 *Identificación de los Contenidos de la medida legislativa a consultar:*

El Congreso de la República pondrá a consulta el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE y en especial los artículos del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE que podrían afectar de manera directa a los Pueblos Indígenas, siendo estos artículos los siguientes:

Título Preliminar Principios generales, objeto, ámbito y definiciones

- Artículo 1°.- Derechos, deberes y principios generales.
- Artículo 3°.- Ámbito de aplicación.
- Artículo 5°.- Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Sección Primera

Título II: Zonificación y Ordenamiento Forestal Nacional

- Artículo 34.- Zonificación y Ordenamiento Forestal Nacional
- Artículo 35°.- Consideraciones para la zonificación y el ordenamiento forestal.
- Artículo 46°.- Prohibición de Cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección

Sección Segunda: Gestión de ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre

Título I: Manejo Forestal

- Artículo 55°.- Aprobación y supervisión de planes de manejo con especímenes CITES
- Artículo 56°.- Planes de manejo para modalidades de extracción de escala reducida en tierras de comunidades, predios privados y bosques locales.
- Artículo 57°.- Planes de contingencia para encuentros con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

²³ Carta del 12 de agosto de 2010 en la que se hacen llegar aportes al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE

²⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-30/08, fundamento 4.2.2.2.1.

²⁵ Adicionalmente los acuerdos de la Mesa 2 "Aportes a la Normatividad Forestal y de Fauna Silvestre" del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos considera que la Gestión de los Recursos Forestales debe considerar la cosmovisión indígena, así como los valores culturales y espirituales de los pueblos indígenas, según lo establece el Convenio 169, el Convenio de la Diversidad Biológica, el Convenio de Diversidad Cultural y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



Congreso de la República
Comisión Agraria

Título II: Modalidades de acceso al aprovechamiento en ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre

Capítulo I: Disposiciones Generales

- Artículo 58°.- Derecho de aprovechamiento

Capítulo III: Otorgamiento de títulos habilitantes en tierras de comunidades nativas y campesinas

- Artículo 68°.- Permisos de Aprovechamiento Forestal en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas.

Capítulo VI: Autorizaciones para extracción de plantas ornamentales, plantas medicinales y vegetación acuática emergente y ribereña

- Artículo 72°.- Autorizaciones para extracción medicinal, acuática emergente y ribereña.

Título IV: Bosques en Tierras de Comunidades Nativas

- Artículo 77°.- Bosques en comunidades nativas.
- Artículo 78°.- Características de la cesión en uso de tierras forestales y de protección en comunidades nativas.
- Artículo 79°.- Fortalecimiento de capacidades
- Artículo 80°.- Respeto a conocimientos tradicionales.
- Artículo 81°.- Exclusividad en el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales por parte de las comunidades.
- Artículo 82°.- Ordenamiento interno según el conocimiento y prácticas tradicionales
- Artículo 83°.- Forestería Comunitaria.
- Artículo 84°.- Uso doméstico, autoconsumo o fines de subsistencia.
- Artículo 85°.- Uso comercial o industrial de recursos forestales y de fauna silvestre.
- Artículo 86°.- Destino de la madera decomisada o intervenida en tierras de comunidades

Sección Tercera: Gestión de Fauna Silvestre

Título I: Aspectos Generales

- Artículo 89°.- Derecho de Aprovechamiento

Título III: Modalidades de acceso al recurso fauna silvestre

- Artículo 95°.- Areas de manejo de fauna silvestre en predios privados y en predios de comunidades nativas o comunidades campesinas.

Título VI: Caza

Artículo 106°.- Caza de subsistencia.

Sección Quinta: Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales

Título I: Criterios Generales

Artículo 118°.- Plantaciones en tierras privadas y comunales

Título II: Promoción, Financiamiento, Certificación e Inversión Forestal y de Fauna Silvestre

Artículo 136°.- Promoción de las actividades forestales y de fauna silvestre

Artículo 137°.- Certificación y acreditación

Artículo 140°.- Inclusión de las actividades productivas forestales y de fauna silvestre en el Programa de Compensaciones para la Competitividad

Artículo 152°.- Monitoreo, control y vigilancia comunales,

Sexta Disposición Complementaria Transitoria



Congreso de la República
Comisión Agraria

Cabe resaltar que de existir alguna preocupación respecto a otros artículos del Proyecto de Ley que requieran ser consultados, estos podrán ser propuestos por los representantes de las instituciones u organizaciones indígenas a la Mesa de Conducción del proceso de consulta, tanto en las Audiencias Regionales previstas o en la Mesa Nacional prevista en la ciudad de Lima.

