

**COMISIÓN ESPECIAL PARA ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO DE DERECHOS  
AMBIENTALES DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

**Primer Conversatorio**

**«A un año de la vigencia de los Decretos Legislativos sobre medio  
ambiente»**

El día miércoles 17 de junio del 2009, se congregaron en el salón Las Terrazas, del Colegio de Abogados de Lima, los representantes de la Comisión Especial para Acciones de Interés Público de Derechos Ambientales, así como reconocidos especialistas en Derecho Ambiental, a fin de plantear observaciones y recomendaciones específicas al conjunto de reformas legislativas en materia ambiental expedidas por el Gobierno el pasado año. Ello con miras a elaborar propuestas que coadyuven a una óptima gestión ambiental en el Perú, dentro del marco del Primer Conversatorio «A un año de la vigencia de los Decretos Legislativos sobre Medio Ambiente».

**I.- Justificación**

Mediante Ley 29157, de fecha 18 de diciembre del año 2007, el Congreso de la República delegó al Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la Implementación del Acuerdo de Promoción Comercial del Perú con los Estados Unidos (en adelante Tratado de Libre Comercio - TLC) y su Protocolo de Enmienda.

En dicho Tratado de Libre Comercio se regulan materias de gestión ambiental tales como: niveles de protección ambiental, participación ciudadana, acceso a la justicia, etc.; así como, materias de diversidad biológica y promoción forestal. Para implementar este Acuerdo, el Ejecutivo publicó -en junio del 2008- un paquete con cien Decretos Legislativos aproximadamente, donde se incorporan regulaciones ambientales relevantes.

En ese sentido, y a un año de la dación de dicho paquete legislativo, nuestra Comisión Especial para Acciones de Interés Público de Derechos Ambientales consideró fundamental analizar los diversos puntos de vista y opiniones técnicas con relación a los efectos de dichos Decretos Legislativos en el ámbito de los derechos ambientales.

Con el objetivo de plantear propuestas que coadyuven a promover la consolidación de una óptima gestión ambiental en el Perú, en un contexto de seguridad jurídica y respeto a los derechos fundamentales, se realizó el Conversatorio «A un año de la Vigencia de los Decretos Legislativos sobre Medio Ambiente», el cual estuvo dedicado al análisis y debate de dos temas centrales: «El Acceso a los Recursos Naturales: El Problema del interés Público y el Interés Privado y «El Derecho a la Consulta».

## **II.- Materia del Conversatorio**

Los miembros de la Comisión Especial para Acciones de Interés Público de Derechos Ambientales del Colegio de Abogados de Lima reconocemos la importancia que tiene para la comunidad jurídica y para la sociedad en su conjunto, aportar a la consolidación y buena marcha del país en la medida que nuestros roles y responsabilidades están íntimamente ligados a la vigencia de los derechos fundamentales, a la vida, propiedad, desarrollo económico y a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, así como al logro del tan anhelado desarrollo sostenible.

El resultado de esta dialéctica constructiva fue llegar a puntos de reflexión a partir de los cuales se generaron propuestas sobre la materia, las cuales serán puestas a disposición del público.

Por ello, luego de revisar y analizar los contenidos de las normas emitidas dentro del paquete de creación legislativa, esta Comisión definió diversos temas críticos que fueron desarrollados durante el conversatorio por los especialistas y profesionales invitados.

## **III.- Pautas Metodológicas**

Se invitaron a especialistas de distintas entidades públicas y privadas, así como a reconocidos expertos en Derecho Administrativo, Derecho Ambiental y Pueblos Indígenas, a fin de que expongan sus puntos de vista con relación a los temas centrales del programa, priorizando el planteamiento de problemas, oportunidades y recomendaciones específicas.

Participaron del evento los miembros de la Comisión Especial para Acciones de Interés Público de Derechos Ambientales y de la Comisión Consultiva de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como los siguientes profesionales multidisciplinarios:

- Doctor Manuel Glave, Investigador de GRADE y de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ingeniero Henry Luna Córdova, Director de Promoción Minera del Ministerio de Energía y Minas.
- Doctor Alcides Chavarri, Secretario General del Servicio de Áreas Naturales Protegidas del Ministerio del Ambiente.
- Ingeniero Enrique Millones Olano, Representante del Colegio de Ingenieros del Perú
- Carmen Moreno, Directora Regional Adjunta de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Doctor José Luis Daza, Director Regional de la Organización Internacional del Trabajo
- Doctor Iván Lanegra Quispe, Defensor Adjunto de la Defensoría del Pueblo
- Doctor Daniel Perleche Roggero, Gerente de la Oficina Jurídica del INDEPA
- Ana Palomino, Representante de la Defensoría del Pueblo
- Virginia Reina, Representante de la Defensoría del Pueblo

El Conversatorio fue grabado a fin de registrar los distintos aportes y facilitar la elaboración del presente documento resumen a través del portal web y medios de comunicación del CAL.

#### **IV. Contenido**

La bienvenida estuvo a cargo de la Presidenta de la Comisión Especial para Acciones de Interés Público de Derechos Ambientales, doctora Norka Moya Solís, quien saludó y presentó a cada uno de los miembros representantes de las instituciones y profesionales invitados.

Acto seguido, el Director de Comisiones y Consultas del Colegio de Abogados de Lima doctor Juan Jiménez Mayor, hizo una breve introducción sobre los objetivos del conversatorio, siendo el principal plantear, generar un debate enriquecedor y conocer nuevos enfoques a fin de generar propuestas frente a la problemática suscitada a raíz de la promulgación de los Decretos Legislativos relacionados al medio ambiente, desde la perspectiva jurídica, teniendo en cuenta los intereses del Estado y de la sociedad.

El moderador fue el doctor Mariano Castro, quien se encargó de contextualizar el tema, medir los tiempos de intervención y asignar el uso de la palabra, manteniendo un ambiente fluido y ordenado de conversación.

