

# UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



## **LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES INDÍGENAS EN LA CONSULTA PREVIA DEL REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE. EL CASO: ONAMIAP Y FENMUCARINAP**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogada

Presenta la Bachiller:

**JUANITA MILUSKA BUENDÍA MUÑOZ**

**Presidente : Eduardo Vega**  
**Asesor : Bruce Barnaby Rubio**  
**Lector : Juan Carlos Ruiz Molleda**

**Lima – Perú**

**Junio de 2020**

## EPÍGRAFE

*“Ahora la mujer se está levantando. Y cuando las mujeres de una nación se levantan constituyen las voces más fuertes que pueden oírse y esas voces no pueden ser silenciadas.” 4ta Conferencia Mundial sobre la Mujer*



## DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis bisabuelos Tomás y Juana María, a mi abuela Leonor, a mis padres Alcidez Buendía y Miluska Muñoz, por su apoyo incondicional. Y, a mis tíos abuelos Teodomiro y Victoria Palomino Meneses.





## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios por permitirme realizar este trabajo. A mi papá Alcidez, a mi asesor Bruce por su apoyo constante, al profesor Adriano por su paciencia y comprensión y, a mi gran amigo, Pamuk Wrays.

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación denominado La participación de las organizaciones de mujeres indígenas en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Caso: ONAMIAP y FENMUCARINAP, analiza la participación de las organizaciones representativas de mujeres indígenas en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El método de procedimiento se basa en un estudio de caso realizado a los actores político/sociales participantes de la consulta del RLFFS: representantes de las organizaciones de mujeres indígenas, ONAMIAP y FENMUCARINAP, representantes de las organizaciones indígenas AIDSESP y CCP, representantes del Estado, SERFOR, CULTURA y DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

El problema de investigación parte desde la experiencia de las mujeres indígenas en la consulta del RLFFS, los cuales se analizan conjuntamente con el marco normativo nacional e internacional sobre consulta previa. Asimismo, se analiza el caso desde los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad e interculturalidad. Todos ellos se trabajarán en base a una serie de conceptos relacionados al patriarcado, machismo, discriminación, los cuales representan serias barreras en el desarrollo de las mujeres indígenas.

Finalmente, las conclusiones a las que se llegaron en el presente trabajo de investigación, si bien no es posible de aplicarse a todos los casos de consulta previa, servirán de referente al Estado peruano a fin de que adopte políticas, programas y mecanismos o procedimientos adecuados con relación a la promoción de la participación de las mujeres indígenas en la consulta previa.

**Palabras clave:** mujeres indígenas, participación, consulta previa, enfoque de género

## **ABSTRACT**

This research work called the participation of indigenous women's organizations in the prior consultation of the Regulations of the Forestry and Wildlife Law. Case: ONAMIAP and FENMUCARINAP, analyzes the participation of representative organizations of indigenous women in the process of prior consultation of the Regulations of the Forestry and Wildlife Law.

The method of procedure is based on a case study of the political/social actors participating in the RLFFS consultation: representatives of indigenous women's organizations, ONAMIAP and FENMUCARINAP, representatives of indigenous organizations, AIDSESEP and CCP, representatives of the State, SERFOR, CULTURE and OMBUDSMAN OFFICE.

The research problem starts from the experience of indigenous women in the RLFFS consultation, which are analyzed together with the national and international regulatory framework on prior consultation. Likewise, the case is analyzed from the approaches of human rights, gender, intersectionality and interculturality. All of them will work based on a series of concepts related to patriarchy, machismo, discrimination, which represent serious barriers in the development of indigenous women.

Finally, the conclusions reached in this research work, although it is not possible to apply to all cases of prior consultation, will serve as a reference to the Peruvian State in order to adopt appropriate policies, programs and mechanisms or procedures in relation to the promotion of the participation of indigenous women in the prior consultation.

