Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA Nº 119 -2014/DP-PAD

Lima, 23 DIC. 2014

VISTO:

El Memorándum Nº 931-2014-DP/PAD, que adjunta el Memorando Nº 096-2014-DP/APCSG, mediante el que se solicita la emisión de la resolución que apruebe el documento denominado: "Protocolo de Intervención en Conflictos Sociales en el Contexto de la Consulta Previa"; y,

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con los artículos 161º y 162º de la Constitución Política del Perú se aprobó la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, modificada por la Ley Nº 29882, y mediante Resolución Defensorial Nº 0012-2011/DP se aprobó su vigente Reglamento de Organización y Funciones, en adelante el **REGLAMENTO**;

Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 73° del **REGLAMENTO**, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, tiene como función principal contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales a través de la investigación de las problemáticas de fondo que subyacen en los conflictos; mediante el monitoreo, análisis y gestión de conflictos sociales, y el seguimiento de actas; así como diseñar mecanismos confiables de atención de la conflictividad;

Que, asimismo, de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 74° del **REGLAMENTO** la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, tiene entre otras funciones, la de dirigir el monitoreo de los conflictos sociales a nivel nacional a través de la elaboración periódica de reportes y otros instrumentos similares, así como proponer lineamientos de prevención e intervención;

Que, según el documento de visto, se solicita que se apruebe el documento denominado: "Protocolo de Intervención en Conflictos Sociales en el Contexto de la Consulta Previa";

Que, la finalidad de la aprobación del citado documento es la de proporcionar pautas que orienten la intervención de los comisionados y comisionadas en los casos particulares previendo las posibles situaciones de conflicto que rodeen la consulta previa, verificando que el diálogo intercultural cumpla con los estándares adecuados y que los acuerdos sean debidamente cumplidos en los plazos que se fijen en las actas correspondientes;

Que, mediante Resolución Administrativa N° 069-2011/DP-PAD se aprobó el documento denominado: "Guía para la elaboración de los Lineamientos de Intervención Defensorial", que establece las pautas necesarias para guiar de forma concreta la actuación a seguir respecto a un tema específico dentro del marco de las funciones de la Defensoría del Pueblo, guía que será empleada por la Adjuntía o Programa competente según el tema abordado;

Que, el numeral 4 de la citada Guía, señala que los Lineamientos de Intervención Defensorial deberán ser aprobados por la Primera Adjuntía mediante Resolución Administrativa, conforme a los literales c), n) y r) del artículo 14° del **REGLAMENTO**;

Defensoría del Pueblo

Que, en este contexto y por las referidas consideraciones, corresponde aprobar el documento denominado: "Protocolo de Intervención en Conflictos Sociales en el Contexto de la Consulta Previa";

Con los visados de la Secretaría General, de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo y de la Oficina de Asesoría Jurídica;

En uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, modificada por la Ley N° 29882 y de conformidad con lo dispuesto por los literales c), n) y r) del artículo 14° del **REGLAMENTO** y estando al encargo de funciones efectuado mediante Resolución Administrativa N° 0038-2011/DP;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el documento denominado: "Protocolo de Intervención en Conflictos Sociales en el Contexto de la Consulta Previa".

Artículo Segundo.- ENCARGAR a la Oficina de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones de la Defensoría del Pueblo, la publicación de la presente resolución, en el Portal Institucional de la Entidad.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Claudia Rosanna Del Pozo Goicochea
Primera Adjunta (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA CONSULTA PREVIA

INTRODUCCIÓN....2
PRINCIPIOS....4
1.ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEFENSORIAL....4
1.1 Fases de la intervención defensorial en procesos de consulta previa desde un enfoque preventivo de conflictos sociales....5
2.SITUACIONES QUE DEMANDAN LA INTERVENCIÓN DE LA ADJUNTÍA DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD Y LAS OFICINAS DEFENSORIALES....7
2.1Consulta previa en el marco de un conflicto social activo....8
2.2Consulta previa en el marco de un conflicto latente....10
2.3 Consulta previa en el marco de un conflicto social resuelto....10
2.4 Condiciones que incrementan la posibilidad del desencadenamiento de conflictos sociales....11
A.Consulta previa condicionada por demandas sociales distintas a la materia de la consulta....11
B.Consulta previa influida por intereses políticos personales o grupales....12
C.Consulta previa en el marco de tensiones entre actores indígenas....12
D.Consulta previa sobre medidas administrativas o legislativas polémicas....13
3.ACOMPAÑAMIENTO DE LA ETAPA DE DIÁLOGO INTERCULTURAL EN PROCESOS DE CONSULTA PREVIA....13
3.1Preparación del acompañamiento....14
3.2Prevención y atención de dificultades en el proceso de diálogo....14
3.3Supervisión de la elaboración y adopción del acta de consulta....20
4.SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL ACTA DE CONSULTA Y MONITOREO DE LOS DESACUERDOS....22
ANEXOS....24
HERRAMIENTAS PARA LA INTERVENCIÓN EN PROCESOS DE CONSULTA PREVIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE PREVENCIÓN, GESTIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS....24
Bibliografía....32

INTRODUCCIÓN

El Estado peruano ha cumplido con la obligación internacional de implementar la Ley de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, derivada de la suscripción del Convenio 169. En setiembre del 2011 promulgó la Ley Nº 29785 y en abril del 2012 el Decreto Supremo Nº 001-2012-MC que la reglamenta.

En los antecedentes del debate jurídico del referido marco normativo se pueden observar el creciente proceso de reivindicación de derechos de parte de las comunidades andinas y amazónicas que buscan poner en la agenda pública los serios problemas que confrontan como son de salud, educación, acceso a la justicia, etc. Pero, sobre todo, fueron los trágicos sucesos ocurridos en las provincias de Bagua y Utcubamba (Amazonas) en los que perdieron la vida treinta y tres personas entre policías y civiles, los que interpelaron al Estado y abrieron el camino para la materialización de este derecho.

No obstante ello, se debe tener presente siempre que el reconocimiento real de un derecho se alcanza con su pleno ejercicio. Lo que se ha cumplido es una etapa de implementación jurídica pero estamos ingresando a otra etapa, la de aplicación del derecho, en la que las normas aprobadas, la diligencia de la administración estatal, la voluntad política serán puestas a prueba. Es a esta tarea, aún pendiente, a la que Defensoría del Pueblo desea, una vez más, aportar.

El desafío al que se alude debe estar guiado por una convicción fuerte en torno a la capacidad legitimadora que puede llegar a tener el proceso de consulta respecto de las medidas administrativas o leyes que se ventilen en sus espacios. El diálogo entre culturas diferentes –medio por excelencia para afrontar situaciones problemáticas- es una oportunidad para acortar distancias, crear vínculos más densos y avanzar en la atención de problemas ancestrales que afectan a los pueblos indígenas. En ese contexto, los acuerdos deberán constituirse en verdaderos referentes para los actores de la sociedad y el Estado, pues dotarán a sus decisiones de un sentido compartido que habrá de asegurar una relación franca y sostenible.

Del mismo modo, la consulta previa debe ser entendida como una herramienta de inclusión política y social de sectores de la sociedad históricamente relegados. Está claro que las decisiones que influyan en la vida de los indígenas ya no les serán ajenas. Estamos ante un derecho que garantiza que serán oídos con atención; que sus puntos de vista se tomarán en cuenta y que de ningún modo perderán el control sobre decisiones que afecten sus vidas.

En consecuencia el derecho a la consulta previa no es solo un mecanismo indagatorio de la opinión de un sector de la población, es una herramienta generadora de derecho que influye en los planes y programas de gobierno de las entidades estatales y que coloca en el escenario político, social y económico a peruanos y peruanas tradicionalmente ignorados.

En ese escenario, los conflictos sociales tienen una presencia gravitante. Los casos más complejos de resolver están referidos a problemas muy profundos de los pueblos indígenas y que carecen de puentes democráticos lo suficientemente efectivos como para que sus necesidades e intereses sean debidamente comprendidos y atendidos. El crecimiento económico de la última década ha logrado disminuir la cifra de pobreza monetaria a nivel

DEFENSORÍA DEL PUEBLO · ADJUNTÍA PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES Y LA GOBERNABILIDAD

nacional. Sin embargo, cifras del 2012 indican que la pobreza rural fue de 53% y la urbana de 16.6%, mientras que la pobreza extrema en la zona rural fue de 19.7% y en la urbana de 1.4%.[1]

Cabe anotar, además, que los departamentos con mayor presencia de pueblos indígenas se ubican en el primer y segundo quintil de pobreza monetaria (INEI: 2012), y en el último quintil de Densidad del Estado (PNUD: 2012).

Según el reporte de conflictos sociales del mes de julio del 2014, la principal causa de conflictos que involucran a pueblos indígenas es la demanda por la realización de la consulta previa cuyas materias tienen que ver con sus tierras y territorios, la disposición de los recursos naturales, la preservación de su identidad. Del mismo modo, expresan sus temores por el riesgo que supone la presencia de agentes de posible contaminación ambiental o dan cuenta del daño ya ocasionado a sus medios de vida.

Es en este contexto que la Defensoría del Pueblo entiende que el mecanismo de la consulta previa es un hecho con trascendencia política, económica, social, cultural y cuyo abordaje debe contemplar un enfoque multidisciplinario y el uso de instrumentos que guíen eficientemente el trabajo del personal llamado a intervenir.

En esa medida, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, presenta el **PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN DEFENSORIAL EN CONFLICTOS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA CONSULTA PREVIA,** cuya finalidad es la de proporcionar pautas que orienten nuestras intervenciones en los casos particulares previendo las posibles situaciones de conflicto que rodeen la consulta previa, verificando que el diálogo intercultural cumpla con los estándares adecuados y que los acuerdos sean debidamente cumplidos en los plazos que se fijen en las actas correspondientes. Este documento se trabajó con la participación de las Oficinas defensoriales que podrían tener en sus jurisdicciones, procesos de consulta previa.

El Protocolo enuncia los principios que sustentan la actuación defensorial en esta materia y en seguida desarrolla tres grandes aspectos de nuestro trabajo: (i) las situaciones que demandan nuestra intervención como institución comprometida con los derechos fundamentales, la gobernabilidad democrática, el desarrollo y la cultura de diálogo y paz; situaciones que pueden ser anteriores o marginales a la consulta previa; (ii) el acompañamiento del proceso de diálogo intercultural y, (iii) el seguimiento de los acuerdos y de los desacuerdos. Adicionalmente, en la parte técnica, el Protocolo, proporciona herramientas para la intervención en la consulta previa desde la perspectiva de la prevención, gestión y transformación de conflictos.