2. Identificación de los Pueblos Indígenas y sus instituciones representativas a ser consultadas:

Los titulares del derecho a la consulta son los Pueblos Indígenas, a través de sus instituciones u organizaciones representativas, tal como lo establece el Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT:

"Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

(...)

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (...)

2. La conciencia de su identidad indígena (...) deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

Este segundo criterio subjetivo se refiere a la "autoconciencia que tienen los pueblos de su identidad indígena, esto es, el hecho de saber que ellos descenden de pueblos originarios y que tienen instituciones propias"²⁶. Al respecto la Comisión de Expertos de la OIT establece que la conciencia de su identidad indígena constituye un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio²⁷. Para la OIT, el principio de representatividad también constituye un componente esencial de la obligación de consulta, de allí la importancia de garantizar la participación en el proceso de consulta de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, designadas de acuerdo a sus usos y costumbres²⁸.

De manera complementaria, y a fin de determinar a quiénes se debe consultar el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre, la Comisión Agraria del Congreso de la República ha considerado la finalidad y objeto de la propuesta normativa, así como el ámbito de sus alcances para verificar si afecta directamente a los pueblos indígenas. De otro lado, en tanto la medida legislativa en consulta pretende regular aspectos relacionados con los recursos forestales y de fauna que se ubican dentro de las tierras tituladas y territorios de los Pueblos Indígenas, se considerará la especial relación cultural, social y económica que estos pueblos tienen con dichos elementos.

Tomando como referencia lo manifestado, el Congreso de la República convoca al proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas y sus instituciones representativas

²⁶ Raquel Yrigoyen Fajado. Sobre los derechos de participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación. En: Consulta Previa. Experiencias y Aprendizajes. Colombia, 2009, p. 103.

²⁷ Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, 77ª reunión, 2006, Solicitud directa individual, Paraguay, enviada en 2007, párrafo 1.

²⁸ Al respecto, ver Consejo de Administración, 282ª reunión, noviembre de 2001, Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Ecuador, GB.282/14/2, párrafo 44; Consejo de Administración, 289ª reunión, marzo de 2004, Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, México, GB.289/17/3, párrafo 102.



*Congreso de la República
Comisión Agraria*

nacionales y regionales, a participar de manera individual o colectiva en la consulta. Para ello se tomará como referencia los listados de instituciones representativas proporcionadas por los propios pueblos indígenas, el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA, y la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, la Comisión Agraria del Congreso de la República, encargada de la conducción del proceso de Consulta Previa ha sostenido 5 reuniones previas de coordinación con las Organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas: Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP, y Confederación Nacional de la Amazonía Peruana – CONAP, y la Defensoría del Pueblo, a fin de planificar el proceso de la Consulta. Las Actas de las reuniones estarán disponibles para en el Portal Institucional del Congreso de la República²⁹.

3. Publicidad del Proceso de Consulta:

3.1 Publicidad durante la Etapa de Convocatoria:

A fin de publicitar el proceso de Consulta, durante la etapa de Convocatoria se desarrollarán las siguientes actividades:

- Publicación de las Actas de todas las reuniones previas desarrolladas entre el Congreso de la República, las Organizaciones Representativas de los Pueblos Indígenas y la Defensoría del Pueblo. (<http://es.groups.yahoo.com/group/mesaleyforestalyfaunasilvestre>)
- Publicación de las Cartas de invitación a las organizaciones nacionales representativas de los Pueblos Indígenas y a la Defensoría del Pueblo³⁰
- Publicación de las Cartas de invitación remitidas a todas las organizaciones regionales representativas de los Pueblos Indígenas³¹

²⁹ La primera reunión se llevó a cabo el día 4 de Octubre del 2010, y contó con la participación de la Comisión Agraria del Congreso, AIDSESP, CONAP y la Defensoría del Pueblo. La segunda reunión se realizó con fecha 12 de Octubre del 2010, contando con la presencia de las mismas instituciones antes señaladas. El 05 de noviembre de 2010, se desarrolló la cuarta reunión entre la Comisión Agraria del Congreso de la República, representantes de las organizaciones indígenas y de la Defensoría del Pueblo a fin de determinar los mecanismos para la realización de la consulta previa de los pueblos indígenas tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT, sobre el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. En la reunión sostenida el día 10 de noviembre de 2010, con presencia de los representantes de las organizaciones indígenas, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo en la Sala de Sesiones N° 7 del edificio "Víctor Raúl Haya de la Torre" del Congreso de la República, se discutieron los aspectos metodológicos para el desarrollo de la Consulta Previa del PL N° 4141/2009-PE, así como el cronograma de Audiencias Regionales.