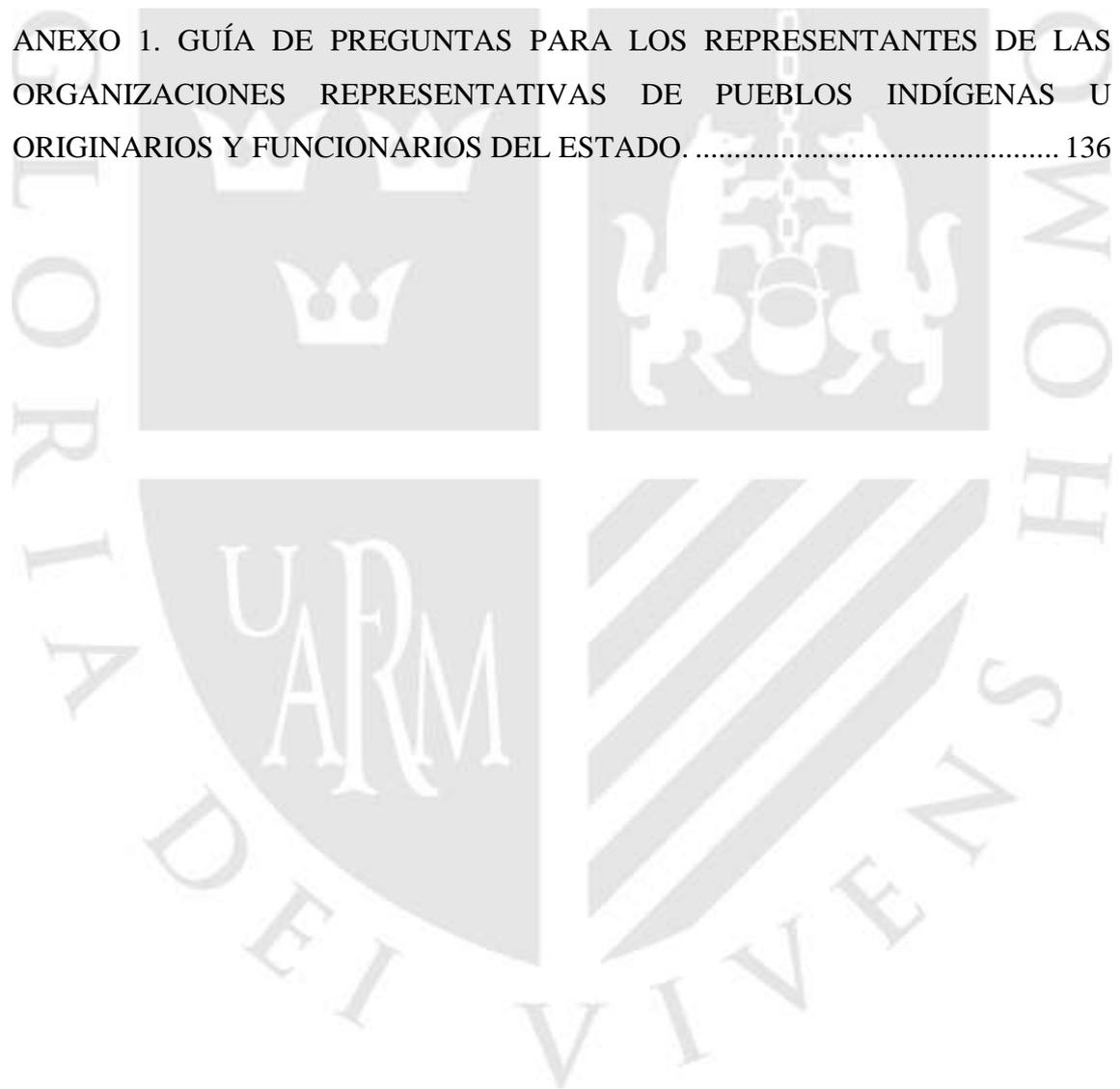
**Keywords:** indigenous women, participation, prior consultation, gender approach