#### **IV.- Resumen de las intervenciones**

##### **Tema 1. «El Acceso a los Recursos Naturales: El Problema del Interés Público y el Interés Privado»**

###### **Doctor Manuel Glave**

Frente al paradigma del positivismo científico subyacente en la economía neoclásica, donde se afirma que no existen límites al crecimiento económico, nació entre los años 1960 y 1970 una creciente preocupación en el ámbito de la investigación científica sobre las restricciones que la dimensión ambiental impone al crecimiento económico. Por ejemplo, en el caso de la degradación ambiental, si no existe la obligación de pagar por conservar, los agentes económicos buscarán aprovechar las rentas a corto plazo que pueden obtener al explotar al máximo los recursos, aunque esto signifique deforestar toda la Amazonía, estando luego dispuestos a pagar por encontrar innovaciones científicas que permitan conservar los recursos que aún se mantienen o por la creación de sustitutos de los servicios que se obtienen de estos recursos.

Por otro lado, la economía ortodoxa aborda, teóricamente, a los recursos naturales como activos de capital. En consecuencia, el debate sobre el valor del recurso natural se evaluará en función al arbitraje intertemporal entre su explotación o dejarlo en reserva. Por ejemplo, en el tema minero se evalúa el costo-beneficio de degradar los suelos para extraer minerales con relación al precio que se obtendrá por éstos en el mercado.

El marco teórico antes señalado no ha sido capaz de resolver el problema impuesto por el hecho que los recursos naturales no son infinitos, y, por ende, reconocer la existencia de límites al crecimiento económico. En este sentido nació el concepto de sostenibilidad entre los años 1970 y 1980. Si bien es cierto el concepto de la sostenibilidad del desarrollo ha sido central para aumentar la conciencia ciudadana a nivel mundial sobre los problemas de la degradación de los ecosistemas y la pérdida de calidad de vida, existe la dificultad de cómo medir la sostenibilidad de los recursos naturales, teniendo en cuenta que los mismos no pueden sustituirse ni reponerse, como el caso de otros activos de capital.

El desafío entonces es intentar establecer el valor de estos recursos extraídos y comparar estos valores con el valor de los mismos sin explotar (en el suelo). Este arbitraje permite dilucidar si se extrae o no el recurso, en qué cantidad y en qué momento en el tiempo.

En la medida que hay un derecho patrimonial sobre los recursos naturales, donde el Estado es el propietario de este patrimonio, uno de los principales instrumentos de gestión pública es el cobrar la renta sobre dicho patrimonio: la regalía (renta de escasez). Ella debe ser proveída con fines de planificación a largo plazo del desarrollo sostenible de una nación.

Este fenómeno nos permite aproximarnos a la situación de las comunidades nativas y campesinas. Desde la Reforma Agraria se planteó a las comunidades un modelo de propiedad empresarial que no estuvo basado en el manejo tradicional de los recursos que éstas tenían. Esta incompatibilidad se evidenció con mayor intensidad en la Amazonía, pues en este caso la mercantilización de los recursos naturales no necesariamente es compatible con las visiones tradicionales de las comunidades amazónicas sobre su uso y aprovechamiento. Así, la oposición entre empresa y un modo de vida familiar - comunal, produce una serie limitación para los proyectos que buscan intensificar el uso de los recursos y aumentar la productividad y calidad de vida. El problema central aquí se encuentra en los requerimientos de recursos y el manejo de territorio en el marco de una sociedad indígena, la cual necesita un espacio mayor en donde se alterne la caza, pesca y recolección y un nivel bajo de uso de los recursos que no altere el ecosistema.

Por último, uno de los grandes desafíos en la actualidad es cómo implementar los principios del derecho internacional de los asuntos indígenas, en la medida en que hay una tensión absoluta entre lo étnico y lo ciudadano. Por un lado hay un reconocimiento a la nacionalidad originaria que les concede un tratamiento diferenciado a las comunidades amazónicas pero, por el otro, el concepto de ciudadano universal asume la existencia de una democracia universal. En ese sentido, la larga lucha por la justicia social, logrando la igualdad entre ciudadanos, choca hoy con la noción de derechos de los pueblos originarios.

## **Ingeniero Henry Luna**

El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento.

Existe una larga tradición minera en nuestro país y la misma no siempre está relacionada con la contaminación, pues además de los minerales metálicos también existen minas de sal, magnesio, entre otros, que son fuente de salud y de alimentación. Asimismo, la contaminación de las aguas no es producto de la actividad minera principalmente, puesto que solo el 2% de las aguas son para uso minero.

Cuando hablamos de recursos naturales es importante tener en cuenta el tema del ordenamiento territorial, las instituciones encargadas de realizar los catastros e inventarios de los recursos naturales deberíamos trabajar con una base común en base al Instituto Geográfico Nacional. La Carta Geológica Nacional y los documentos oficiales deben permitir uniformizar criterios y planes de acción.

Respecto a las concesiones mineras, debe señalarse que para ejercer la actividad minera hay que tener en cuenta dos conceptos: el suelo y el subsuelo. Cuando se otorga una concesión minera, se otorga por el recurso mineral que está en el subsuelo, sin embargo el titular de dicha concesión sabe que el terreno superficial pertenece a una comunidad campesina, a una comunidad nativa u otro titular urbano o rural con el que tendrá que negociar para poder estudiar el subsuelo antes de extraer el mineral.

En el Perú, las actividades de cateo, prospección y comercialización son libres pero para realizar actividades de exploración y explotación se requiere además de la concesión, la elaboración de estudios ambientales.

Cualquier ciudadano, sea persona natural o persona jurídica, e incluso las comunidades campesinas que quieran hacer actividad minera, deben hacerlo a través del régimen de concesiones mineras.

El año 2003, se promulgó el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, como un compromiso ambiental, en donde los titulares mineros adquirieron la responsabilidad de realizar sus actividades productivas en el marco de una política que busca la excelencia ambiental, actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales manteniendo una relación propicia con la población, mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área del área de influencia de la operación minera y sus organismos representativos,

lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, y colaborando con la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera, fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas y adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal.