Recomendamos para la aplicación de este protocolo, complementarlo con el Protocolo de Intervención en Conflictos Sociales y los Lineamientos de Intervención en Conflictos Sociales con Comunidades Nativas elaborados por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Del mismo modo deberán ser objeto de consulta los instrumentos que se generen en el Programa de Pueblos Indígenas en cuyo ámbito de trabajo se encuentra el tema de la consulta previa. Como se verá, el presente protocolo vincula el tema de conflictos sociales a la consulta previa y contribuye a comprender los escenarios particulares en los que se produce esta concurrencia. A partir de ahí el protocolo orienta el trabajo institucional desde la perspectiva de la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales.

Todo instrumento de defensa de derechos se basa en las experiencias y el camino recorrido, pero deberá perfeccionarse en la medida que sea utilizado. En este sentido, el Protocolo que

[1] INEI. Encuesta Nacional de Hogares, 2012

presentamos irá ganando precisión y sustento con la contribución de todos los integrantes de la Defensoría del Pueblo que hagan uso de él.

PRINCIPIOS

La actuación de la Defensoría del Pueblo en procesos de consulta previa se regirá por cinco principios:

a) PREVENCIÓN: Capacidad de adelantarse y tomar medidas que eviten o disminuyan el riesgo de tensiones y manifestación de conflictos entre los actores involucrados en el proceso de consulta y su entorno.

b) TRANSPARENCIA: Todos los actores involucrados en el proceso de consulta y la opinión pública deben conocer el rol de la Defensoría del Pueblo en los procesos de consulta, su entorno; y los límites de su intervención.

c) LEGALIDAD: Toda intervención defensorial en el marco del proceso de consulta previa debe respetar la Constitución Política del Perú y las normas nacionales e internacionales en las que se enmarca el proceso.

D) INTERCULTURALIDAD: La intervención defensorial debe regirse por un enfoque intercultural, que deberá ser aplicado tanto para las actuaciones defensoriales como para la comprensión integral del conflicto en el marco de la consulta previa.

e) CREATIVIDAD: Los problemas complejos exigen soluciones imaginativas que deberán ser incentivadas o propuestas.

1. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEFENSORIAL

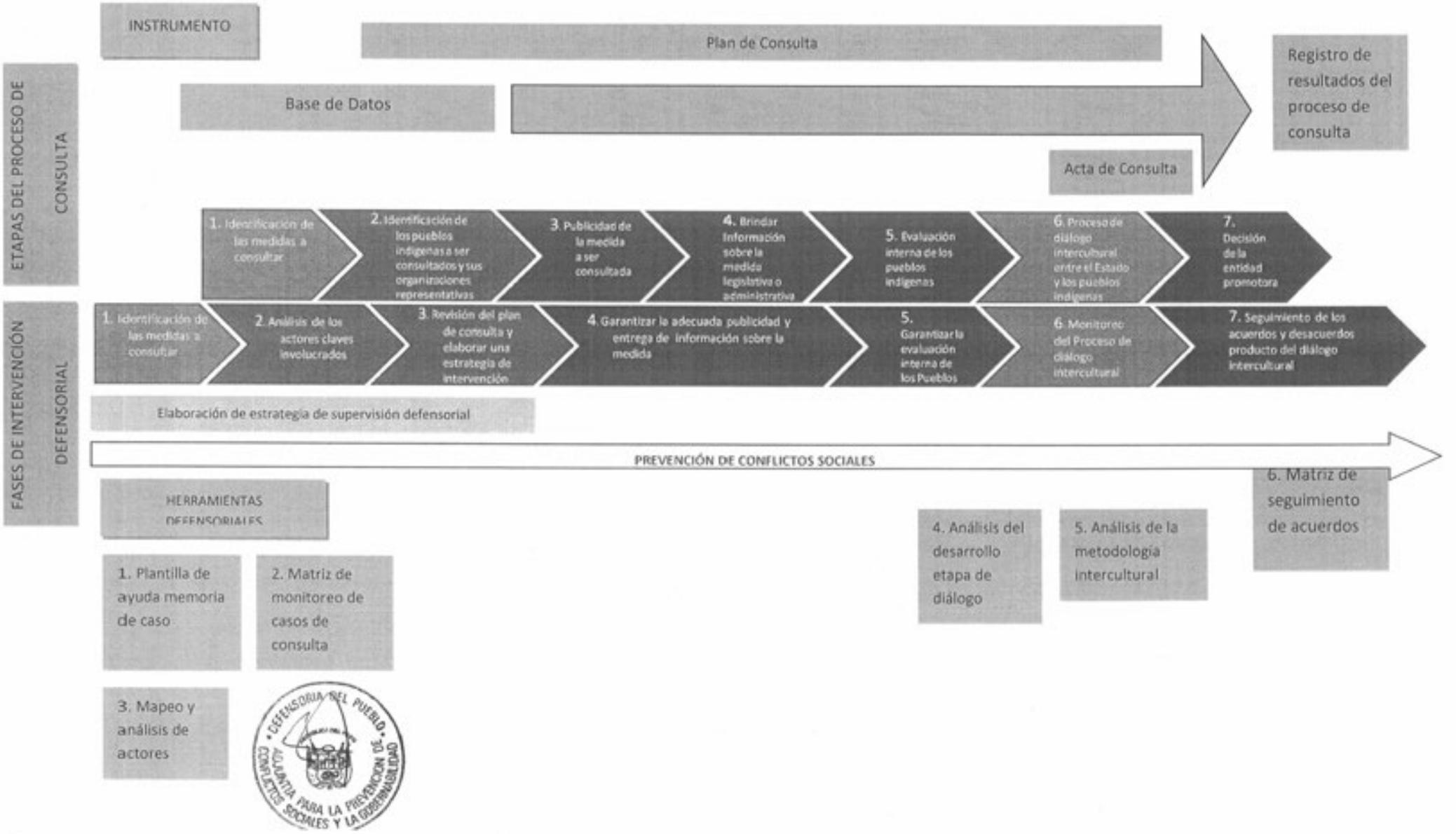
La intervención defensorial para la prevención de conflictos sociales relacionados a la consulta previa se ciñe a las modalidades de intervención establecidas en el protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales. Dos de estas son especialmente relevantes durante los conflictos sociales en el marco de la consulta previa:

	SUPERVISIÓN PREVENTIVA	INTERMEDIACIÓN DEFENSORIAL
Objetivos	Generar e intercambiar información para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de la entidad promotora	Facilitar la comprensión de las diferentes posiciones de las partes y aportar orientaciones para solucionar problemas durante los conflictos sociales

Elaboración propia en base al Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales, APCSG

A continuación se presenta de manera gráfica las fases de intervención de la Defensoría del Pueblo según las etapas del proceso de consulta previa y las herramientas desarrolladas para la supervisión preventiva.

1.1 Fases de la intervención defensorial en procesos de consulta previa desde un enfoque preventivo de conflictos sociales



1.2 Observar dificultades en las fases previas al diálogo intercultural

Desde la perspectiva de prevención de conflictos, se deben observar las dificultades que afecten los derechos de los pueblos indígenas a consultar. Prestar atención a las expresiones públicas de demandas o reclamos, que puedan influir en las actitudes de los actores involucrados durante la etapa del diálogo intercultural. A continuación se propone una lista de potenciales problemas que podrían surgir en cualquiera de las etapas de la consulta previa. No obstante, es una lista que puede incorporar nuevos indicadores.

Tabla1. Identificación de potenciales problemas en las etapas de la consulta previa

1. Identificación de la medida a consultar	- La medida identificada como objeto de consulta no es aceptada como tal por todas las partes. - Una o más partes expresan públicamente reclamos relativos a la medida. - Los pueblos indígenas piden que el proceso de consulta incluya otras medidas y otros temas.
2. Identificación de los pueblos indígenas a ser consultados	- Pueblos indígenas no identificados como sujetos de la consulta reclaman públicamente su inclusión en el proceso de consulta. - Pueblos indígenas que forman parte del proceso rechazan la participación de otros actores indígenas. - Pueblos indígenas rechazan a las organizaciones o autoridades que los representan en el proceso de consulta. - Entidad promotora no realiza estudios del contexto cultural de los pueblos a ser consultados.
3. Publicidad de la medida a ser consultada	- El Plan de consulta no ha sido elaborado con participación de los pueblos indígenas. - Una o más partes expresan públicamente reclamos o demandas referidos a contenidos del Plan (por ejemplo plazos, responsabilidades o metodologías estipuladas). - Los mecanismos de publicidad no se adecúan a las condiciones de vida de los pueblos sujetos de la consulta (por ejemplo publicidad en diarios que no llegan a la comunidad o estas tienen altos niveles de analfabetismo, publicidad por internet o por radio cuya señal no llega a todas las comunidades, etc.).
4. Brindar información sobre la medida a ser consultada	- Información brindada es insuficiente, incorrecta o incomprensible. - Métodos de información no son oportunos, accesibles y culturalmente adecuados (por ejemplo presentaciones PowerPoint con texto escrito en castellano, empleo de material muy técnico, etc.). - Una o más partes expresan públicamente reclamos o demandas sobre la calidad y el alcance de la información.
5. Evaluación interna de los pueblos indígenas sobre la medida	- Pueblos indígenas rechazan públicamente la presencia de actores externos durante su evaluación interna. - Pueblos indígenas expresan públicamente reclamos relacionados a los plazos y el tiempo para realizar la evaluación interna. - La evaluación interna no es llevada a cabo por todos los sujetos de la consulta.

2. SITUACIONES QUE DEMANDAN LA INTERVENCIÓN DE LA ADJUNTÍA DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD Y LAS OFICINAS DEFENSORIALES

A continuación se puntualizan las situaciones que se pueden presentar en la consulta previa o en su entorno, que podrían desencadenar en conflictos sociales. En cada uno de estos supuestos se establecen pautas de análisis e intervención desde un enfoque preventivo de conflictos sociales, así como información de casuística de conflictos sociales que involucran a pueblos indígenas. Recomendamos que en cualquiera de las fases de intervención los comisionados encargados trabajen de manera conjunta con la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (APCSG), la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (AMASPPI) y el Programa de Pueblos Indígenas.

Ante todo presentamos cómo la **consulta previa se puede enmarcar en un conflicto social activo, latente o resuelto.** Aun cuando no se presente ningún conflicto social, es necesario aplicar las pautas que brindamos para la prevención de un futuro escenario de conflictividad social.