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	13
<b>CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y CUESTIONES METODOLOGICAS .....</b>	<b>15</b>
1.1. Presentación del tema .....	15
1.2. Problema de investigación .....	18
1.2.1. Pregunta general .....	18
1.2.2. Preguntas específicas .....	18
1.3. Hipótesis .....	19
1.3.1. Hipótesis general.....	19
1.3.2. Hipótesis específicas.....	19
1.4. Objetivos.....	19
1.4.1. Objetivo general.....	19
1.4.2. Objetivos específicos .....	19
1.5. Justificación .....	20
1.6. Metodología y técnica de investigación.....	20
1.6.1. Método de abordaje .....	21
1.6.2. Método de procedimiento .....	21
1.6.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	22
1.7. Referencial teórico.....	23
<b>CAPÍTULO II: LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES INDÍGENAS EN LA CONSULTA DEL RLFFS. CASO: ONAMIAP Y FENMUCARINAP .....</b>	<b>25</b>
2.1. Organizaciones de mujeres indígenas en la consulta del RLFFS .....	25
2.1.1. ONAMIAP.....	25
2.1.2. FENMUCARINAP.....	26
2.2. Organizaciones mixtas en la consulta del RLFFS .....	27
2.2.1. AIDSESP .....	27
2.2.2. CCP.....	27

2.3. Antecedentes de la participación de las mujeres en la consulta del RLFFS .....	28
2.4. Barreras estructurales y la participación de las mujeres indígenas.....	29
2.4.1. Patriarcado .....	31
2.4.2. Machismo.....	31
2.4.3. Discriminación.....	33
2.5. Contexto de las mujeres indígenas.....	33
2.5.1. Sociocultural .....	34
2.5.2. Socioeducativo.....	35
2.5.3. Socioeconómico.....	36
2.6. Participación de las mujeres indígenas en las etapas de consulta del RLFFS .....	37
2.6.1. Etapa de identificación.....	38
2.6.2. Etapa informativa.....	41
2.6.3. Etapa de evaluación interna .....	45
2.6.4. Etapa de diálogo.....	47
2.6.5. Etapa de toma de decisiones .....	49
2.7. Las mujeres indígenas en el proceso de consulta, ¿Qué opinan de él?.....	51
<b>CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>55</b>
3.1. Marco Normativo Internacional.....	55
3.1.1. Principios .....	57
3.1.2. Estándares Internacionales.....	64
3.2. Marco normativo nacional .....	73
3.2.1. Nivel institucional.....	74
3.2.2. Nivel legal.....	78
3.2.3. Nivel de planes.....	80
3.3. Investigaciones existentes.....	83
3.4. Marco conceptual.....	85
3.4.1. Enfoque de derechos humanos .....	85
3.4.2. Enfoque de género .....	87
3.4.3. Enfoque interseccional.....	89
3.4.4. Enfoque del diálogo intercultural .....	91
<b>CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN.....</b>	<b>95</b>
4.1.1. La participación de la mujer indígena en el marco normativo internacional y nacional sobre consulta previa.....	95

4.2. Una mirada crítica sobre la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en el proceso de consulta previa del RLFFS.....	99
4.2.1. Aspectos generales y el problema de la interseccionalidad.....	99
4.2.2. Los niveles de participación de las mujeres en la consulta del RLFFS.....	103
CONCLUSIONES.....	120
RECOMENDACIONES.....	123
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125
ANEXO 1. GUÍA DE PREGUNTAS PARA LOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y FUNCIONARIOS DEL ESTADO.....	136



## ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro 1: Barreras en la participación de las mujeres en la consulta del RLFFS .....	30
Cuadro 2: Contexto de las mujeres indígenas.....	34
Cuadro 3: Etapas del proceso de consulta previa .....	37
Cuadro 4: Programación de reuniones preparatorias.....	39
Cuadro 5: Mujeres indígenas y elaboración del plan de consulta.....	39
Cuadro 6: Talleres informativos de la consulta del RLFFS.....	41
Cuadro 7: Mujeres indígenas y etapa informativa .....	42
Cuadro 8: Participación de las mujeres indígenas en la etapa de evaluación interna.....	46
Cuadro 9: Participación de las mujeres indígenas en la etapa de diálogo .....	48
Cuadro 10. Percepción sobre la participación de las mujeres indígenas en la etapa de toma de decisiones .....	50
Cuadro 11: Percepción sobre el proceso de consulta del RLFFS desde la visión de las mujeres indígenas .....	52
Cuadro 12: El principio de igualdad en el marco de los derechos de las mujeres indígenas .....	58
Cuadro 13: El principio de no discriminación en el marco jurídico sobre los derechos de las mujeres indígenas .....	62
Cuadro 14: Estándar de erradicación de estereotipos de género .....	65
Cuadro 15: Estándar de identidad multidimensional de las mujeres indígenas.....	67
Cuadro 16: Estándares sobre la protección de los derechos de las mujeres indígenas ...	71
Cuadro 17: Instituciones públicas participantes en la consulta previa .....	74
Cuadro 18: Leyes en materia de igualdad de género .....	78
Cuadro 19: Planes aprobados en materia de igualdad de género.....	80