³⁰ El 15 de noviembre del 2010 el Congreso de la República mediante Oficio N° 565-2010-2011/CA-CR dirigida al Presidente de la AIDSESP da respuesta a las comunicaciones remitidas por dicha institución adjuntando la propuesta de Metodología para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas, dando a conocer el cronograma para la consulta, así como evidenciando el recojo de los aportes remitidos y expresados en las reuniones de coordinación. Con fecha 4 Of; 382; 387; 10.11.10 Of, 576 y 19.11 Of. 061 a la Defensoría del Pueblo. Con fecha 04 de noviembre mediante Of. 383, se emite comunicación a CONAP.

³¹ El Congreso de la República mediante Carta Múltiple N° 006-2010-2011/CA-CR del 15 de noviembre del 2010 remitió a las Organizaciones regionales representativas de los Pueblos Indígenas la invitación a participar en las consultas descentralizadas a llevarse a cabo con motivos del proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas, en el marco del análisis del Proyecto de Ley N° 4141-2009/PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre y de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT.



Congreso de la República
Comisión Agraria

- Publicación de la Convocatoria a la Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas en medios escritos de alcance nacional: Diario Oficial El Peruano y Diario La Republica, así como Convocatorias en medios radiales en las Regiones³².
- Entrevistas radiales al Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República detallando y confirmando la Convocatoria a los Pueblos Indígenas
- Publicidad de la medida legislativa en Consulta a través de Audiencias Regionales

3.2 Publicidad durante el proceso el Proceso de Consulta:

- Publicidad del proceso y la metodología de consulta a través de la página web del Congreso de la República y en medios nacionales y regionales
- Se difundirán audios en lenguas nativas de los temas representativos de la medida legislativa a consultar a través de medios radiales regionales
- Publicidad del texto del proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre a ser consultado de manera conjunta con la convocatoria y durante las Audiencias Regionales
- Publicidad de todas las actas, relatorías y videos de las reuniones, audiencias regionales, y encuentro nacional a desarrollarse en el marco del proceso de consulta

3.3 Publicidad después del Proceso de Consulta:

- Publicidad de las actas de los resultados de las consulta con las organizaciones representativas
- Difusión de los resultados y desarrollo de las reuniones descentralizadas y del encuentro nacional del proceso de consulta
- Sistematización y Publicación de la Memoria de todo el proceso de consulta
- Difusión de la Memoria del Proceso de Consulta (versión impresa y digital) a todas las organizaciones representativas nacionales y regionales.

4. Información sobre la Medida Legislativa a ser consultada:

A fin de garantizar un acceso culturalmente adecuado sobre la medida legislativa materia de consulta, el Congreso de la República ha previsto las siguientes medidas:

³² Con fecha 7 de noviembre del 2010, la Presidencia de la Comisión Agraria del Congreso de la República ha publicado en el Diario Oficial El Peruano y el diario La República la Convocatoria a los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. El 14 de noviembre del 2010, la Comisión Agraria del Congreso de la República emitió un segundo comunicado en el Diario Oficial El Peruano y el diario La Republica poniendo en conocimiento del público en general que el 05 de noviembre, producto de 4 reuniones previas en las que participaron las organizaciones indígenas como AIDSESP y CONAP, y la Defensoría del Pueblo, se acordó efectuar cuatro conversatorios regionales con las comunidades y pueblos nativos, y un encuentro nacional con las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas de acuerdo a un cronograma consensuado y los criterios establecidos en dichas reuniones.



Congreso de la República
Comisión Agraria

- Publicación del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el Portal Institucional del Congreso de la República:
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf> y también en el grupo virtual creado por la Comisión Agraria:
<http://es.groups.yahoo.com/group/mesaleyforestalyfaunasilvestre>
- Remisión, difusión y entrega de paquetes de publicaciones del texto impreso del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre a las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas nacionales y regionales a fin de ser distribuidas entre los dirigentes, comunidades y ciudadanos participantes del proceso.
- Elaboración y distribución de materiales de difusión culturalmente adecuados y traducidos en las lenguas nativas con el texto de la medida legislativa bajo consulta
- Durante las audiencias regionales y nacionales se contarán con traductores indígenas de las principales familias lingüísticas para los pobladores que requieran traducción simultánea de las reuniones a desarrollarse, a fin de garantizar su participación.