En cualquier escenario pueden acontecer estas situaciones que incrementan la posibilidad del desencadenamiento de conflictos sociales:

a. Consulta previa condicionada por demandas sociales distintas a la materia de la consulta

b. Consulta previa influida por intereses políticos personales o grupales[2]

c. Consulta previa en el marco de tensiones entre actores indígenas

d. Consulta previa sobre medidas administrativas o legislativas consideradas polémicas

En cualquier de los casos podemos acceder a información sobre la posibilidad de un caso de consulta previa a través de:

a) Señalamiento público o queja directa de la demanda de consulta previa.

b) Demanda dentro del marco de un conflicto social reportado en el Reporte Mensual de Conflictos Sociales de la APCSG.

c) Queja o pedido registrado por alguna Oficina Defensorial y/o la AMASPPI.

d) Información brindada por el Ministerio de Cultura.

e) Información brindada por la entidad promotora.

En cualquiera de las situaciones hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Identificar la necesidad de la consulta previa de determinada medida administrativa o legislativa y conocer las demás características del proceso[3].
- Cruzar esa información con los casos de conflictos sociales para ver si hay alguna conexión por la materia, los actores, el proceso o los contextos. Es necesario estudiar las demandas

[2] Esto con la finalidad de diferenciar fines políticos de reales vulneraciones de derechos

[3] Véase matriz de casos de consulta previa

sociales y detenerse a evaluar si el problema que constituye el conflicto es a su vez la medida administrativa o legislativa objeto de consulta previa.[4]

- Análisis sociopolítico: Condiciones sociales, económicas, políticas (autoridades comunales, distritales y regionales; políticas o planes locales, distritales, regionales), culturales, datos históricos. [5]

- Particularmente detenerse en el análisis de actores involucrados, tanto en la consulta previa como en el entorno de ésta. En particular aquellos que son actores primarios de los conflictos, dado que puede ocurrir que la entidad promotora de la consulta sea la misma que está involucrada en un conflicto social.[6]

2.1 Consulta previa en el marco de un conflicto social activo

El conflicto social activo es aquel en el que un sector de la sociedad plantea públicamente sus demandas mediante las diferentes formas de la acción colectiva y se mantiene expectante de una respuesta.

En los conflictos activos existen cinco fases[7]. Cabe recordar que estas no se cumplen secuencialmente. Dependiendo en la que se encuentre el conflicto social, se deberá evaluar su grado de influencia en el inicio y decurso de la consulta previa. La estrategia de intervención defensorial deberá considerar acciones para la fase temprana, el escalamiento, la crisis, el desescalamiento y el posible diálogo.

En cualquier caso, la simultaneidad de estos procesos nos obliga a crear las mejores condiciones para la consulta previa, estabilizando el conflicto y procurando acuerdos que hagan viable la consulta. Hay que tener presente que las medidas de fuerza de un conflicto social siempre afectan las relaciones entre los actores y minan la confianza.

Cuadro 1. ¿Qué hacer en cada fase?



sobre desarrollo humano, hacia una densidad del Estado al servicio de la gente." Ver bibliografía.

[5] Aplicar la herramienta de análisis de actores claves o también denominada análisis de *stakeholders*, (ver capítulo correspondiente).

[7] Fase temprana: momento de la dinámica del conflicto social en el que las partes son conscientes de sus diferencias, han identificado a sus opositores y expresan públicamente sus posiciones.
Fase de escalamiento: momento en que las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social y la intensidad de las acciones de violencia física directa aumentan.
Fase de crisis: momento en la dinámica del conflicto social en que se presentan hechos de violencia cometidos por las partes o alguna de ellas, afectando los derechos fundamentales.
Fase de desescalamiento: momento en que la intensidad de las acciones de violencia física directa disminuye y las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social se pueden transformar en oportunidades para el diálogo.
Fase de diálogo: proceso comunicativo directo o mediado, orientado a construir acuerdos entre las partes. Es una opción presente en toda la vida del conflicto social.
Ver. http://www.defensoria.gob.pe/conflictossociales/glosario.php?pag=2 (Última consulta: 07 de noviembre 2014).

Elaboración APCSG

¿Cuándo las demandas sociales que se expresan en el conflicto social activo, se conectan con el derecho a la consulta previa?

A. Analizada la demanda social se encuentra que la consulta previa es uno de sus puntos principales. Se verificará ante el Ministerio de Cultura si se presentó un pedido de consulta previa[8]

¿Qué hacer? La Defensoría del Pueblo puede a partir de la información recabada del caso evaluar la validez de la demanda de consulta previa, y, de ser el caso instar, a la entidad competente, ya sea mediante la persuasión, invocación o a través de un oficio, de aplicar el derecho de consulta previa, tal como ha sucedido en el caso Kañaris[9]. Asimismo se debe prestar atención a los recursos de petición presentados por los pueblos indígenas que se encuentren en trámite o hayan sido denegados.

> Caso Kañaris -Socioambiental (Cañaris, Ferreñafe, Lambayeque)
>
> Un sector de autoridades, dirigentes y población del distrito de Cañaris y la Comunidad Campesina San Juan de Cañaris se oponen a las actividades que desarrolla la Empresa Cañariaco Copper Perú S.A. (Proyecto de Exploración Minera Cañariaco) debido a la posible contaminación así como ante el incumplimiento de compromisos. Entre sus principales demandas se identifica el ejercicio del derecho a la consulta previa.

B. Analizada la demanda social se observa que los problemas a los que se refieren requieren de consulta previa.

Es posible que el pueblo indígena no haya advertido que algunos de los puntos de su demanda social requieran ser tratados mediante procesos de consulta previa, en cuyo caso se deberá explicar y orientar sobre los alcances de este derecho.

¿Qué hacer? A partir de los principios de buena fe, interculturalidad y flexibilidad, la Defensoría del Pueblo podrá sugerir a los dirigentes indígenas que ejerzan su derecho de petición, presentando un pedido de consulta previa. Del mismo modo se puede poner en conocimiento de la que sería la entidad promotora sobre la existencia del problema para que tome las previsiones del caso.[10]

C. Analizada la demanda social se discute si la consulta u otra forma de participación es la indicada para el caso.

---

[8] Se pueden conocer las demandas sociales a partir de una queja o pedido, de la información que brindan los medios de comunicación, de comunicaciones informales, del conocimiento directo de los hechos o de pronunciamientos, memoriales. Para mayor información al respecto véase Protocolo de Intervención de Conflictos Sociales de la APCSG

[9] Véase Oficio N° 0179-2013/DP del 24 enero del 2013

[10] Trabajar de manera conjunta este aspecto con la AMASPI

En esa línea, el Convenio 169 de la OIT establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a consulta y participación, para esto último se pueden establecer una serie de mecanismos que no necesariamente son el derecho a la consulta previa.[11]

¿Qué hacer? Si bien no se han adaptado los mecanismos de participación ciudadana a las necesidades y requerimientos de la participación de los pueblos indígenas, estos sí son sujetos de los mecanismos ya existentes y se encuentran consagrados en el Art. 2 inciso 17 de la Constitución Política del Perú.

Por un lado, la Ley 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos contiene una serie de mecanismos de participación tales como las reformas constitucionales, formulación de leyes y el referéndum. Por otro lado, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, incluye mecanismos de participación ciudadana para las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión del gobierno regional, así como de la ejecución de planes, presupuesto y proyectos regionales, en los que pueden y deben participar los pueblos indígenas.

2.2 Consulta previa en el marco de un conflicto latente

El conflicto social latente es aquel en el que un sector de la sociedad percibe los problemas, identifica los actores pero no lo expresa públicamente. El conflicto social se mantiene silencioso o inactivo, pero se observan en él la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable.

¿Qué hacer? El estado de latencia amplía la oportunidad de intervención en el conflicto siempre que se tengan identificados los problemas y los actores. Se deberá contrastar el motivo de la consulta con los problemas del conflicto de modo que se prevenga una posible manifestación que afecte el proceso de consulta.
Asimismo, evaluar si el caso de consulta previa posibilitará la solución del conflicto o en caso contrario que cambie a estado activo.

Caso Capazo – Ayllu -Socioambiental (Collao, Capazo. Puno)

La comunidad campesina Rosario Alto Ancomarca y otros actores rechazan las actividades de exploración de minera Ayllu SAC en este distrito, por temor a la posible contaminación en los ríos Pisacoma, Tupala, Huenque y Mauri, y porque el desarrollo de las mismas no ha sido objeto de consulta previa.

2.3 Consulta previa en el marco de un conflicto social resuelto

Puede darse el caso que se realice la consulta previa sobre una medida relacionada con una causa anterior al conflicto y en el que participan los mismos actores o alguno de ellos.

[11] Artículo 7 del convenio 169 de la OIT: "Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones, 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. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente"

¿Qué hacer? Revisar la documentación del conflicto en coordinación con la APCSG. Verificar si se ha suscrito un acta de acuerdos y utilizarla con un fin preventivo.

2.4 Condiciones que incrementan la posibilidad del desencadenamiento de conflictos sociales

A. Consulta previa condicionada por demandas sociales distintas a la materia de la consulta

1. En el marco de un conflicto social activo, estas demandas no sólo condicionan la consulta, sino que de no ser atendidas pueden escalar hacia la fase de crisis del conflicto.

> **Caso Lote 192 (Ex Lote 1AB y 8) -Socioambiental (Loreto)**
>
> Los pueblos indígenas Quechua, Achuar y Urarina de las cuencas del río Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón que integran un total de 18 comunidades nativas, a través de sus federaciones demandan a la empresa Pluspetrol el pago de una compensación por el uso de tierras comunales. Este problema ya constituía un conflicto social, ante el anuncio de Perupetro, de realizar la consulta previa para la licitación de los lotes en cuestión, las Federaciones presentaron una serie de demandas que de no ser atendidas, no participarán del proceso de consulta. Estas son: la remediación por impactos ambientales, la realización de diagnósticos ambientales y sociales, indemnización, saneamiento, titulación y compensación por el uso de territorios.

2. Los pueblos indígenas pueden presentar un conjunto de demandas como condición para la realización de la consulta previa. Dichas demandas no necesariamente se enmarcan en un caso de conflicto social pero de no ser atendidas, pueden desencadenar en un conflicto social.

> **Caso Kukama Kukamiria -Socioambiental (Loreto)**
>
> Ante el anuncio de la realización de la consulta previa para la licitación de lotes petroleros en la cuenca del Marañón, representantes del pueblo indígena Kukama Kukamiria presentaron un Acta el 20 de mayo del 2013 con una propuesta de su visión de vida plena, que contiene condiciones mínimas para la realización de la consulta previa y un plan para esta. Además de presentar un pliego de demandas sociales referidas a la política, medio ambiente, territorio, salud, educación, cultura y economía.