## INTRODUCCIÓN

La experiencia de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa es reciente. No es sencillo hablar del derecho a la participación de las mujeres en este tipo de espacios, pues la realidad da cuenta las pocas oportunidades de acceso y, por ende, el déficit de participación que tienen en estos espacios a diferencia de los hombres. Las mujeres indígenas enfrentan una serie de barreras y limitaciones donde su voz es invisibilizada y no existen garantías que aseguren su participación.

El problema parte de una forma de organización social denominado sistema patriarcal, el cual ha desarrollado la idea de que “las mujeres indígenas desempeñan su rol en la esfera familiar y las tareas domésticas, mientras que los hombres se reservan la participación en los cargos de poder político en las organizaciones sociales” (Massolo, 1996). Bajo esta idea, las relaciones sociales establecidas en el corazón de los pueblos indígenas hasta la sociedad entera se modificaron.

Esto trajo consigo una nueva forma de ver la participación, el ejercicio de la autoridad y la asunción de la toma de decisiones, lo que ha acentuado la opresión, en mayor medida, en las mujeres indígenas. Al respecto, los procesos de consulta previa no han sido la excepción; el desarrollo de este tipo de procesos ha traído consigo una serie de barreras estructurales en el desarrollo de las mujeres indígenas que han impedido hacer efectiva su participación de manera plena.

Al interior de los pueblos, especialmente, en el núcleo familiar de las mujeres, el sistema patriarcal se ha traducido en actitudes machistas y estereotipos de género de parte de los varones, así como, en menor grado, de las mujeres, el cual se ha reflejado en dificultades que han tenido que enfrentar las mujeres como salir de sus hogares, dejar los quehaceres, el cuidado de los hijos, la alimentación, entre otros. Todo ello, a fin de lograr su participación en las reuniones programadas o las diferentes etapas de consulta previa.

Al exterior de los pueblos, este sistema se ha reflejado en un sistema institucional machista que no da cuenta de mecanismos ni procedimientos adecuados en sus políticas y prácticas estatales a favor de la promoción de la participación de las mujeres en el desarrollo de las etapas del proceso de consulta previa. El Estado peruano ha hecho

esfuerzos mínimos que no se observan con claridad ni en las leyes, planes y áreas de trabajo. Tampoco, se ha logrado garantizar, hasta el momento, un verdadero diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y el Estado.

Considerando ello, el presente trabajo de investigación busca analizar la participación de las organizaciones de mujeres indígenas, ONAMIAP y FENMUCARINAP, en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En ella, daremos a conocer las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para participar en este tipo de espacios. Asimismo, daremos a conocer los procedimientos y mecanismos implementados de parte del Estado para garantizar la participación de las organizaciones representativas en las distintas etapas del proceso.

A fin de analizar ello, tomamos de referencia los instrumentos normativos existentes que protegen los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas: Convenio 169, Declaración ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Convención CEDAW y Convención Belem do Pará. De ellos, extraeremos una serie de principios y estándares, conforme al diálogo e interrelación de dichos instrumentos.

En el plano nacional, daremos a conocer las instituciones públicas que garantizan la participación de los pueblos indígenas, así como el marco normativo y los planes que el Estado peruano ha implementado en materia de consulta previa, especialmente, abordaremos las disposiciones con relación a las mujeres indígenas. De igual forma, analizaremos el estudio de caso bajo los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad e interculturalidad, los cuales nos darán una perspectiva particular el desarrollo de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, las conclusiones a las que llegaremos si bien no se podrán aplicar a todos los casos de consulta previa, nos permitirán descartar o validar metodologías y, con ello, proponer mejoras al Estado en materia de políticas públicas. En tal sentido, el análisis de caso nos permitirá obtener una serie de insumos para elaborar herramientas metodológicas más adecuadas a fin de mejorar la manera en cómo se debe promover la participación de las mujeres indígenas en las diferentes etapas de consulta previa.