El sector minero está preocupado por el tema ambiental, por ello el Ministerio de Energía y Minas trabaja en coordinación con SERNANP, COFOPRI, INEI, entre otras instituciones, para la elaboración de catastros para delimitar las áreas restringidas a la actividad minera, pues proveen información de áreas naturales protegidas, áreas arqueológicas, zonas de reserva turística y zonas urbanas. Toda esta información se encuentra integrada en el catastro minero, la cual sirve de base para agilizar el proceso de titulación.

Todo titular minero tiene que pagar anualmente un derecho de vigencia que asciende a US\$ 3,00 por hectárea, si es pequeño productor minero paga US\$ 1,00 por hectárea y si es minero artesanal US\$ 0,50 por hectárea, el 75% del total recaudado se distribuye a todos los gobiernos locales, de las zonas en donde existen concesiones, sean explotadas, exploradas o no. A modo de referencia, el año pasado se recaudaron 5 millones de dólares.

Gracias al potencial minero de nuestro país, en el Perú operan las principales empresas mineras del mundo. Un 14% del territorio nacional está destinado a minería, pudiéndose ver los beneficios económicos en que dicha actividad constituye el 60% de la exportación nacional y el canon minero beneficia a las regiones del país.

Existen potenciales proyectos de exploración y explotación minera que para desarrollarse necesitan un cambio en la situación social del país y tratar de informar adecuadamente a la población sobre los beneficios e impactos positivos de la actividad minera.

## **Doctor Alcides Chavarri**

Las áreas naturales protegidas - ANP se crean para conservar la biodiversidad, no para que no existan determinadas actividades productivas ni para conservar espacios de las comunidades campesinas y nativas.

No todas las ANP son iguales, hay dos grandes tipos: las de uso directo y las de uso indirecto. Las de uso indirecto son los parques y santuarios nacionales y las de uso directo son las reservas nacionales. La diferencia entre estos dos tipos de áreas naturales es fundamental para determinar qué tipo de aprovechamiento de recurso natural se puede realizar en cada una de ellas. En las áreas de uso directo se pueden aprovechar los recursos naturales renovables y no renovables.

Las ANP se crean consultando a la población local y especialmente a los titulares de derecho anterior, pues el proceso de creación de una ANP respeta los derechos adquiridos. En este sentido, si existe una concesión minera y se crea posteriormente en la zona una ANP, dicha concesión continúa, en caso contrario el Estado debe pagar al titular de la concesión para compensar la limitación de ese derecho.

Respecto al derecho de consulta, cuando se establece un ANP, se consulta con los pobladores locales, comunidades nativas y campesinas y titulares de derechos privados, pero dicha consulta no es vinculante, pero en la práctica siempre se ha llegado un acuerdo con las comunidades. En los procesos de creación de las ANP los mecanismos de consulta se han venido implementando y ejerciendo de forma gradual.

Asimismo, existe un Comité de Gestión de ANP, que es el espacio en el cual todo actor que tiene algún tipo de interés, desde el titular de un predio hasta una investigador que estudia determinada especie que se encuentra solo dentro de la ANP, puede intervenir incluso para la elaboración del Plan Maestro, en el cual se establecen que se debe o no se debe hacer y de qué manera en las ANP.

En el Reglamento de las ANP, vigente desde al año 2001, se reconoce el derecho de consulta y se establece un tratamiento diferenciado para las comunidades campesinas y nativas, en el cual se ha intentado respetar, por lo menos a nivel de tierra, lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Es importante mencionar que dentro de las categorías de ANP, existe la llamada reserva comunal, que es diferente a la reserva territorial. La reserva comunal está establecida para la protección de la biodiversidad y la reserva territorial busca proteger a la población indígena en aislamiento y es competencia de INDEPA.

La reserva comunal es un espacio territorial que está fuera del ámbito de propiedad y de cesión de uso de las comunidades mismas, es un ámbito en donde se establece una cogestión entre las comunidades que rodean dicha zona. En este caso, todas las comunidades nativas o campesinas que se encuentran vinculadas a la reserva comunal se juntan y crean un ente autónomo denominado “ente ejecutor”, a quien el Estado le entrega la administración de esa ANP, a través de un contrato de administración.

Cabe señalar que la creación de una ANP no implica que el SERNANP administre todos los recursos dentro de ella, sino solamente los que son de su competencia: la flora, la fauna y los servicios ambientales. Sin embargo, respecto al agua, la persona interesada en hacer uso de los recursos hidrobiológicos de un ANP no acude al SERNANP, sino a la autoridad nacional del agua, así mismo sucede con los minerales, hidrocarburos, entre otros recursos.

El Decreto Legislativo N° 1079 reconoce a la figura de recuperación administrativa sobre la base de la conservación del dominio del Estado sobre todos los recursos naturales, para evitar que se continúe con el decomiso - subasta, que causa perjuicio económico al Estado. Las ANP no se ven directamente vinculadas a los decretos legislativos porque el mismo Decreto Legislativo N° 1079 estableció un régimen excepcional a la legislación forestal nacional, donde ya no se aplica a las ANP la legislación forestal nacional, pudiendo el SERNANP desarrollar su propia legislación forestal, de fauna silvestre y servicios forestales.

Actualmente, se fomenta la inversión y conservación de cooperación internacional ecoeficiente. El Ministerio del Ambiente y el SERNANP han establecido como prioridad el turismo, visualizado como la principal actividad económica que puede desarrollar aliados para la conservación de las ANP a nivel local. Si la población local advierte que las ANP les benefician económicamente, ellos van a tender a aliarse con las instituciones en las actividades de conservación.

## **Comentarios de los panelistas:**

### **Ingeniero Enrique Millones**

Respecto a la intervención de doctor Glave, cabe resaltar la idea de los recursos finitos del planeta, recogida en el documento de crecimiento del Club de Roma, en donde se plantean ciertos límites al crecimiento económico. Anteriormente existieron planteamientos importantes, como aquél que señala que uno de los factores que debe tenerse en cuenta para vivir en armonía con el medio ambiente, no es el crecimiento económico, sino la realización de ciertos cambios político-sociales que permitan ocupar racionalmente el territorio.