¿Qué hacer? Corresponde en cualquiera de los dos casos evaluar las demandas e identificar las entidades competentes del Estado que deben atenderlas. Evaluar las posibilidades de atender las demandas sociales planteadas para evitar que se frustre la consulta. Difícilmente serán percibidos como procesos independientes uno del otro; tanto la consulta como las demandas sociales son parte de la realidad de los pueblos indígenas. Por ejemplo, respecto al caso del Lote 192 la Defensoría del Pueblo envió un oficio a la Presidencia del Consejo de Ministros, instando a la entidad promotora a que considere las demandas interpuestas con la finalidad de salvaguardar el proceso de consulta previa. [12]

B. Consulta previa influida por intereses políticos personales o grupales

Puede darse el caso que un líder indígena, una autoridad estatal o un dirigente político o social, aproveche la realización de la consulta previa para actuar con fines políticos y/o electorales lo cual puede tergiversar los objetivos del derecho a la consulta.

¿Qué hacer? De ser necesario, se tendrá que alertar a la entidad promotora y al VMI al respecto. Para determinar la influencia política ajena al decurso normal de la consulta se debe tener en cuenta lo siguiente:[13]

- Observar si algún representante indígena o autoridad pública promociona la realización de la consulta para fines políticos o electorales.
- Analizar el discurso de los actores y los espacios en que emite mensajes que indiquen un interés político.
- Evaluar cambios de posiciones repentinos dependiendo de la coyuntura electoral o por cambios en el contexto político.
- Recoger la opinión de otros actores involucrados respecto al posible aprovechamiento político por parte de algún actor.

C. Consulta previa en el marco de tensiones entre actores indígenas

Puede darse el caso de presentarse tensiones preexistentes al proceso de consulta previa **(1) entre comunidades del mismo pueblo indígena**, así como **(2) dentro de una organización de representación indígena** o entre los distintos niveles de representación: local, regional, nacional, también pueden haber tensiones **(3) entre pueblos indígenas.**

Cualquiera de estos casos pueden deberse a las diferencias culturales, la barrera del idioma y la diversidad de intereses que cada grupo represente. Estas situaciones de tensión pueden acontecer en cualquier fase del proceso de consulta previa. Se recomienda prestar especial atención en la etapa de designación de los representantes que participarán en el proceso y en la etapa de diálogo, puesto que pueden surgir pugnas de poder.

¿Qué hacer? Propiciar espacios y tiempos para que se resuelvan las tensiones, facilitar la participación de una tercera parte, para garantizar las condiciones adecuadas para la aplicación de la consulta.

[12] Véase Oficio N°0282-2013 del 07 de marzo del 2013

[13] Utilizar como ayuda la herramienta del análisis de stakeholders o actores claves

Recomendar a la entidad promotora, de ser el caso, que no inicie el proceso cuando las tensiones sean muy fuertes, procurando brindar por igual la misma información y participación a todos los involucrados en el proceso.

Caso Maurel Et. Prom –Socioambiental (Santa María de Nieva, Condorcanqui, Amazonas)

La Coordinadora de los Pueblos Amazónicos y algunas comunidades de Santa María de Nieva se oponen al contrato de concesión del lote 116 de la empresa Maurel Et Prom Perú S.A.C. por temor a una posible contaminación y por no haberse realizado consulta previa. Otras organizaciones indígenas, por el contrario, aceptan la presencia de la empresa. En este contexto, un grupo exige el derecho a la consulta previa, mientras que otro no.

En
contenido de una norma o medida administrativa. Se considera una medida o norma polémica cuando se sabe de antemano que creará situaciones de tensión porque es abiertamente contraria a los intereses de los pueblos indígenas o es confusa y produce desconfianza.

Para identificar una medida polémica es importante considerar el alcance de la medida (factor geográfico y demográfico); la cantidad de actores involucrados, las características de los actores involucrados (diversidad de intereses, posición de poder, acceso a la información); el contexto histórico (conflictos en torno a la medida, actores previamente involucrados en conflictos, zona con baja densidad del Estado, presencia de contaminación, temores a la contaminación).[14]

Del mismo modo, las declaraciones inoportunas de alguna autoridad o dirigente o los trascendidos periodísticos pueden generar distorsiones que afecten el ambiente de recepción de la medida o norma.

¿Qué hacer? Es muy importante que la entidad promotora haga su mejor esfuerzo por elaborar la norma o medida con criterios interculturales, incorporando debidamente los intereses de los pueblos indígenas. En esto consiste el principio de buena fe, en proceder de manera honesta y transparente de modo que la credibilidad de la entidad que promueve la consulta no se vea perjudicada.

3. ACOMPAÑAMIENTO DE LA ETAPA DE DIÁLOGO INTERCULTURAL EN PROCESOS DE CONSULTA PREVIA

La etapa de diálogo intercultural entre los representantes de los pueblos indígenas y la entidad promotora es central. Es en ella que la creación de consenso entre los actores se puede producir, logrando así el objetivo de la consulta. Desde la perspectiva de la conflictividad social, el diálogo habrá logrado prevenir situaciones de violencia, incluir a los pueblos indígenas en los procedimientos de toma de decisiones y reforzar los mecanismos pacíficos y colaborativos de resolución de problemas.

En términos generales, la supervisión e intermediación de la Defensoría del Pueblo desde una perspectiva de prevención, gestión y transformación de conflictos busca mejorar la calidad del diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado. Esta es una tarea progresiva que va a depender mucho de la retroalimentación que se haga de cada una de las experiencias y en la capacidad de aprendizaje de los actores de la consulta.

[14] Se recomienda trabajar de manera conjunta con la AMASPPI

3.1 Preparación del acompañamiento

Para poder analizar y acompañar adecuadamente el diálogo es necesario contar con un registro de eventuales problemas y tensiones que podrían haberse suscitado en las etapas previas al diálogo. Para ello se debe trabajar con la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (AMASPPI) y recurrir a información recabada por esta, así como a declaraciones o cartas abiertas de actores indígenas, informes de observadores y a entrevistas con representantes indígenas y la entidad promotora.

Es necesario obtener la siguiente información antes del inicio del diálogo:

- Agenda o cronograma para la etapa de diálogo
- Información sobre presencia de intérpretes y facilitadores
- Descripción de la metodología que se empleará
- Registro de los resultados de la evaluación interna de los pueblos indígenas a ser consultados
- Lista de participantes del diálogo con información sobre costos y formas de viaje para los representantes indígenas
- Información sobre lugar del diálogo, su accesibilidad y los servicios básicos que ofrece

Los roles atribuidos en la reglamentación del proceso de consulta a los diversos actores de la consulta influyen en las actitudes y posiciones de los actores durante el diálogo. Se debe prestar especial atención a los siguientes actores y sus respectivos roles:

- **Rol de coordinación**: Entidad promotora y Viceministerio de Interculturalidad como entidad rectora en asuntos de pueblos indígenas.
- **Rol de supervisión**: Defensoría del Pueblo y Viceministerio de Interculturalidad como entidad rectora.
- **Rol de facilitador**: El Viceministerio de Interculturalidad, la entidad promotora o especialistas contratados por ella.
- **Rol de intérprete**: Especialistas acreditados por el Viceministerio de Interculturalidad y contratados por la entidad promotora.

3.2 Prevención y atención de dificultades en el proceso de diálogo

Es necesario analizar y acompañar las dificultades del diálogo intercultural en sus tres dimensiones:

- En su calidad de encuentro intercultural.
- En su calidad de fase de la consulta previa.
- En su calidad de espacio de diálogo para transformar conflictos.

A continuación se presentarán orientaciones para identificar y prevenir posibles dificultadas en el proceso de diálogo tomando en consideración las tres dimensiones señaladas.

A. Orientaciones para supervisar el cumplimiento del principio de interculturalidad

La Defensoría del Pueblo deberá garantizar el cumplimiento del principio de interculturalidad que señala la Ley de Consulta Previa 29785. Esto significa, reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, no sólo en términos procedimentales y formales sino también respecto a contenidos y actitudes.

El enfoque intercultural va más allá de conocer y respetar las costumbres, formas de aprendizaje o la participación de los pueblos indígenas – crea consciencia en las partes para comprender las diferentes interpretaciones de la realidad de acuerdo a sus identidades culturales, sin que estas diferencias motiven discriminación. Este ejercicio permite trascender prejuicios y supuestos básicos no compartidos, para poder entender las posiciones, intereses y demandas de los interlocutores con identidades culturales distintas a las propias. A su vez, esta sensibilidad intercultural facilita la generación de acuerdos en el proceso de diálogo.

1. Interiorizar el enfoque intercultural.

   A partir de la revisión de la literatura nacional e internacional sobre la materia, se formulan los siguientes principios que ayudarán a los comisionados a reflexionar sobre sus propios modos de vida y cómo estos influyen en la intervención.[15]

Cuadro 2. Principios del enfoque intercultural para procesos de consulta previa[16]

1. **Alteridad**: Saber que así como para nosotros un actor puede ser percibido como extraño – como el "otro" – para este seremos percibidos de la misma manera. Respetar al otro en su heterogeneidad y diversidad, recordando que no sólo entre los grupos sino también a su interior hay diferencias. Los pueblos indígenas cuentan con una alta heterogeneidad, incluso comunidades de un mismo pueblo pueden diferenciarse entre sí. De igual manera hay que considerar las diferencias entre los actores estatales involucrados en el proceso.

2. **Múltiples verdades**: Conocimientos, percepciones, sensaciones y acciones se basan en las. diversas culturas. Así como hay que respetar todas las culturas, hay que reconocer la validez de verdades distintas a la propia. En vez de tratar de sobreponer la verdad de unos sobre la de otros, hay que buscar conciliar y crear una verdad común.

3. **Todos tenemos prejuicios**: Tomar consciencia de nuestra propia cultura y sus efectos sobre nuestra relación con los demás. Identificar los prejuicios, estereotipos y presunciones que manejamos con la finalidad de que no interfieran de manera negativa en el proceso de diálogo intercultural.

4. **Diferente no es mejor ni peor:** Debemos aceptar las diferencias de manera neutral, sin ponderarlas jerárquicamente y recordando que ninguna razón o cultura es superior.

5. **Equidad:** Cuestionar la jerarquía entre culturas que hemos interiorizado para contrarrestar las asimetrías discriminatorias y excluyentes en las relaciones de poder. Garantizar el respeto entre los involucrados, rechazando expresiones de violencia.