# **CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y CUESTIONES METODOLOGICAS**

## **1.1. Presentación del tema**

“En el seno del movimiento de mujeres indígenas existe el reconocimiento y la preocupación por la desigualdad respecto del ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales que experimentan. Específicamente, el tema de los derechos políticos es central para ellas, ya que en él confluyen sus demandas como mujeres y como indígenas, y porque además propicia un cambio de paradigma vinculado a sus reivindicaciones como titulares de derechos” (CEPAL, 2013).

La participación política es un derecho humano que se ejerce de manera individual o colectiva, no solo interviniendo en la elección de autoridades sino también cuando se busca influir en la formulación y toma de decisiones en asuntos de interés públicos. En el caso de las mujeres indígenas, ellas tienen derecho a participar en las organizaciones comunitarias, a elegir a las autoridades y a ser electas en cargos de decisión de sus organizaciones y en las instituciones locales y nacionales.

En el contexto peruano, las mujeres indígenas suman más de 3 millones; representan el 51,4% de la población indígenas y el 26% del total de las mujeres del país (OXFAM, 2019, pág. 13). Entendiendo que el desarrollo de los pueblos depende de la participación de sus miembros en la toma de decisiones en condiciones de equidad y, considerando que las mujeres son las principales partícipes y protagonistas de las luchas y los procesos por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, es importante contar con su participación a nivel comunal, regional y nacional.

Ahora bien, hay que tener presente que, según INEI (2014), el 96,3% de las autoridades en las comunidades campesinas y, el 98,1% de las comunidades nativas son

hombres. Acorde a ello, damos cuenta el grave problema existente desde el interior de los propios pueblos indígenas con relación al limitado acceso de las mujeres indígenas en los cargos políticos comunales, y, por ende, su participación en los procesos de toma de decisiones.

Este mismo problema se presenta en un tipo de participación en la toma de decisiones que tienen los pueblos indígenas denominada “consulta previa<sup>1</sup>”. Si bien los procesos de consulta previa se han vislumbrado como un importante espacio de participación para los pueblos indígenas, estos no, necesariamente, han significado lo mismo para las mujeres, quienes tienen que enfrentar mayores barreras y obstáculos para lograr acceder y participar a la misma.

“Para que las mujeres lleguen a participar en un proceso de consulta previa tienen que pasar diferentes barreras. Primero tiene que ser dirigente de su comunidad, lideresa en su federación. Hay muchas barreras o muchas limitaciones porque una mujer indígena en su casa, incluso para que ocupe un cargo en su comunidad, para ser dirigente en su comunidad, primero tiene que ir a la asamblea, asistir y participar como participante en la asamblea. Muchas veces los varones son los únicos que están inscritos en las comunidades, las mujeres van cuando no está el esposo. De allí, para que la elijan jefa o presidenta de la comunidad es difícil. Y si alguien va o proponen a una mujer como jefa de la comunidad primero piensa que piensa el esposo, el hijo dice yo voy a consultar. Una vez que ella es elegida y decide asumir la responsabilidad, llegan las gestiones que tiene que hacer, se triplica el trabajo, atender a los niños, mandarlos a la escuela, ver la economía de la casa y recién sale a hacer sus gestiones. Para capacitarse es mucho más porque hay que salir a la ciudad para capacitarse dos o tres días o a la capital como acá, tiene q ver con quien dejar a sus hijos, q van a comer esos días, si tienen hijos en la escuela y si tienen hijos pequeños los tienen que traer eso es en las comunidades, aparte el lio con el esposo”. (Marcelo, 2019)

Además de ello, considerando la marginación y exclusión que sufren las mujeres indígenas, se ha reflejado en los procesos de consulta previa su escasa participación:

“Nuestra participación en los espacios de diálogo establecidos por el Estado es también minoritaria respecto a la de los varones. Así, por ejemplo, según nos informa el Centro

---

<sup>1</sup> En el año 2011, el Estado peruano aprobó la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios. Un año después, se publica el Reglamento que rige la Ley de Consulta, el cual ofrece un marco procedimental con relación a la regulación del acceso a la consulta, las características esenciales del proceso de consulta y la formalización de los acuerdos arribados como resultado de dicho proceso.