Con relación a lo señalado por el doctor Alcides Chavarri, debería darse importancia a la reserva de biósfera, herramienta que no ha sido implementada adecuadamente en nuestro país, y que consiste en trabajar los espacios naturales pero de forma inteligente y ordenada, con el funcionamiento de centros de investigación y laboratorios que permitan un manejo adecuado del ambiente. Dicha carencia genera problemas sociales en nuestro país.

### **Doctora Rosa Hidalgo**

El Convenio de la OIT no solo se limita a establecer el derecho de consulta para las comunidades, sino que también reconoce a favor de ellas una función jurisdiccional y derechos fundamentales como etnia.

### **Doctor Carlos Chirinos**

Con relación al aspecto jurídico, se requiere un nuevo derecho que plasme los principios tradicionales de los pueblos indígenas y, dada la complejidad de las relaciones económicas y sociales y la diversidad de elementos culturales de nuestro país, es necesario priorizar la modificación del derecho procesal más que de los principios del derecho. En este sentido, es básico establecer instrumentos adecuados para el reconocimiento, la legitimidad y la exigibilidad de los acuerdos que se planteen, producto de procesos de consulta y de diálogo, que aseguren su cumplimiento.

En cuanto al punto de vista económico, es necesario replantear cómo a partir de la renta que se genera de la explotación de recursos naturales podemos capitalizarnos mejor, para ello se requiere de un gran acuerdo político que tenga componentes de sostenibilidad, de participación y de paz.

### **Doctor Carlos Soria**

Sobre la relación entre el patrimonio de los recursos naturales y los pueblos indígenas alrededor del tema de la sostenibilidad, el Código Civil de 1852 planteó que todos los predios deberían ser registrados y los que no lo fueran deberían pasar a ser propiedad del Estado. Los pueblos indígenas nunca tuvieron conocimiento de una norma tal. El derecho civil del siglo XIX aplicado en la Amazonía a favor de colonos permitía tomar la tierra de los indígenas. Los Códigos Civiles de 1936 y 1984 repiten esta tara, lo cual se consagra a través de los Registros Públicos y genera la existencia de varios catastros dispersos que no integran toda la información, lo cual favorece la arbitrariedad, sectorización, entre otras dificultades que afrontan los pueblos indígenas para titular y registrar sus tierras.

A través de los decretos legislativos, el gobierno ha estado señalando que se respetará el derecho de propiedad, pero la discusión es respecto a la posesión. Se dice que hay 12 millones de hectáreas en manos de los indígenas, de las cuales el 30% está en propiedad y el resto en cesión en uso, y sobre ellos el Estado puede revertir ese derecho y entregarlo en concesión a otros interesados. La verdadera razón por la que se levantan los indígenas, aparte del impacto ambiental del petróleo y de la minería, es porque están preocupados por que COFOPRI dijo, a inicios de este año, que entrarían a discutir el mejor derecho de propiedad sobre estas tierras, más no a resolver el tema de la posesión que aún continúa pendiente desde hace 500 años.

### **Doctora Carmen Moreno**

Mi pregunta para el doctor Alcides Chavarri es que si al crearse una ANP se hacen consultas, ¿como están estructurados estos mecanismos y cómo se llevan en la práctica?

### **Doctor Manuel Glave**

Hay dos fenómenos que deben ser discutidos, en primer lugar las tierras ociosas, sobre las cuales el Estado puede decidir revertir a su favor si ve que su propietario no las aprovecha, sin tener en cuenta que el uso que se le da pudiera ser estacional. Es ahí donde se genera la preocupación de que si no se utiliza dicho recurso a los ojos del Estado, su propietario lo puede perder. Un claro ejemplo de esto es la práctica pastoril en enormes extensiones de tierras (¿eriazas?) en las comunidades campesinas de la costa norte del país. Y, asimismo, cabe señalar que las reservas

comunales han sido una herramienta muy útil para resolver los conflictos territoriales que hay en la Amazonía, en la medida que las Reservas Comunales resuelva, de alguna manera, los problemas impuestos por la lógica comunal - empresarial impuesta por la Reforma Agraria. En ese sentido, es importante resaltar la importancia que debe jugar en el futuro de los pueblos indígenas.

**Doctor Alcides Chavarri**

Respecto a la pregunta sobre cómo se lleva a cabo el mecanismo de consulta para la creación de una ANP, cabe señalar que el primer paso es elaborar un expediente técnico sobre la base de ciertos términos de referencia entre los cuales se establecen mecanismos de consulta, que deben adaptarse a la realidad de la zona en donde se proyecta el establecimiento de una ANP. Si es un espacio en la selva, los mecanismos de consulta van a ir dirigidos sobre todo a las comunidades nativas. Estos mecanismos de consulta se implementan a través de talleres que acompaña el Estado y una ONG que generalmente presenta la propuesta. Una vez que hay un acuerdo con los pobladores y titulares de derecho, sobre el uso de los recursos naturales de la futura ANP, SERNANP presenta el expediente técnico a los sectores producción, defensa, relaciones exteriores, energía y minas, entre otros, quienes hacen observaciones según sus competencias.

**Ingeniero Henry Luna**

Existen problemas con los mineros artesanales quienes sin conocer el contenido de las normas, exigen su derogación. Pero es una realidad que hay que enfrentar porque en el Perú hay regiones como Madre de Dios, Puno, Piura, La Libertad, Cajamarca, Ica, Arequipa y Ayacucho en donde la actividad minera genera una gran contaminación, siendo necesaria la búsqueda de financiamiento extranjero para controlar el problema de la informalidad y el peligro que conlleva para el ambiente.