2. Actuar conforme al enfoque intercultural

Actuar con un enfoque intercultural implica desarrollar y aplicar una serie de competencias

Tabla 2. Set de competencias personales interculturales

Estar atenta/o	•Ser consciente de la propia comunicación y de la interacción con otros •Valorar el proceso de diálogo de la misma manera que sus resultados •Actuar de manera prudente en situaciones tensas
Ser flexible	•Disponibilidad y capacidad de aceptar nueva información •Facilitar la interpretación de mensajes y situaciones de manera diferente •Adaptarse y acomodarse al comportamiento de otros
Desarrollar tolerancia	•Mantener la calma y serenidad en situaciones complejas •Guardar paciencia en la interacción con las partes •Mantener siempre el respeto por todas las partes y sus posiciones
Adaptabilidad conductual	•Recordar que el idioma en sí mismo no implica capacidad para adaptarse a estilos de comportamiento diferentes •Capacidad para manejar la propia ansiedad en momentos tensos y promover la calma
Empatía	•Capacidad para participar en las experiencias de otras personas y grupos implicándose intelectual y emocionalmente

DEFENSORÍA DEL PUEBLO · ADJUNTÍA PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES Y LA GOBERNABILIDAD

Fuente: Adaptación de GIZ Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado 2013: 13

¿Qué hacer?

- Procurar siempre emplear un lenguaje (conceptos, gestos) que puedan considerarse interculturalmente sensible.
- Evitar usar un idioma o palabras que las partes indígenas no dominan.
- Evitar gestos corporales cuyo significado puede ser malinterpretado por ellas.
- Evitar actitudes paternalistas y verticales.
- Tener especial atención al carácter colectivo de la identidad indígena evitando individualizar la interacción con los representantes indígenas.

3. Supervisar que las partes cumplan con el enfoque intercultural

Los comisionados deberán monitorear que todas las partes en el diálogo cumplan con reconocer y respetar las diferencias culturales sin discriminar ni excluir. Sin embargo les corresponde supervisar el cumplimiento por parte de los funcionarios estatales, los facilitadores y los intérpretes contratados por la entidad promotora. Para ello los principios y las pautas de interacción presentados arriba servirán de referente.

¿Qué hacer?

1. Registrar y verificar reclamos o expresiones de molestia de actores referidas a actuaciones inadecuadas desde un enfoque intercultural por parte de los actores a supervisar
2. Identificar aquellos funcionarios, en base a la propia observación participativa, facilitadores o intérpretes que incurran en actuaciones inadecuadas desde un enfoque intercultural.
3. Contactar con los funcionarios o actores respectivos y aplicar la sensibilización directa, siempre y cuando se considere oportuno.
4. Informar a la entidad promotora y sugerir alternativas de intervención.
5. Alertar a todas las partes involucradas en el diálogo en casos graves, dónde el incumplimiento del principio de interculturalidad pueda llevar a la ruptura del diálogo.

B. Orientaciones para acompañar el diálogo con miras a prevenir y transformar conflictos

El acompañamiento defensorial en la etapa de diálogo busca prevenir el surgimiento o la reactivación de conflictos sociales. Debido a la complejidad de un diálogo intercultural en el marco de la consulta previa, las orientaciones para el acompañamiento defensorial desde una

perspectiva de prevención de conflictos se refieren a los siguientes ámbitos de intervención:

1. Analizar las posiciones y demandas para prevenir malentendidos y desencuentros

Las dificultades de un diálogo intercultural se derivan frecuentemente de los diferentes valores, tradiciones y visiones de futuro que tienen los actores conforme a sus culturas y que las expresan en sus demandas. Esta divergencia puede ocasionar malentendidos o tensiones que tienen que ser atendidas de manera constructiva y respetuosa, con el fin de evitar que provoquen la ruptura del diálogo.

Ofrecemos las siguientes preguntas orientadoras para analizar las demandas:

- ¿Qué perspectivas tienen los actores sobre temas claves del diálogo?
- ¿Cuáles son las bases de estas perspectivas? ¿Qué valor tienen estas perspectivas para los actores?
- ¿Qué supuestos básicos manejan los actores durante el diálogo?[17] ¿En qué se diferencian estos?
- ¿Qué intereses tienen las partes y a qué obedecen estos?
- ¿Qué preocupaciones o temores expresan las partes durante el diálogo?
- ¿Cuáles son las posibles áreas de malentendidos?[18]
- ¿Qué actores ejercen una posición de poder durante el diálogo? ¿Qué actores se encuentran en una posición subalterna?
- ¿Qué actores expresan tener una posición de poder o subalternidad durante el diálogo?
- ¿Cómo se sienten las partes durante el diálogo? (Confianza, seguridad, tranquilidad, etc.)
- ¿Las partes expresan algún prejuicio o utilizan estereotipos como bases argumentativas durante el diálogo?

2. Analizar la comunicación y promover una comunicación colaborativa

Es necesario recordar que la comunicación no es sólo expresar un mensaje, sino que también es generar conocimiento y reafirmar identidades.[19]La comunicación constituye el núcleo del diálogo, para su análisis es importante observar la comunicación verbal y no-verbal entre las partes:

Tabla 3. Elementos a observar de la comunicación verbal y no-verbal

Comunicación verbal	Comunicación no-verbal
Mensajes orales o escritos que se transmiten explícitamente	Gestos, la postura corporal
Mensajes tácitos que se encuentran en el empleo del lenguaje.	Movimientos y posicionamientos de los participante en el espacio que pueden generar percepciones de poder y subalternidad y hasta provocar o agredir
Significados no compartidos por las partes cuando estas hablan idiomas distintos o utilizan tecnicismos	Transmisión de mensajes de manera no-verbal (por ejemplo dibujos, rituales)

[17]Supuestos básicos son conceptos naturalizados, es decir que son percibidos como una verdad incuestionada. Pueden abarcar entendimientos de lo que es desarrollo, propiedad, respeto, derecho, etc.

[18] Malentendidos, en un contexto de diversidad cultural, según los Lineamientos de Intervención Defensorial con Pueblos Indígenas de la Amazonia en situación de Conflicto Social, son aquellas posibles diferencias entre los actores que pueden colisionar en un futuro, pero también cómo esas diferentes perspectivas se pueden conciliar, sobre todo cuando se tiene una comprensión clara del significado y la importancia de dichas diferencias.

[19]Cabrera 2008.

En el diálogo intercultural es importante promover una comunicación que no sea jerárquica sino horizontal y colaborativa. Mientras que la comunicación confrontacional endurece posturas y puede llevar a la ruptura del diálogo, la comunicación colaborativa se basa en honestidad y empatía, facilitando el entendimiento (por ejemplo evitando polarizaciones, conclusiones premeditadas o estereotipos).[20]

3. Verificar y promover que en el diálogo se tematicen y se aborde cada uno de los resultados de la evaluación interna

Los resultados de la evaluación interna, realizada por los pueblos indígenas durante la etapa anterior del proceso de consulta pueden ser presentados en un documento o expresados de manera oral durante el diálogo. El marco legal del derecho a la consulta previa establece que tienen que ser tratados en su totalidad durante el diálogo intercultural.

4. Evaluar la metodología intercultural

La metodología empleada para dialogar, estipulada en el Plan de Consulta, deberá ser culturalmente adecuada, es decir que deberá respetar las costumbres y las formas de aprendizaje, de participación, de diálogo y de resolución de conflictos de los pueblos indígenas a los que se consulta. Deberá asegurar el trato respetuoso entre las partes, contribuir al acercamiento entre las partes y generar confianza entre ellas. La Defensoría del Pueblo deberá analizar y evaluar la metodología intercultural, promoviendo ante la entidad promotora las respectivas mejoras con el fin de que la metodología facilite el diálogo intercultural.

5. Supervisar el trabajo de los intérpretes, facilitadores y mediadores

Estos actores son claves para el desarrollo del diálogo, por lo que no sólo deberán estar debidamente calificados sino también actuar de buena fe, con imparcialidad y profesionalidad. Por un lado, un facilitador, debe ser neutral y acompañar el proceso de diálogo facilitando la comunicación, la comprensión y el entendimiento para el logro de acuerdos. Cumple a su vez el rol de mediador, es decir que debe identificar los desencuentros y diferencias, así como los puntos de convergencia y entendimiento para generar una zona de posibles acuerdos. También debe observar si alguna de las partes se siente ofendida, excluida o ignorada y proseguir a fomentar la superación de esta situación, es quien ayuda a generar una zona de posibles acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado y así evitar que el disenso trunque el diálogo. La Defensoría deberá mantener en todo momento una interacción estrecha con los facilitadores, sin dejar de supervisar su labor e intervenir ante eventuales transgresiones.

¿Qué hacer? Todos los ámbitos de intervención enumerados en este sub-capítulo implican una serie de acciones a tomar, las cuales deberán ser realizadas de manera paralela. Para una mejor orientación, el siguiente cuadro las presenta de manera conjunta y detallada. Se recomienda imprimir este cuadro y utilizarlo como guía en la etapa de diálogo

[20] Marshall Rosenberg propone el concepto de la comunicación no-violenta o colaborativa, que se basa en expresarse con honestidad y escuchar con empatía. Para ello es necesario expresar y escuchar pedidos, sentimientos, necesidades y observaciones.