Amazónico de Antropología Aplicada, en la etapa de diálogo del Lote 169, solo hubo 1 mujer y 7 hombres, en la de Lote 195, 1 mujer y 11 hombres, en la del Lote 164, ni una mujer. A nivel de política nacional, se han dado procesos de consulta referidos a la Política Sectorial de Salud Intercultural, al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y, al Plan Nacional de Educación Intercultural en los que han participado ONAMIAP y FENMUCARINAP” (Pacto de Unidad, S.F., pág. 49).

En tal sentido, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDDHH (2016), refiere que, en los procesos de consulta previa, “son los hombres quienes generalmente representan a las comunidades o pueblos consultados mientras que la participación de la mujer es casi nula. Se reconoce que los mecanismos de participación ciudadana para el otorgamiento de derechos para el desarrollo de proyectos no tienen metodologías ni herramientas para facilitar la participación diferenciada de mujeres. No se incluyen procesos o mecanismos que permitan recoger las expectativas, las denuncias y afectaciones que las mujeres enfrentan de manera diferenciada” (pág. 24)

Sobre este último, el Estado tampoco ha tomado en cuenta el impacto diferenciado de las medidas materia de consulta, en la vida de las mujeres indígenas, a quienes ha afectado negativamente y, en mayor medida, a diferencia de los varones.

Al respecto, según el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la CNDDHH: “...no solo la falta de acceso al agua segura, o los diferentes procesos de contaminación ponen en riesgo la salud de la población y en particular de las mujeres que son las que soportan problemas de abastecimiento para alimentos, limpieza, saneamiento, etc. Son también estos procesos de limitación y trastocamientos en sus vidas cotidianas, la mayor dependencia del trabajo del hombre y la falta de autogestión la que impacta sobre la salud mental de las mismas. La salud emocional de las defensoras de la tierra, se ve lógicamente deteriorada por estos sucesos pero también por los procesos sociales que hay que enfrentar; el conflicto está presente en las zonas de actividad minera, el miedo se vuelve una constante en estos y la permanente incertidumbre frente al futuro es lo que prima en estas circunstancias” (2016, pág. 29).

En tal sentido, “la capacidad de las mujeres indígenas de definir y conseguir el tipo de desarrollo que quieren está fuertemente influida por su exclusión en las organizaciones y de los espacios de toma de decisiones. Los límites en la participación al interior de las organizaciones mixtas siguen siendo un obstáculo para su influencia. Aunque existe el puesto de “secretaría de la mujer” entre otros, las mujeres están

marginadas numéricamente de la toma de decisiones y de la influencia en la política de la organización” (Alayza, 2017, pág. 75).

Frente a ello, las mujeres indígenas se han visto en la necesidad de crear un propio espacio donde discutir los asuntos que las involucran y, así, resolver juntas los problemas que enfrentan como mujeres y como integrantes de los pueblos indígenas. En palabras de CIDEM, “... las organizaciones de mujeres indígenas juegan un papel muy papel protagónico en la participación ciudadana y la interlocución política para la construcción de la vigencia de sus Derechos Humanos articulados a los contextos de autonomía de sus comunidades...” (S.F., pág. 18).

Finalmente, a la luz de los tratados y convenios internacionales y, conforme al marco normativo interno, el Estado peruano tiene el reto de implementar políticas públicas en materia de consulta previa, que permitan garantizar el acceso y la participación efectiva de las mujeres indígenas, bajo la aplicación de mecanismos o herramientas analíticas que respondan a la realidad de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, sin discriminación.

## **1.2. Problema de investigación**

### **1.2.1. Pregunta general**

- ¿Se respetaron los estándares internacionales con relación a la participación de la mujer indígena en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?

### **1.2.2. Preguntas específicas**

- ¿Los artículos y las normas interpretativas del marco jurídico internacional establecen estándares para la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en los procesos de consulta previa?
- ¿La normativa interna ha incorporado estándares internacionales para la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en los procesos de consulta previa?

- ¿Cómo se ha implementado la participación de la mujer indígena y sus organizaciones, ONAMIAP y FENMUCARINAP, en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?