5. Evaluación interna en las organizaciones de los pueblos indígenas sobre la medida legislativa en consulta:

La evaluación interna de las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas sobre la medida legislativa en consulta se ha venido desarrollando en dos etapas:

5.1 *Durante el proceso de elaboración del proyecto de ley N° 4141/2009-PE*

5.2 *Durante el proceso de consulta convocado por el Congreso de la República:*

Aidesep y Conap participaron en las 8 reuniones de la Mesa de Trabajo y en las 5 reuniones de coordinación para el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas sobre el proyecto de ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Aidesep remitió opinión sobre el proyecto de ley mediante carta de fecha 12 de agosto. Con fecha 9 y 17 de noviembre sugerencias y opiniones para la Consulta Previa.

6. Sistematización de los resultados de las Audiencias Regionales y elaboración de Matriz con propuestas de modificatoria de la medida legislativa en consulta

A fin de incorporar los aportes y preocupaciones de los Pueblos Indígenas y sus instituciones representativas respecto al proyecto de ley N° 4141/2009-PE, recogidos durante las Audiencias Regionales, el Congreso de la República procederá a la sistematización de dichas contribuciones, a partir de las cuales elaborará una Matriz que contenga una propuesta de modificación del texto de la medida legislativa sometida a consulta. Esta sistematización también incorporará los aportes por escrito remitidos por las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas nacionales y regionales a la Comisión Agraria del Congreso.



*Congreso de la República
Comisión Agraria*

7. Diálogo para la búsqueda de consenso entre representantes del Estado e instituciones representativas de los Pueblos Indígenas respecto a la medida legislativa en consulta:

Para este diálogo el Congreso de la República ha convocado a las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas nacionales y regionales a un Encuentro Nacional, el mismo que se llevará a cabo en la ciudad de Lima los días 7, 8, 9 y 10 de diciembre del 2010. Durante este encuentro el Congreso de la República presentará y pondrá a consideración de los participantes la sistematización de los resultados de las Audiencias Regionales y la propuesta de modificatoria del texto del Proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre.

Durante esta etapa se debatirán los fundamentos del Proyecto de Ley y sus posibles implicaciones en los pueblos indígenas, buscando armonizar las sugerencias y recomendaciones que estos formulen, con los fundamentos técnicos y jurídicos de la medida legislativa en consulta. Todos los actos y ocurrencias sucedidos en el desarrollo de esta etapa serán registrados en actas, buscando reflejar con la mayor fidelidad posible la opinión libre de todos los participantes.

8. Implementación de la Decisión

De llegarse a un acuerdo entre el Estado y las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas, éste es de carácter obligatorio para ambas partes, las cuales decidirán de manera conjunta las medidas necesarias para su aplicación y cumplimiento.

En caso no se alcance un acuerdo, el Tribunal Constitucional ha determinado que precluye una etapa de negociación con la finalidad de evidenciar los puntos de diferencias.

El Tribunal Constitucional también sostiene que de no alcanzarse ningún consenso, el Estado podrá implementar la medida, atendiendo en lo posible a las preocupaciones y recomendaciones de los Pueblos Indígenas³³. En este contexto, el Estado Peruano tomará una decisión responsable garantizando el respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas. El Estado deberá demostrar que la medida legislativa aprobada contiene salvaguardas concretas y precisas en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Para ello sustentará su decisión en un informe técnico y jurídico que precise las medidas de prevención de vulneración de derechos que eventualmente pudieran derivarse de la aplicación de la medida legislativa.

REGLAS OBLIGATORIAS PARA EL DESARROLLO DE LAS AUDIENCIAS REGIONALES Y ENCUENTRO NACIONAL EN EL MARCO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA DEL PROYECTO DE LEY N° 4141/2009-PE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El desarrollo de las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional en el marco del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, estará sujeto a las siguientes reglas básicas:

1. De los objetivos de las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional

³³ Tribunal Constitucional. Sentencia 022-2009-PI/TC del 9 de junio de 2010, fundamento 41.