## **Tema 2. «El Derecho a la Consulta»**

**Doctor José Luis Daza**

La primera pregunta que surge al hablar del Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales es qué hace un convenio de estas características y contenido en el ámbito de la Organización Internacional de Trabajo. La OIT es un organismo de carácter tripartito entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, pero no forman parte las organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Desde el principio de la existencia de la organización se llevaron a cabo estudios sobre la condición de los trabajadores indígenas, es decir que la OIT entra a la cuestión indígena desde el punto de vista del trabajo. Dichas investigaciones dieron lugar a los documentos de la OIT sobre el trabajo forzoso. En este proceso se llega a la conclusión de que al mismo tiempo que defender el trabajo, hay que defender la fuente de trabajo, que implica defender el medio donde están los pueblos indígenas y tribales. En este sentido, en 1957 se llega al Convenio 107 sobre los pueblos indígenas y tribales, con una orientación distinta al posterior Convenio OIT 169. Sin embargo, dispone un carácter protector y de establecimiento de derechos de las poblaciones indígenas principalmente el trabajo indígena, denominado así desde un punto de vista de colectividad. En los años 80, después de múltiples discusiones en los diferentes organismos de las naciones unidas se llegó a la conclusión de que ha cambiado la visión de lo indígena y que de un proceso proteccionista e integracionista se pasa a un proceso de reconocimiento de diferencia cultural. Antes de la discusión del Convenio 169 en la Conferencia Internacional del Trabajo, se realizaron encuestas previas a los Estados, donde se preguntaba sobre qué aspectos del Convenio 107 deben cambiarse, apareciendo los conceptos de territorio, propiedad, soberanía y autodeterminación.

El Convenio 169 establece el derecho de consulta para pueblos indígenas y tribales y señala para qué son las consultas, en qué momento se realizan y quién tiene que iniciarlas, pero no dicen cómo deben realizarse, por ello el gran problema está en haber establecido un sistema adecuado de consultas que sea capaz de velar por los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El sentido de los convenios de la OIT es alimentar la legislación nacional laboral o la legislación nacional social con carácter general, y en este caso en particular, promover la existencia de un marco normativo protector de los derechos de los pueblos indígenas.

El artículo 6° del Convenio de la OIT menciona que al aplicar las disposiciones del presente Convenio, 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; con ello está clara la obligación del gobierno de consultar. El mismo artículo nos dice también que el gobierno debe 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, quedando instituido el derecho a la participación y la obligación del Estado de adoptar disposiciones que permitan esta participación. Finalmente este artículo nos dice que se deben 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, es decir que la obligación del Estado no es sólo promover y aplicar un sistema de consultas y la participación, sino que debe tener una disposición presupuestaria para que esto sea posible.

Igualmente, el artículo 7° de dicho Convenio señala que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, es decir que junto a una obligación del Estado, se establece el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sobre la utilización de determinado territorio y sobre su modelo de desarrollo.

Es por ello que tratándose de una norma que establece derechos y obligaciones, es normal que una parte reclame a la otra si consideran que debería ser consultada y ser partícipe de las decisiones respecto a sus intereses.

Además, el artículo 15° del Convenio 169 menciona que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de

los recursos existentes en sus tierras. Una vez entregado en concesión un terreno, no se cumple con el Convenio 169 realizando una consulta posterior. La consulta debe ser previa al otorgamiento de una concesión o promulgación de una norma, el Estado no puede delegar el proceso de consulta a la empresa u a otras instituciones privadas, sino que es un ente gubernamental quien tiene que hacer la consulta.

Hay que establecer un sistema de consulta relacionado con la representatividad. El reconocimiento de las instituciones, de las autoridades y de los representantes es esencial para el éxito del proceso de consulta, el cual está destinado a obtener un acuerdo o consentimiento de un proyecto de ley.

El Convenio 169 no reconoce el derecho de veto de los pueblos indígenas, sino el derecho a la formación de la voluntad entre todos, fruto de la consulta.

El sistema jurídico nacional tiene que reconocer las realidades nacionales, si en un país hay pueblos indígenas o tribales esto tiene que estar reconocido. No creo que el proceso de consulta pueda implicar un cuarto poder, sino que significa integrar a unos ciudadanos con características distintas en el proceso de formación de las normas que los afectan.

### **Doctor Iván Lanegra**

A menudo se utilizan términos nacionales que se confunden con lo que se entiende a partir de la doctrina vinculada a los pueblos indígenas. Por ejemplo, el derecho de participación política es un derecho individual de origen liberal que todos ejercemos, que hay que diferenciarlo del derecho a la consulta de los pueblos indígenas (el cual es un derecho colectivo); de la figura de democracia directa o participación ciudadana que tiene otro marco; ni tampoco hay que confundirlo con una figura típica de la actividad minera que se denomina “acuerdo previo” que es un acuerdo con un privado y el propietario del predio para proceder a realizar dicha actividad.

La Defensoría del Pueblo tiene un programa especial para los pueblos indígenas, dedicado especialmente a las políticas públicas dirigidas a esta población. En este sentido, un importante tema es la implementación del Convenio 169 de la OIT, siendo evidente que el Estado no había previsto los mecanismos adecuados para la implementación el derecho de consulta de los pueblos indígenas que ahí se establece.

Frente a ello, la Defensoría interpuso dos acciones de inconstitucionalidad contra dos decretos legislativos que se dictaron en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, alegando entre otras razones el incumplimiento de esta obligación. Para ello se tuvo en cuenta que se trata de una medida legislativa que afecta directamente los derechos de los pueblos indígenas, ya sea una afectación positiva o negativa, pues de lo que se trata es de integrar a los pueblos indígenas dentro de las decisiones del Estado. Por ejemplo, una política de salud o de educación que podría ser vista como una afectación positiva, no debería quedar exenta de consulta, siempre y cuando el impacto que genere sea directo a los pueblos indígenas.