C. Pautas generales para manejar una eventual ruptura del diálogo

Cuadro 3 Pasos a tomar para el acompañamiento del diálogo intercultural

ámbitos acción		Analizar las posiciones y demandas para prevenir malentendidos y desencuentros	Analizar la comunicación y promover una comunicación colaborativa	Supervisar que en el diálogo se tematicen y se aborde cada uno de los resultados de la evaluación interna	Evaluar la metodología intercultural	Supervisar el trabajo de los intérpretes, facilitadores y mediadores
preparación	1			Verificar si la entidad promotora cuenta con un registro escrito de los resultados de la evaluación interna.		Verificar la calificación neutralidad de intérpretes facilitadores, que no teng ninguna filiación laboral personal con ninguna de partes.
	2			En caso que la presentación de los resultados sea oral, verificar que estos resultados sean escuchados, comprendidos y registrados correctamente por la entidad promotora.		Verificar que facilitadores intérpretes sean aceptados todas las partes y cuenten legitimidad.
observación y análisis	1	Observar la dinámica del diálogo y la actuación de las partes, notar argumentación.	Controlar que se respeten los tiempos para hablar de todas las partes (que ninguna intervención sea impedido, apurada o cortada).			Evaluar receptividad observaciones por parte de facilitadores e intérpretes.
	2	Analizar las posiciones y perspectivas de las partes desde un enfoque intercultural. Buscar comprender las diferentes perspectivas, guiándose por las preguntas orientadoras.	Identificar si alguna de las partes emplea comunicación que genera tensiones o un endurecimiento de las posiciones (palabras, denominaciones, calificativos, gestos o posturas corporales).		Análisis de la metodología, guiándose por las orientaciones sobre interculturalidad y la herramienta X	
	3	Identificar preventivamente posibles malentendidos y áreas de desencuentro.	Registrar casos graves de comunicación confrontacional.			
registro y ificaci de ejas	1		Registrar quejas o expresiones de malestar de todas las partes respecto a la comunicación.	Registrar quejas por parte de los representantes indígenas respecto a la omisión de resultados de la evaluación interna	Registrar quejas y expresiones de malestar por parte de los actores indígenas referidos a la metodología. Señalar que serán comunicadas a la entidad promotora.	Recepción de quejas por pa de actores indígenas.
	2			Verificar omisión.	Verificar el sustento de las quejas desde un enfoque intercultural.	Verificar sustento de quejas.
ervenc	1	Alertar a la entidad promotora y al facilitador sobre posibles malentendidos y áreas de desencuentro.	Sugerir en conversaciones bilaterales a los actores que incurrieron en una comunicación confrontacional otros modos de comunicación (parafrasear, resumir, elaborar metáforas)	Alertar cuando algún resultado de la evaluación interna no es tematizados. Las recomendaciones y observaciones pueden darse en conversaciones bilaterales o formalmente.	Presentar observaciones sobre los problemas de la metodología a la entidad promotora y al facilitador.	Informar a la entidad promot sobre eventuales transgresio (interpretaciones errad incumplimiento de principio buena fe, etc.).
	2		Alertar a la entidad promotora y al facilitador sobre casos de comunicación altamente problemática.	Solicitar que los resultados omitidos sean tratados. Promover el retorno de los representantes indígenas al diálogo.	Promover una conversación entre los representantes indígenas y la entidad promotora sobre posibles modificaciones a la metodología. Ofrecer asesoría y apoyo para su implementación.	
	4		De ser pertinente, evaluar conjuntamente con la entidad promotora y el facilitador alternativas de solución.		De ser pertinente, presentar sugerencias para modificar la metodología a la entidad promotora.	
	5				En caso de abandono del diálogo por falta de modificación de la metodología, supervisar que el acta de acuerdos no sea firmada hasta que se retome el diálogo.	

A pesar de la intervención defensorial para prevenir y atender tensiones, estas pueden escalar hasta el punto en el que se rompa el diálogo y no se lleguen a acuerdos:

¿Qué hacer?

1. Identificar las diferencias entre las posiciones de los actores, así como los supuestos básicos y/o los distintos significados de conceptos claves que las nutren.
2. Identificar las causas de la ruptura del diálogo (p.ej. por cuestiones de contenidos, formas, valoraciones, etc.).

3. Identificar el momento de endurecimiento de posiciones y el nivel de escalamiento así como los actores de los cuales depende el quiebre.
4. Evaluarla voluntad y la buena fe de las partes y priorizar la intermediación con las partes con mejor disposición para generar alianzas estratégicas.

5. De ser pertinente, sugerir que se realice un cuarto intermedio para posibilitar conversaciones directas con las partes de las que depende el quiebre. Sugerir que se ofrezca un resumen del tema y las cuestiones del rompimiento para confirmar interpretaciones de la situación.
6. Realizar conversaciones bilaterales para esclarecer la desinformación y los malentendidos. Aclarar toda referencia que contenga supuestos. Es mejor dialogar sobre hechos.

7. Señalar o sugerir en conversaciones otros puntos de vista e informaciones sobre el tema a los actores que articulan el endurecimiento. Brindar impulsos para ver y entender el tema desde otra perspectiva.
8. Reconocer si las partes basan sus posiciones en estereotipos o simplificaciones. En caso sea así, invitar a tomar distancia de los mismos mediante explicaciones, ejemplificaciones y ejercicios de reflexión.
9. Construir confianza de las partes hacia la Defensoría, mostrando interés en las personas y sus problemas, la escucha activa y la comunicación colaborativa. Buscar reconstruir de la misma manera la confianza entre las partes después de la ruptura.

3.3 Supervisión de la elaboración y adopción del acta de consulta

Los acuerdos vertidos en el acta de consulta son de cumplimiento obligatorio para el Estado por lo que permiten respetar y proteger los derechos de los PPII y prevenir futuros conflictos sociales. Además, los acuerdos pueden ser acuerdos que den solución a un conflicto social activo o latente. Pero en el acta no sólo quedarán registrados los acuerdos sino también los desacuerdos del diálogo así como las ocurrencias que se podrían haber suscitado.[21] Por lo tanto, la elaboración del acta es un momento clave no sólo de la etapa de diálogo sino de todo el proceso de consulta previa.

La siguiente lista enumera, a manera de orientación, posibles elementos de la supervisión del proceso de elaboración y adopción del acta de consulta:

Tabla 4. Lista de aspectos a supervisar en la elaboración y adopción del acta

ASPECTOS A SUPERVISAR	
Dimensiones de la elaboración y adopción del acta	**Detalle**
Identificación de los contenidos a ser incluidos en el acta	Las características básicas del diálogo (lugar, fecha, participantes, temas) son correctas
	Todos los acuerdos (sean totales o parciales) están registrados.
	Todos los desacuerdos están registrados y acompañados de respectivas justificaciones.
	No se incluyen en el acta acuerdos sobre temas que no hayan sido tratados durante el diálogo.

[21] Sobre los contenidos del acta de consulta, ver la Guía Metodológica del Viceministerio. Prestar especial atención al modelo de Acta de Consulta contenido en el anexo 04 de dicha guía.

	No se incluyen en el acta acuerdos que no se puedan cumplir, para evitar generar falsas expectativas.
	Los acuerdos no posibilitan afectaciones a derechos de las partes o de partes externas al proceso de consulta.
	Los acuerdos no se contradicen con eventuales acuerdos establecidos en el marco de procesos de diálogo en conflictos sociales.
Redacción	El acta cumple con los requerimientos formales para poder ser adoptada, según el reglamento de la Ley de Consulta.
	El acta señala con precisión quién o quiénes son los responsables de cumplir qué acuerdos y en qué plazo.
	El acuerdo es la aprobación o desaprobación de una ley o medida administrativa. No se puede acordar más que esto.
	El acta señala claramente a los responsables de verificar si los acuerdos se han cumplido en la forma y plazos establecidos.
Adopción del acta	El acta ha sido leída en tu totalidad y revisada párrafo por párrafo antes de ser adoptada.
	Ninguna de las partes está ausente al momento de dar lectura al acta.
	Los contenidos deben estar plenamente entendidos por las partes y reconocidos por ellas de manera explícita.
	El acta es adoptada de manera voluntaria, informada y de acuerdo a la modalidad establecida en el Plan de Consulta (por ejemplo: unanimidad, mayoría relativa, mayoría absoluta, etc.).
Posibles problemas	Una o más partes se retractan de uno o más acuerdos durante la adopción del acta.
	Interfieren en la elaboración del acta actores que no son la entidad promotora ni los representantes indígenas.

La Defensoría del Pueblo tiene la capacidad de intervenir en la elaboración y adopción del acta con el fin de salvaguardar la legalidad del proceso y proteger los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, puede presentar propuestas y señalar errores u omisiones:

¿Qué hacer?

1. Mediante observación participativa, supervisar la elaboración del acta guiándose por la lista presentada líneas arriba.
2. Intervenir, mediante recomendaciones a la entidad promotora, si se identifican imprecisiones o errores en la redacción del acta (por ejemplo uso de conceptos o nombres equivocados, confusión en la identificación de acuerdos y desacuerdos, etc.)
3. Intervenir, mediante recomendaciones a la entidad promotora, si se detectan elementos del acta que no se ciñen a lo estipulado en la ley y el reglamento de consulta previa. De ser pertinente, hacer referencia a la Guía Metodológica para la consulta previa. Mantener una comunicación estrecha con representantes del Viceministerio de Interculturalidad presentes.
4. En caso una de las partes exprese oposición a uno de los contenidos del acta, o que una o más de las partes se retracten de uno o más acuerdos, verificar que se deje constancia en el acta. El acta puede ser suscrita sin la aceptación de todas las partes en tanto esta oposición quede registrada en él.[22]
5. La Defensoría del Pueblo, conforme a su rol y función, no firma las actas de consulta previa.

[22] Información sobre la normatividad que rige la situación

4. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL ACTA DE CONSULTA Y MONITOREO DE LOS DESACUERDOS

Concluido el proceso, se debe adquirir una copia del acta para realizar el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y al respeto a los desacuerdos establecidos en la misma.

En la supervisión del cumplimiento de los acuerdos, la Defensoría, conforme a su mandato constitucional, pondrá especial atención en los compromisos asumidos por las entidades públicas y, dependiendo de la situación, alertará ante retrasos o posibles incumplimientos.

El respeto a los desacuerdos significa que no se tomarán decisiones injustificadas sobre materia en la que, durante el diálogo, no hubo acuerdos. Esto es importante para prevenir conflictos ya que los desacuerdos reflejan intereses y demandas que no han podido ser conciliados pero que mantienen su vigencia para los actores. Ignorar estos desacuerdos tomando decisiones parcializadas o sin una justificación pública, enmarcada en la normatividad y el respeto a los derechos, puede desencadenar nuevos conflictos sociales. En situaciones en las que la consulta previa ya se enmarca en un conflicto social, ignorar los desacuerdos puede desencadenar una crisis.

¿Qué hacer?

1. Supervisar el cumplimiento de acuerdos por parte de las entidades estatales.
2. Recomendar que cuando el Estado tome una decisión respecto a puntos en desacuerdo lo justifique en el marco del respeto y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. La justificación de la decisión que tome la entidad promotora debe ser presentada de manera clara y pertinente a todos los actores involucrados para así disminuir la posibilidad de que surjan o se agudicen conflictos sociales.
3. Cualquiera que fuera la situación, el resultado de la supervisión deberá ser de conocimiento de las partes y eventualmente de la opinión pública.