Congreso de la República
Comisión Agraria

- Informar y consultar a los Pueblos Indígenas sobre los alcances y contenidos del Proyecto de Ley Nº 4141/2009-PE reconociendo que la información es un derecho permanente de los pueblos indígenas
- Recepcionar los aportes y opiniones de los Pueblos Indígenas y sus instituciones representativas respecto a la medida legislativa materia de consulta
- Buscar un consenso

2. De los Principios de las Audiencias

Las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional se llevarán a cabo en un espacio formal de diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas, y se regirán por los siguientes principios:

- El pleno respeto a la diferencia y dignidad de todos los participantes, en particular de los Pueblos Indígenas y sus representantes, y entre ellos.
- Todos los participantes se comprometen a mantener un clima de cordialidad y tolerancia entre los participantes
- El pleno respeto a la pluralidad y libertad de opinión de todos los participantes
- La civilidad y cortesía entre los Líderes de las diversas organizaciones representativas
- El diálogo alturado y respetuoso al momento de exponer sus propuestas, comentarios u opiniones
- El respeto a los tiempos establecidos en el Programa, orden y mecanismos de intervención, reglas y metodología del proceso

3. De los Participantes

- Todos los Asistentes a las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional, que incluyen los representantes del Estado, los representantes de los Pueblos Indígenas, los ciudadanos indígenas, las Autoridades Locales, las Organizaciones garantes y observadoras del proceso, la prensa y el público en general, deberán registrarse adecuadamente y respetar la ubicación asignada de acuerdo a su condición o institución que representan
- Queda terminantemente prohibido que cualquier participante lleven algún tipo de propaganda política, o realicen algún tipo de manifestación o proselitismo político durante las Audiencias Regionales o Encuentro Nacional
- Queda terminantemente prohibido faltar el respeto a alguno de los participantes de las Audiencias Regionales o Encuentro Nacional, o cometer cualquier acto orientado a excluir o discriminar a cualquier persona participante, así como tendiente a desconocer su derecho a la participación o a expresar libremente su opinión
- Queda terminantemente prohibido cualquier acto que trate de perturbar la buena disposición de las partes para llegar a un consenso.

4. De los Asesores Técnicos o Legales de las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas:

- Deberán ser acreditados por escrito ante la Comisión Agraria del Congreso de la República por las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas a las que asesoran
- No podrán irrogarse representación alguna de los Pueblos Indígenas



Congreso de la República
Comisión Agraria

- No cuentan con voz durante el desarrollo de las Audiencias Regionales y tampoco voz ni voto durante el Encuentro Nacional
- Firmarán un compromiso de respetar las presentes reglas básicas del proceso de consulta

5. Del equipo facilitador:

- La Comisión Agraria del Congreso de la República designará a un Equipo Facilitador de las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional, quienes serán las personas encargadas de la conducción del mismo y tendrán las facultades siguientes:
 - Proponer los mecanismos que aseguren y garanticen la participación igualitaria de todos los participantes.
 - Distribuir el uso de la palabra de acuerdo al orden y administrando los tiempos programados, pero considerando con flexibilidad las necesidades de comunicación y expresión de los Pueblos Indígenas
 - Mantener una actitud cordial, imparcial y serena frente a todos los participantes
 - De ser necesario, llamar a los participantes al orden a fin de mantener el clima de cordialidad y respeto que debe primar durante el proceso de consulta

6. Desarrollo de las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional:

- Se desarrollarán de acuerdo a la metodología y programa previamente elaborado tomando en cuenta los aportes de las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas y la Comisión Organizadora.
- Se podrán incorporar algunos nuevos temas propuestos por los Pueblos Indígenas o sus instituciones representativas siempre y cuando se encuentren enmarcados en la temática de la consulta y se apruebe por consenso la pertinencia de su incorporación.
- Las Audiencias Regionales deberán permitir recoger aportes y preocupaciones de los pueblos indígenas, más no serán espacios de votación alguna dada su naturaleza dentro del proceso de Consulta Previa Libre e Informada a los Pueblos Indígenas.

7. Transparencia:

- Todas las Actas y acuerdos de las Audiencias Regionales y del Encuentro Nacional serán públicos y difundidos a la brevedad posible luego de su suscripción.
- El proceso de consulta contará con la participación de la Defensoría del Pueblo, en su calidad de institución defensora de derechos constitucionales, y con otras organizaciones nacionales o internacionales que podrán observar y opinar libremente sobre las condiciones del proceso;
- El proceso podrá ser difundido por la prensa y los medios de comunicación.