El reciente Informe 011-2009-DP que se denomina “El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas” tuvo como origen la intención del Congreso de elaborar un proyecto de ley orientado a desarrollar el mecanismo de consulta. Muchos de los proyectos de ley que llegaron a la Defensoría del Pueblo confundían los términos inicialmente expuestos, es decir, hacían referencia al derecho de consulta como si fuera el derecho a la consulta popular o un proceso de votación. Sin embargo, en el proceso de consulta se busca un acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas a través de un diálogo. Este informe, establece la necesidad de desarrollar el Convenio 169 teniendo en cuenta el concepto adecuado de derecho de consulta de los pueblos indígenas, por dicha razón la Defensoría del Pueblo está elaborando actualmente un proyecto de ley sobre la materia, el cual ha sido remitido en consulta a la oficina a la OIT en el Perú.

Una de las últimas contribuciones de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho de consulta de los pueblos indígenas ha sido la elaboración de una propuesta de mecanismos de diálogo y consulta para el recientemente creado Grupo Nacional de Coordinación, conformado por el Estado y representantes de los pueblos indígenas y de otras instituciones, a fin de que lo que se discuta en el marco de ese proceso de diálogo cumpla con lo que establece el Convenio 169.

Un tema importante de resolver está referido a las dificultades prácticas de la aplicación del derecho de consulta, entre las cuales está la identificación del sujeto de la consulta, en este caso los pueblos indígenas. Al respecto, últimamente se han señalado varias cifras tentativas sobre cuántas comunidades nativas existen y cuál es la población de cada una de ellas, sin tener en cuenta que las comunidades campesinas son también comunidades indígenas y deberían formar parte del proceso de consulta de aquellos temas que los afecten.

En segundo lugar, hay un problema de identificación de los pueblos indígenas, porque uno de los criterios que se utilizan en los censos para identificar a la población indígena es el idioma indígena como lengua materna. Sin embargo, existen comunidades donde todos hablan castellano, pero aún mantienen una vinculación muy fuerte con su cultura en otros aspectos y por lo tanto no puede descalificárselos como indígenas. Por otro lado, existen otros criterios subjetivos para identificar a los pueblos indígenas como el propio reconocimiento como indígena, pero estos son relativos. Por ello, se requiere un desarrollo normativo para identificar a quien nos referimos en cuanto a la población que debe ser consultada como pueblo indígena.

Otro aspecto importante, son las etapas y las características mínimas que debe tener un proceso para ser considerado como consulta. En primer lugar, la consulta debe ser efectuada antes de la decisión, debiendo incorporarse a la población indígena desde el inicio del proceso, porque es la única forma de garantizar la integración plena de la decisión que se va a tomar. Además se requiere que esta integración de los pueblos indígenas sea a través de sus organizaciones representativas. Asimismo, respecto a las características de facilitación del proceso, se debe contar con personas que manejen una metodología intercultural al momento de hacer el diálogo. En el mecanismo de diálogo hay una etapa importante en la cual los funcionarios del Estado y los miembros de los pueblos indígenas entiendan qué implica entrar en un diálogo intercultural, el cual tiene que partir de la posibilidad casi mental de entender que hay una forma distinta de entender el mundo con la cual tienes que intentar convivir. Esto es clave en un Estado como el nuestro que tradicionalmente ha actuado de una forma impositiva. Este proceso llega un punto final de toma de decisiones que implica que pueda haber o no un acuerdo. Finalmente, el Estado tomará una decisión que no deberá afectar los derechos fundamentales de las personas y deberá estar acorde a la Constitución Política del Perú. Una parte posterior de este proceso es el seguimiento, el cual no está dentro del marco expreso del Convenio 169 pero se convierte en una necesidad lógica para lograr su implementación efectiva.

Respecto a los desafíos de la democracia en un país multicultural, es evidente que un modelo de Estado - Nación homogéneo no puede implementarse en un país multicultural como el nuestro, por lo tanto se deben plantear inclusiones. El Estado necesita poner sobre la mesa las tensiones sociales en lugar de ocultarlas y trabajar soluciones de manera conjunta.

## **Doctor Daniel Perleche**

La Defensoría del Pueblos en su Informe 011-2009-DP, en sus conclusiones sobre tema de derecho a la consulta, señala que el INDEPA es el ente rector encargado de la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en la administración estatal. Como tal, debe tener un rol activo en el desarrollo del proceso de consulta, promoviendo, supervisando y fiscalizando el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Para ello se requiere fortalecer dicha entidad en el marco del proceso de reforma del Estado y dotarla de los recursos presupuestales necesarios para que cumpla con sus fines. Al respecto el INDEPA es un organismo público que nació por iniciativa de los pueblos indígenas y del Poder Legislativo, el cual hoy en día está adscrito al Ministerio de Mujer pero no ha sido creado por iniciativa del Poder Ejecutivo. El INDEPA es el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, creado con rango de ministerio y formado por funcionarios representantes de diversos sectores del Poder Ejecutivo, así como por 9 representantes de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. Estos representantes andinos, amazónicos y afroperuanos proceden a través de unas elecciones realizadas respetando sus costumbres e identidad, siendo luego acreditados por el Consejo Directivo INDEPA, por lo tanto tienen legitimidad. Por esa razón es que la Defensoría del Pueblo señala que el INDEPA puede viabilizar el tema de la consulta previa a los pueblos indígenas.

El día de mañana van a derogarse los decretos legislativos N°s 1090 y 1064, los cuales trajeron una serie de dificultades porque fueron emitidos por el gobierno a través de las facultades delegadas por el Poder Legislativo, sin haberse consultado previamente a los pueblos indígenas. Haciendo una autocrítica al respecto, cabe señalar que no es posible que el INDEPA, que tiene el deber y la obligación de formular y aprobar políticas nacionales para que los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos consiga el desarrollo que el Estado quiere para ellos, no cumpla con el rol que le asigna la ley. Al parecer, el gobierno necesita un INDEPA para que defienda una posición política gubernamental relacionada con los pueblos indígenas y no para estar al lado de los pueblos que promovieron su creación. Lamentablemente cuando se promulgaron dichos decretos legislativos, el INDEPA no pudo actuar por estar en una transición organizacional y funcional y aún actualmente carece de documentos de gestión y cuenta con un presupuesto bastante limitado.