### **1.3. Hipótesis**

#### **1.3.1. Hipótesis general**

- Los estándares internacionales sobre participación de la mujer indígena en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre sí se han cumplido parcialmente.

#### **1.3.2. Hipótesis específicas**

- Los artículos y las normas interpretativas del marco jurídico internacional sí establecen estándares para la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en la consulta previa.
- La normativa interna sí ha incorporado estándares internacionales para la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en los procesos de consulta previa.
- Sí existen estándares internacionales con relación a la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en la consulta previa de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

### **1.4. Objetivos**

#### **1.4.1. Objetivo general**

- Determinar si se respetaron los estándares internacionales con relación a la participación de la mujer indígena en la consulta previa de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

#### **1.4.2. Objetivos específicos**

- Analizar si los artículos y las normas interpretativas del marco jurídico internacional establecen estándares para la participación de la mujer

indígena y sus organizaciones en los procesos de consulta previa.

- Analizar si la normativa interna ha incorporado estándares internacionales para la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en los procesos de consulta previa.
- Determinar cómo se ha implementado la participación de la mujer indígena y, sus organizaciones, ONAMIAP y FENMUCARINAP, en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

### **1.5. Justificación**

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad dar a conocer la participación de las mujeres indígenas en la consulta previa del RLFFS. Para ello, se analiza su participación desde el marco normativo internacional y nacional sobre consulta, así como desde los lineamientos, procedimientos, mecanismos utilizados de parte del Estado, los cuales deben responder a las demandas y necesidades de las mujeres en estos espacios.

### **1.6. Metodología y técnica de investigación**

Para presentar mejor mis opciones metodológicas, elegí dividir las en tres puntos, según lo organizado por Marconi y Lakatos (2003: 106): I) método de abordaje; II) método de procedimiento; y III) técnicas e instrumentos de investigación.

El método de abordaje se caracteriza por un enfoque más amplio y de mayor nivel de los fenómenos de la naturaleza y de la sociedad. Es, por lo tanto, más abstracto.

A su vez, el método de procedimiento serían etapas más concretas de investigación, más estrechas en términos de explicación general de fenómenos y menos abstractas.

### **1.6.1. Método de abordaje**

Debido al objeto de investigación construido, elegí el método analéctico elaborado por Enrique Dussel para analizar el problema propuesto. El autor parte de la idea de que el método dialéctico “es la expansión dominadora de la Totalidad desde sí; el pasaje de la potencia al acto de ‘lo Mismo’” (Dussel, 1973, p. 161). Así, para Dussel, el método del pensar filosófico moderno tiene sus bases en el ontológico y el óntico<sup>2</sup>, o sea, es una ética ontológica, que parte del ser, que explora las contradicciones del mundo, pero vuelve al ser.

La analéctica, por otro lado, trabaja como la dialéctica, pero, cuando surge la palabra interpelante del “Otro”, y se opera las contradicciones entre los mundos, hay una exigencia ética de retornar al “Otro”, como punto de partida analéctico (Dussel, 1995, p. 235).

La elección metodológica, por lo tanto, se adhiere al objeto de investigación, ya que se trata de la mujer indígena, como sujeto histórico explorado por el sistema, en diferentes niveles.

El método ofrece un instrumento epistemológico capaz de desafiar la palabra del oprimido sin implicar su reducción a través de conceptos modernos, es decir, es de la palabra del "otro" que las mediaciones necesarias se realizan dialécticamente para responder al oprimido frente a la Totalidad del sistema.

### **1.6.2. Método de procedimiento**

En virtud de tratarse de una investigación cualitativa, se realizará un estudio de caso sobre la participación de las organizaciones de mujeres indígenas, ONAMIAP y FENMUCARINAP, en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El estudio de caso es el método capaz de ordenar cualitativamente los datos para

---

<sup>2</sup> A partir del pensamiento de Heidegger, es posible decir que el óntico se refiere al ente, o sea, lo que nuestros sentidos nos revelan, que fundamenta el sentido común, o sea el verdadero aparente. El ontológico, a su vez, es una camada más profunda y se refiere al ser, es lo que está ocultado por el óntico y, por eso, está más allá de ello (Heidegger, 2010, p. 134).

contar la historia del caso hacia un estudio profundo (Patton, 2002, pág. 447). En ese sentido, es un método que trabaja con las condiciones contextuales, es decir, cuándo el contexto es importante y no es posible diferenciar fenómeno y contexto (YIN, 2001, pág. 32).