DEFENSORIA DEL PUEBLO
ADJUNTIA PARA LA PREVENCION DE CONFLICTOS SOCIALES Y LA GOBERNABILIDAD

Tabla 5. Seguimiento de los acuerdos y desacuerdos producto del diálogo intercultural (Acta de consulta)[23]

Acuerdos enunciados en el acta			Desacuerdos expresados en el diálogo	Razones o justificaciones del desacuerdo	Responsable	Plazos	Estado de los acuerdos	Medida administrativa o legislativa (final)	Modificaciones al acuerdo	Observaciones
Totales (plenos)	Parciales	Descripción								
					En caso se haya designado responsables diferenciados para ejecutar algunos de los acuerdos, hay que señalarlo.	*En caso se hayan estipulado plazos para el cumplimiento de los acuerdos hay que señalarlo*	*Aquí se pueden estipular:* *CUMPLIDO* *o* *EN PROCESO*	*Aquí señalar la medida final. Por ejemlo al tratarse de un reglamento enumerar los artículos finales que salieron publicados en el D.S que aprueba el Reglamento*	*Aquí señalar en caso existieron diferencias entre los acuerdos y la medida aprobada. En el ejemplo del Reglamento, señalar las partes que fueron modificadas según lo que se acordó en el acta*	

[23] Esta tabla de monitoreo de los acuerdos y desacuerdos del diálogo se basa en el anexo 04 de la guía metodológica de aplicación de la consulta previa del Ministerio de Cultura, así como en tablas de monitoreo de acuerdos de conflictos sociales elaborados por la APCSG.

ANEXOS

HERRAMIENTAS PARA LA INTERVENCIÓN EN PROCESOS DE CONSULTA PREVIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE PREVENCIÓN, GESTIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

5.1 Plantilla de ayuda memoria de casos de conflictos sociales en el marco de la consulta previa

A continuación se presenta una plantilla con pautas para la elaboración de una ayuda memoria para monitorear los casos de consulta previa, en caso el proceso se enmarque en un conflicto social complementar la información de la ayuda memoria existente. Esta es una herramienta que se irá completando a la largo de todo el proceso y servirá de guía para el comisionado.

1) INFORMACIÓN GENERAL

Ubicación: *Departamento, Provincia, Distrito, extensión, cercanías importantes, etc.*
Sector: *Sector o sectores al que corresponde la medida, por ejemplo Medio Ambiente, Minería, etc.*
Justificación de la realización de la consulta previa: *Explicar cómo surge la iniciativa de realizar la consulta previa, si por pedido de los pueblos indígenas (fecha de petición) o por iniciativa de la entidad promotora o porque se enmarca en una política pública.*

2) MEDIDA OBJETO DE CONSULTA

Medida: *Nombrar la medida concreta y especificaciones si fueran necesarias*

Afectación de derechos: *Afectaciones positivas y negativas comprobadas y estimadas*

Marco normativo: *Normas que regulan la medida a ser consultada (aprobación, gestión), normas que justifican la consulta, otras relevantes. Indicar artículos relevantes.*

Antecedentes: *Pasos previos de la medida, por ejemplo mecanismos participativos en torno a la medida.*

3) SUJETOS DE CONSULTA

Pueblo (s) indígena (s): comunidades, familia *etnolingüística y autodenominación, ubicación, registro, titulación, datos demográficos.*

Condiciones socio-económicas y culturales: *Índice de Desarrollo Humano, pobreza, lengua materna, Densidad del Estado[24], educación, salud, etc. Si no se logra obtener información específica para las comunidades recurrir a información a nivel distrital. Indicar principales*

[24] Presencia del Estado para brindar diversos activos que permitan el desarrollo de la población, divididos en tres dimensiones: La primera, de servicios básicos que comprende los sectores de salud, educación, y saneamiento; la segunda, de conectividad e integración que implica el acceso a la electricidad y vías de comunicación; la tercera, de ciudadanía que implica la identidad y el derecho a elegir y ser elegido (PNUD: 2010).

actividades económicas, especificidades culturales, datos históricos, políticas así como vulnerabilidades especiales en el contexto de la medida.

Intereses, posiciones, recursos: *Intereses en la medida y en la consulta, expectativas, temores, motivos para oposición o apoyo a la medida y a la consulta, información sobre alianzas, actividades previas, recursos, demandas.*

Representatividad: *Participación en federaciones, organizaciones indígenas, u otras. Nombre de representantes (presidente, apu) y representantes para el proceso de consulta previa. Observar la legitimidad y legalidad de los representantes.*

4) ENTIDAD PROMOTORA

Identificar a la entidad promotora y justificarlo, en caso se haya evaluado que debe ser otra la entidad promotora, señalarlo.
Intereses, posiciones, recursos *(Ídem punto 3)*

5) CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA

Conflictividad: *Especificar si este proceso se enmarca en un conflicto social, si existen conflictos en zonas colindantes que puedan influir en el proceso o si en el proceso participan actores involucrados en otros conflictos.*
Estado del proceso: *Resumen del estado, recuento de los pasos realizados para la preparación o realización de la consulta.*
Posibles problemas: E*rrores en la preparación, afectaciones no reconocidas por la entidad promotora, demandas externas a la consulta pero importantes para las partes, conflictividad, etc. Señalar los planes de contingencia posibles.*

Datos de contacto de los actores involucrados en el proceso de consulta previa

Entidad promotora
Pueblos Indígenas
Actores involucrados en la medida objeto de consulta (por ejemplo empresas, organizaciones, instituciones, etc.)
Entidades y actores interesados en la consulta y que se involucren en proceso (por ejemplo MINEM o alguna ONG)
Viceministerio de Interculturalidad
Observadores
Asesores

6) INTERVENCIÓN DEFENSORIAL

Planificación de la intervención de la defensoría contextualizada según el plan de consulta.

Cronograma y seguimiento

Etapa	Plazo	lugar	cumplimiento	Observaciones
Publicidad de la Medida				
Información			X (fecha)	
Evaluación Interna				
Diálogo				

5.2 Matriz de monitoreo de casos de conflictos sociales en el marco de la consulta previa

Estado del proceso de consulta previa	Nombre del caso	Entidad promotora	Pueblos a consultar	Ejercicio del derecho de petición de consulta previa	Medida	Ubicación	Avances	Resumen del caso	Conflictos en la zona	Actores involucrados en conflictos sociales
En proceso										
Anunciados por entidades estatales									*Tipo, estado*	*Tipo, estado*
Expresión de interés de los pueblos indígenas										
Anunciado en medios de comunicación (sin confirmar por ningún actor)										

5.3 Mapeo y análisis de actores[25]

Esta herramienta se puede utilizar en las primeras fases de la consulta previa, es una herramienta de análisis y constituye un complemento para la tarea de supervisión. Es a su vez un insumo para futuras investigaciones respecto al caso en cuestión.

PASO 1. IDENTIFICAR A LOS ACTORES QUE INTERVENDRÁN EN LA CONSULTA (Realizar una lluvia de ideas)

Definición de **actores claves** en el marco de la consulta previa: Aquellos actores de los cuales depende el éxito del proceso de consulta. Estos pueden ser calificados como:

-**Actores directos** (Estado, Pueblos Indígenas): los que conforman el proceso de diálogo intercultural y tienen capacidad de decisión directa en el desarrollo del proceso.

- **Actores indirectos** (Organizaciones No Gubernamentales, cooperación internacional, otras entidades públicas): Son aquellos que si bien no tienen esa capacidad directa de influir, ya que no forman parte del proceso "formal", pueden mediante sus recursos y liderazgo influir en el proceso de consulta.

PASO 2. RECOJO DE INFORMACIÓN

Buscar información del contexto social, político y cultural en el que se enmarcará el proceso. Es necesario indagar al respecto porque el contexto influye fuertemente en el éxito o fracaso de la aplicación de cualquier política pública, en el caso particular de la consulta previa, determinadas variables socioeconómicas pueden dar indicios de la existencia de demandas sociales y problemas que contribuyan luego el surgimiento de conflicto social.

Buscar: Indicadores de pobreza, salud, educación, densidad del Estado, características étnicas, culturales, socioeconómicas, de historia y del perfil de la conflictividad en la zona en la que se ubica el caso de consulta. [26]

Solicitar información: mediante oficios, reuniones de trabajo y de ser el caso a través de la interposición de demandas de hábeas data

Revisar fuentes secundarias: periódicos, reportes institucionales, publicaciones, leyes, plataformas políticas, otros estudios de opinión

Entrevistas con los actores involucrados: elaborar guías de entrevistas según tipo de actor y que contemplen las variables de análisis de la matriz que se presenta y explica a continuación.

[25] Basado en: KammiSchemeer "Stakeholder Analysis Guidelines en Policy toolkit for Strengthening Health Sector Reform.LAC.2002. John M. Bryson "What to do when stakeholder matter, Stakeholder identification and analysis techniques". University of Minnesota. 2004.

[26] Véase anexo 2, con textos referenciales para indicadores económicos, sociales, culturales y políticos.

5.4 Análisis del desarrollo de la etapa de diálogo intercultural

Momento del diálogo	Sí	No	Observaciones
Preparación			
La sede del diálogo es accesible para todas las partes indígenas			
Servicios básicos están disponibles para todos (alimentación, baños) y sin costo extra			
Gastos de alimentación y traslado para los representantes indígenas es son cubiertos en su totalidad			*¿Quién y cómo cubre esos gastos?*
La disposición del espacio permite que todos escuchen y entiendan lo que se explica			
Se han previsto servicios y actividades para atender el cuidado de los niños y niñas presentes en el diálogo			
El programa/la agenda para el diálogo fue concertada de manera participativa			
Los participantes han sido convocados conforme al Plan de Consulta			
Inicio			
Están presentes todas las partes convocadas			*¿Por qué no han asistido una o más partes?*
Sólo participan actores legítimos según la Ley 29785			
Los representantes indígenas han quedado satisfechos con la explicación de los procedimientos a realizarse			
Los representantes indígenas han quedado satisfechos con la a explicación de la metodología a emplearse			
Los resultados de la evaluación interna de los pueblos indígenas han sido expuestos en su totalidad			
Desarrollo			
Se ahonda en todos los resultados de la evaluación interna de los pueblos indígenas			*¿En cuáles resultados no se ha ahondado?*
Todas las inquietudes presentadas por las partes son tematizadas por el facilitador			
Hay espacio para expresar preguntas y recibir respuestas			
Ninguna intervención es apurada o cortada			
El facilitador garantiza que el tiempo alcance para tratar todos los temas e inquietudes planteadas por los representantes indígenas			
Las metodologías para transferir información, intercambiar opiniones y tomar decisiones son culturalmente adecuadas*			
Los facilitadores e intérpretes actúan de buena fe y de manera imparcial y culturalmente adecuada*			
Al final de cada día se elaboró un acta o ayuda memoria			
Cierre			
Se elaboró y adoptó el Acta de Consulta			

*.... Estipula que la metodología y el accionar de los facilitadores deben ser culturalmente adecuados. Utilizar como referencia para el análisis la sección sobre interculturalidad del presente protocolo, así como la guía metodológica del VMI.