## **Comentarios de los panelistas:**

### **Doctor Alcides Chavarri**

Para la implementación del derecho de consulta, como funcionario público, que debe tomar decisiones se presenta un conjunto de problemas: a) a quién consulto, b) qué parte de mi entidad es la que va a consultar, c) cuándo consulto, d) qué tipo de normas se someten a consulta: leyes reglamentos, directivas, e) qué materias se consulta.

Los funcionarios no podemos esperar a que termine esa reflexión porque el día de mañana van a venir los pueblos indígenas y nos van a decir “*esto se tiene que hacer así*”.

### **Ingeniero Henry Luna**

La consulta no es un tema nuevo, pues ha sido contemplada anteriormente para desarrollar proyectos mineros y petroleros, con resultados positivos como el caso de Camisea.

Por otro lado, hay una preocupación en cuanto al diálogo exigido por la OIT, porque muchos pobladores confunden este tema y se aprovechan indebidamente. Por ejemplo, en Madre de Dios muchos pobladores considerados de comunidades nativas son en realidad pobladores de Puno que llegaron a dicha zona huyendo de los problemas de su localidad. Asimismo, hay mineros artesanales que llegaron de Puno y que también se ubicaron en Madre de Dios. En este caso, sin ser ninguno de estos grupos comunidades nativas, se otorgan esa calidad para aprovechar los recursos y lo hacen de modo informal.

### **Doctora Ana Palomino**

La Defensoría del Pueblo encontró la necesidad de elaborar el Informe 011-2009-DP, no solo por petición del Congreso de la República, sino porque hay un sin número de términos que son confundidos con el término consulta, por ello existe la necesidad de dilucidar a qué se refiere. Se entiende a la consulta como un mecanismo de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas en forma previa, cada vez que se pretende realizar una medida administrativa o legislativa. Sin embargo, la consulta no es el único mecanismo establecido en el Convenio 169 de la OIT, también existe otro pilar

que es el derecho a la participación, el cual se puede ejercer durante todo el proceso en que se desarrolle el proyecto o la actividad. Asimismo, es importante establecer cuándo estamos ante una afectación directa. ¿Ha desarrollado la OIT algún tipo de lineamiento, consideraciones o estudios al respecto?

Por otro lado, conociendo el problema de la institucionalidad indígena ¿de qué forma se puede garantizar la representatividad de los pueblos para ejercitar el derecho de consulta? pues la Defensoría del Pueblo tiene dificultad para delimitar el término pueblos indígenas e incluso quienes serían considerados indígenas, teniendo en cuenta los criterios objetivos y subjetivos mencionados.

**Doctora Virginia Reina**

En el tema de hidrocarburos, tengo conocimiento de que Perupetro es quien realiza eventos presenciales meramente informativos, sin embargo ¿En qué momento se realiza la consulta y se recogen opiniones si solamente son mecanismos de información? ¿Qué es lo que se consulta?

**Doctor Carlos Hermoza**

A manera de reflexión, quisiera preguntar al representante de la OIT ¿si existe algún tipo de responsabilidad y quienes serían los responsables de un eventual incumplimiento al derecho de consulta de los pueblos indígenas?

**Doctor Carlos Soria**

Más importante que detallar lo que significa consulta, es la actitud de respeto entre todos. Junto al derecho a la consulta que se da particularmente sobre poblaciones excluidas, marginadas, apartadas que no participan del proceso de desarrollo, está el derecho a la participación ciudadana, que tiene que ver con el derecho de todo ciudadano a intervenir en el proceso de toma de decisiones del Estado. La diferencia es que el derecho a la consulta está muy aplicado a la norma legal y administrativa, así como a un determinado proyecto que pudiera afectar a los pueblos indígenas. En ese sentido, podría consultarse todo y sería una buena práctica en ejercicio de la democracia. Sin embargo, la discusión está en que no todos somos considerados ciudadanos iguales por el gobierno, eso es lo que tenemos que cambiar pues necesitamos una democracia que integre a todos.

## **Doctor José Luis Daza**

En cuanto al proceso de formación de las normas y la consulta dentro de este proceso, creo, en primer lugar, que no tenemos que caer en la ingenuidad, las normas no se crean por la voluntad de un funcionario sentado en su escritorio, lo presenta al Ministro y sale aprobada a los pocos días. Una norma se piensa, se medita y se consulta internamente con muchos órganos de gobierno para tener en cuenta las implicaciones en diversos aspectos, lo cual tarda meses, entonces, por qué si el gobierno se toma tanto tiempo en hacer este tipo de investigaciones previas, no se puede tomar un tiempo para hacer las consultas debidas a los pueblos indígenas.

En segundo lugar, muchos sistemas jurídicos se enfrentan al fraude de ley y a la infracción de las normas y a la simulación. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Recomendaciones de la OIT durante años ha estado reiterando la necesidad de establecer criterios armonizados para la identificación de los pueblos indígenas. Todos sabemos que en el lenguaje coloquial es lo mismo decir comunidad campesina o pueblo indígena. Pero valdría la pena que una norma deje bien claro si son lo mismo, si tienen mismos derechos y todas las implicaciones que pueda tener su diferenciación.

Además es claro que el momento de la consulta debe ser previo, y tiene que hacerse a través de organizaciones representativas. Si tenemos dificultad para determinar la representatividad de un sindicato habrá mayores problemas para determinar la representatividad de este tipo de organizaciones. No obstante, hay sistemas para medir la representatividad, como a través de un registro de organizaciones. Si bien pueden concurrir varias organizaciones, como ocurre con los sindicatos, habrá que buscar un sistema que arbitre esas posibles diferencias y establecer la representatividad de uno sobre otro o la concurrencia de representatividad, siempre hay soluciones para eso.

Respecto al contenido de la consulta, a modo de ejemplo, si se decide construir una carretera a través del territorio indígena, algún tipo de consulta al pueblo indígena habrá que hacerse, porque una carretera es una instalación fija que va a tener efectos ambientales. Esto no quiere decir que necesariamente se deberá modificar el proyecto a pedido de los pueblos indígenas, sino que se escucharán las razones por las cuales proponen el cambio y las alternativas que sugieren. Finalmente el gobierno decidirá si se admite, no admite o admite en parte la modificación al proyecto, pero siempre deberá justificar su decisión.

Los países multiculturales tienen que prever que sus sistemas de formación de normas son distintos y que el proceso de toma de decisiones políticas es distinto, por ello tienen que introducir a estos procesos una fase de consulta.

Por otros lados, hay comunidades indígenas que deciden no participar en el proceso de consulta, en este caso, el Estado salva su responsabilidad iniciando el proceso, convocando a los representantes, dejando transcurrir el plazo establecido, y dejando constancia de la no participación.

Previamente a los sucesos de Bagua, el Perú estaba llamado a comparecer ante la Comisión de la Aplicación de Normas de la OIT para aclarar su modo de aplicar el Convenio 169 en el país. Al respecto hay unas conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la que expresa preocupaciones acerca de los problemas persistentes en la aplicación del Convenio en diversas esferas, en particular con respecto a la necesidad de establecer criterios armonizados para la identificación de los pueblos indígenas (artículo 1), la necesidad de desarrollar una acción sistemática y coordinada para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto de su integridad (artículos 2 y 33), así como la necesidad de establecer mecanismos adecuados de consulta y participación, que son proporcionados con los medios necesarios para efectuar sus funciones, incluso con respecto a la adopción de medidas legislativas y la explotación de los recursos naturales (artículos 2, 6, 7 y 15, párrafo 2 del artículo 17 y artículo 33). Además reitera la actitud del gobierno de no facilitar respuestas a las peticiones específicas de información hechas por la Comisión de Expertos durante varios años. Asimismo, exhortó al Gobierno para que haga mayores esfuerzos para asegurar que no se aplique ni promulgue ninguna legislación relativa a la exploración o la explotación de recursos naturales sin consultar previamente a los pueblos indígenas afectados por estas medidas, en plena conformidad con las prescripciones del convenio. La Comisión subrayó la obligación del Gobierno de establecer mecanismos apropiados y efectivos para la consulta y la participación de los pueblos indígenas, que es la piedra clave del Convenio. Los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades y de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, como prevé el párrafo 1 del artículo 7 del Convenio. Finalmente, la Comisión instó al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para que, sin demora, ponga la legislación y la práctica nacionales en armonía con el Convenio.

Si bien la OIT no tiene función jurisdiccional, normalmente, los tribunales de justicia del país interpretan las normas a tono con las recomendaciones y observaciones de los órganos de la OIT, por ello si bien no habría condena por el incumplimiento del Convenio, la responsabilidad puede ser el verse con una norma declarada inconstitucional porque no se siguió el procedimiento adecuado.

**Doctor Iván Lanegra**

El Congreso de la República está preparando una modificación de su reglamento a fin de adecuar la elaboración de las leyes al Convenio 169, lo cual sería un avance importante.

**Doctor Daniel Perleche**

Al igual que Bolivia, Colombia y Ecuador que tienen normas sobre la materia, aspiramos que el Congreso de la República del Perú consulte también a los representantes legitimados de los pueblos indígenas acerca de la norma que va a regular el propio derecho de consulta.

**Doctora Norka Moya**

Los indígenas conforman más del 40% de la población de nuestro país y existen 44 culturas vivas amazónicas con propio idioma, cosmovisiones y culturas. Siendo el Perú un país multicultural y pluricultural es importante la interculturalidad para lograr el desarrollo de nuestros pueblos.

Agradezco la participación de cada uno de los profesionales que han intervenido en este Primer Conversatorio «A un año de la vigencia de los Decretos Legislativos sobre medio ambiente», cuyos aportes reflejan la interculturalidad de nuestra sociedad y nos ha permitido interrelacionarnos perfectamente entre instituciones.

## Conclusiones

**Primera.-** *El Perú es un país con una gran riqueza en recursos naturales y culturales - conocimientos ancestrales-. Estos recursos deben estar al servicio del desarrollo de la nación en un contexto de protección de los ecosistemas frente a las amenazas del cambio climático y la contaminación creada por la humanidad. En este contexto, los intereses públicos se deben privilegiar sobre cualquier interés privado reconociendo la pluriculturalidad de los actores sociales y el respeto al derecho de las minorías.*

**Segunda.-** *El acceso a la explotación de los recursos naturales se encuentra vinculado esencialmente a la titularidad sobre los derechos superficiales. Gran parte del territorio ocupado por los pueblos indígenas en la selva del Perú cuenta con derechos posesorios más no derechos de propiedad, en términos legales. La posible afectación o reducción del hábitat natural de dichas comunidades con espacio de sustento es uno de las causas que propiciaron el conflicto con las comunidades nativas.*

**Tercera.-** *El Convenio OIT 169 regula los derechos de las comunidades nativas y campesinas desde un enfoque inicial de la protección del derecho a los recursos que son esenciales para el trabajo y bienestar, que en espacios rurales significa generar un espacio de protección al entorno sobre el cual viven las comunidades nativas y campesinas. El derecho a consulta consagrado en el Convenio OIT 169 es una herramienta clave para la formación de una voluntad social.*

**Cuarta.-** *El derecho a la formación de la voluntad de todos los actores sociales es un elemento esencial para la aprobación de políticas públicas y ha ser implementadas mediante normas legales. El derecho al veto no forma parte de los derechos consagrados por el Convenio OIT 169.*

**Quinta:** *La creación de procesos de consulta ciudadana para la formación de normas legales que afectan intereses de poblaciones bajo el amparo del Convenio OIT 169 debe contener un sistema de formación de normas que reconozca la pluriculturalidad de los actores sociales destinatarios de las normas legales. En este contexto, es responsabilidad del Estado Peruano crear un procedimiento, de naturaleza consensuada con todos los actores sociales que institucionalice los procesos de consulta de los pueblos indígenas y otras poblaciones rurales y, como requisito para la aprobación de políticas públicas y normas legales que puedan afectar los intereses de dichas poblaciones.*