5.5 Herramienta para el análisis de la metodología intercultural

DIMENSIONES DEL ANÁLISIS	POSIBLES INDICADORES PARA EL ANÁLISIS	OBSERVACIONES
Idioma	Idiomas empleados para: - Explicar metodología - Ejecutar metodología - Expresar dudas y reclamos - Absolver dudas y reclamos	
Medios culturalmente adecuados	- Recursos respetan/incorporan los códigos indígenas para comprender el mundo (ej.: referencias al mundo animal, a cosmovisión) - Atención a oralidad de culturas indígenas (p.ej. uso de metáforas, escenificaciones) - Elementos a evaluar: PPT, papelógrafos, fichas, videos, fotos, dibujos, etc.	
Competencia intercultural	Actitud y comportamiento según orientaciones de interculturalidad de: - Funcionarios de la entidad promotora - Facilitadores e intérpretes contratados	
Dinámicas y formatos de diálogo*	- Dinámica es fluida/entrecortada, cordial/reservada, calmada/apurada, etc. - Formatos (no) permiten o hasta fomentan comprensión toda la información - Formatos facilitan el intercambio de opiniones - Formatos facilitan encontrar acuerdos	
Uso de la palabra	- Presentación de ideas concretas y breves - Uso de pausas para que el intérprete pueda transmitir todo el mensaje. La pausa no deberá ser recién al final, para asegurar que el intérprete entienda el mensaje	
Intérprete	- Participantes indígenas (no) expresan disconformidad con interpretaciones y traducciones	
Facilitador	- Actuación imparcial, balanceada - Respeta códigos y tradiciones indígenas - Si modera: Da la palabra a todos los participantes y por tiempos iguales	

*La dinámica se refiere al flujo y tipo de interacciones durante el diálogo mientras que formatos de diálogo abarca los sistemas de intercambio de opiniones, por ejemplo discusión frontal, discusión grupal, etc. En la bibliografía consultar Díaz: 2013

GLOSARIO

1. **Pueblos indígenas.-** El Convenio 169 señala que son pueblos indígenas aquellos que cumplan de forma total o parcial lo siguiente: Por un lado, "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 sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Así como, "la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio."

   ✓ **Convenio 169 de la OIT**. Artículo 1.

2. **Comunidades Nativas.-** Se ubican principalmente en la selva y ceja de selva, constituyen grupos, con todas sus características; son un conglomerado de personas enraizadas, con autoconciencia de la pertenencia al grupo claramente delimitado, que comparten el idioma, las prácticas culturales y las prácticas en torno al uso de la tierra.

   ✓ **Ley N° 22175** Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y ceja de Selva.

3. **Comunidades Campesinas.-** "Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país."

   ✓ **Ley N° 24656** Ley general de Comunidades Campesinas

   ✓ **Constitución de 1993.** Artículo 89

4. **Pueblos en aislamiento voluntario.-** La Ley 28736 define a los pueblos o segmentos de los pueblos indígenas en aislamiento como aquellos que "no han desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por descontinuarlas." Agregarles el término de voluntarios presenta la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan haber decidido, tras un contacto intermitente con otras sociedades, volver al aislamiento.[27]

   ✓ **Ley 28736.** Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, publicada el 18 de mayo de 2006.

[27] Véase para mayor información acerca de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial: MAHECHA Dany (ed.), FRANKY Eduardo (ed.). Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Lugar. IWGIA – IPES. 2012

5. **Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.-** El Convenio 169 de la OIT lo define como el derecho a que sean consultados "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." Este derecho debe ser garantizado con los principios de libertad, acceso a la información, buena fe y de acuerdo a las circunstancias.

   ✓ Convenio 169 de la OIT. Art° 6

6. **Conflictos sociales.-** El conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia. La complejidad de los conflictos está determinada por los problemas que se señalan, las percepciones acerca de ellos, el número de actores que intervienen, la diversidad cultural, económica, social y política, la debilidad institucional para darle un curso racional al conflicto, las formas de violencia que pueden presentarse, entre otros elementos. Se considera como iniciado un conflicto social cuando una de las partes, presumiblemente afectada en sus derechos, presenta de manera pública una demanda social formal o informal. (Defensoría del Pueblo: 2009)

7. **Facilitación.-** La realiza alguien neutral que busca promover un intercambio efectivo de información entre las partes, ayudar a negociar y discutir grupalmente, generalmente no contribuye con ideas de contenido, tampoco tiene poder de tomar decisiones y se enfoca solamente en el proceso de negociación.

8. **Mediación.-** Es un proceso de facilitación extensivo, que lo realiza alguien neutral que ayuda a encontrar soluciones, enfocándose en la creación de acuerdos más que en el proceso de negociación, es en esta tarea que convierte los obstáculos en oportunidades.

9. **Consenso.-** El tipo ideal de consenso es el que se logra con un acuerdo unánime de las partes, en el que todos los interesados pueden aceptar y están dispuestos a poner en práctica su compromiso. Mientras que se puede llegar a un consenso con un acuerdo abrumador o por mayoría, esto significa un acuerdo mayoritario entre un grupo de personas bastante diverso que se comprometen a incorporar las demandas de la minoría.

10. **Densidad del Estado**.- Presencia del Estado para brindar diversos activos que permitan el desarrollo de la población, divididos en tres dimensiones: La primera, de servicios básicos que comprende los sectores de salud, educación, y saneamiento; la segunda, de conectividad e integración que implica el acceso a la electricidad y vías de comunicación; la tercera, de ciudadanía que implica la identidad y el derecho a elegir y ser elegido (PNUD: 2010).

11. **Diálogo/ Diálogo intercultural.-** Es una interacción en el que los participantes provienen de culturas diversas, por lo que la comunicación será influenciada por los diferentes referentes culturales de los involucrados. Durante el proceso, estos experimentarán

cambios en sus puntos de vista, percepciones y conocimientos, aunque cabe señalar que el propósito de un diálogo intercultural no es eliminar las diferencias, sino usar las dinámicas que estas generan para establecer puentes y bases comunes de entendimiento.

12. **Participación.-** Es la posibilidad que tiene un individuo de interactuar para presentar su punto de vista y conseguir sus propios intereses enmarcado en un proceso en particular. Esto implica la posibilidad de voz y voto. Según la Constitución los ciudadanos pueden participar de forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural. La consulta previa puede ser entendida como un derecho que permite y fortalece la participación de un determinado grupo de ciudadanos. Por sí mismo el derecho de consulta constituye un proceso participativo.

13. **Acuerdos.-** Son los resultados del diálogo en los cuales ambas partes coinciden. Deberán reflejar la voluntad de ambas partes y el compromiso honesto de cumplir los mismos, los cuales se plasmarán en un Acta formal. Cabe tener en cuenta que los acuerdos pueden ser percibidos como expresiones de voluntad, promesas, planes o como compromisos con carácter de ley y correspondiente obligatoriedad, de acuerdo a las prácticas e intereses de las partes. Sin embargo, el carácter formal de los acuerdos les da obligatoriedad pero esta tiene que ser respaldada por acciones que vigilen su cumplimiento. El Acta de Acuerdos no tiene el valor de una ley, por lo cual su incumplimiento no constituye un delito.

Bibliografía

AUSTIN, Alex/ FISCHER, Martina/ ROPERS, Norbert (Eds.) TransformingEthnopoliticalConflict.TheBerghofHandbook.VSVerlagfürSozialwissenschaften: Wiesbaden.

CABRERA, Myriam (2008): La comunicación y la administración de conflictos. Implicancias para el sector extractivo. Ministerio de Energía y Minas/ Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Decimoquinto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. 2011.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos sociales. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Lima. Defensoría del Pueblo. 2009.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Lineamientos de intervención defensorial con pueblos indígenas de la amazonia en situación de conflicto social. Lima. Defensoría del Pueblo. Año.

DÍAZ, José (2013): Guía metodológica para formatos de diálogo multiactor en el contexto de industrias extractivas. GIZ – Programa "Bueno gobierno y reforma del Estado". Lima.

EXTEBERRIA, Xabier (2003): La ciudadanía de la interculturalidad. En: Nila Vigil/ Roberto Zariquiey. Ciudadanías inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas. Lima: GTZ.

FULLER, Norma (2004): La interculturalidad. Una propuesta polémica. Conferencia en: Seminario Interdisciplinario. El Perú desde una perspectiva mundial. Facultad de Ciencias sociales de la PUCP. Lima.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (IBC). Directorio de comunidades. Lima. IBC. 2012
http://es.scribd.com/doc/109733181/Directorio-de-Comunidades-Nativas-en-Le-Peru-2012

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA (INEI). *Censo de Población y Vivienda del 2007.* Lima. INEI. 2007.
http://desa.inei.gob.pe/censos2007/tabulados/?id=ResultadosCensales

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA (INEI). Encuesta Nacional de Hogares. Lima. INEI
http://www.inei.gob.pe/web/enaho/

INEI II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007

INDEPA. Mapa etno lingüístico del Perú.
Página oficial: http://www.indepa.gob.pe/mapas.php

MAHECHA Dany/ FRANKY Eduardo (ed.). Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Lugar. IWGIA – IPES. 2012.

OXFAM. Informe Perú 2009- 2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Lima. Oxfam Internacional. 2009.
http://es.oxfamamerica.org/wp-content/uploads/2011/07/INFORME.pdf

PNUD. Informe sobre desarrollo humano, hacia una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: Las brechas en el territorio. Lima. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009.

http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/InformeDesarrolloHumano2009.html

Rosenberg Marshall B. (2006): Comunicación no Violenta Un Lenguaje de Vida

TUBINO, Fidel (2005): La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. En:

http://oala.villanova.edu/congresos/educacion/lima-ponen-02.html (Revisado: 17.07.2013)

VILLAPOLO, Leslie/ VALIENTE, Teresa (2013): Guía metodológica de "Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad". GIZ – Programa "Bueno gobierno y reforma del Estado". Lima.

WALSH, Catherine (2010): Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial. In-surgir, re-existir y re-vivir. En: Entre palabras. Revista de Educación en el Lenguaje, la Literatura y la Oralidad, La Paz, Universidad Mayor San Andrés, Nos. 3-4.