En esa razón, este método nos permite profundizar las contradicciones existentes en la participación de las organizaciones de mujeres en la consulta previa y, así, extraer las informaciones de la realidad.

### **1.6.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

El presente trabajo de investigación utilizará dos técnicas de investigación diferentes: documental y entrevistas. La técnica documental tiene como objetivo analizar los principales documentos normativos, enumerados a continuación.

#### **a. Documental**

- ✓ Convención CEDAW
- ✓ Convención Belem do Pará
- ✓ Convenio 169 de la OIT
- ✓ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas
- ✓ Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- ✓ Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- ✓ Plan de consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- ✓ Acta de consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- ✓ Lineamientos de consulta previa a cargo del Viceministerio de Interculturalidad.

## **b. Entrevistas**

- ✓ Representantes de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).
- ✓ Representantes de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (FENMUCARINAP).
- ✓ Representante de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).
- ✓ Representante de la Confederación Nacional Agraria (CNA)
- ✓ Representante del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).
- ✓ Representante de la Dirección de Consulta Previa del Viceministerio de Interculturalidad (CULTURA).
- ✓ Representante de la Defensoría del Pueblo (DEFENSORÍA).

### **1.7. Referencial teórico**

En el presente trabajo de investigación, haremos referencia a algunos autores que desarrollan conceptos importantes que sirven como herramienta para analizar el objeto de estudio.

Entre estos autores podemos referirnos a Enrique Dussel, con su texto Filosofía de la liberación, quien propone una politización de la ontología y revela la externalidad resultante del sistema opresivo (DUSSEL, 2012, p. 330-331). La crítica epistemológica de la modernidad dusseliana apunta a reinsertar la América Latina en el mapa geopolítico mundial, así como en la historia de la filosofía, ya que esta región se convirtió en una colonia de países semiperiféricos (España y Portugal) que perdieron su centralidad con la Revolución Industrial, centro cultural desde el Mediterráneo (sur de Europa) hasta el norte de Europa (DUSSEL, 2010, p. 307). En este sentido, Dussel me permitirá analizar el objeto de investigación bajo un sesgo descolonial para evitar concepciones

eurocéntricas. En este sentido, Dussel es importante para comprender las relaciones coloniales que impregnan el poder político en América Latina.

Por otro lado, entiendo que es necesario abordar algunos conceptos instrumentales para analizar la participación de las mujeres en la política, en general, y específicamente en el proceso de consulta previa.

Así, el concepto de interseccionalidad es fundamental para comprender las barreras que se levantan contra las mujeres indígenas en el momento de posicionarse políticamente.



## **CAPÍTULO II: LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES INDÍGENAS EN LA CONSULTA DEL RLFFS.**

### **CASO: ONAMIAP Y FENMUCARINAP**

En el presente capítulo se realiza un análisis descriptivo de las entrevistas realizadas a los actores político/sociales participantes en la consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre: lideresas de ONAMIAP y FENMUCARINAP, líderes de AIDSESP y CCP y representantes del Estado, SERFOR, CULTURA y DEFENSORÍA DEL PUEBLO. El objetivo es dar a conocer la percepción de dichos actores sobre la participación de las organizaciones de mujeres indígenas en el proceso de consulta del RLFFS.

Las entrevistas semiestructuradas elaboradas se construyeron por medio de dos guías de preguntas abiertas. La primera guía fue aplicada a las representantes de las organizaciones de mujeres indígenas y a los representantes de las organizaciones mixtas. La segunda guía, se aplicó a los funcionarios del Estado. Cada entrevista fue grabada con el consentimiento de cada una de las entrevistadas y entrevistados, así como fue registrada en un archivo de audio mediante una micrograbadora para su posterior procesamiento.

#### **2.1. Organizaciones de mujeres indígenas en la consulta del RLFFS**

##### **2.1.1. ONAMIAP**

La historia de la Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) se remonta a la creación del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (TMIAAP) a mediados del año 1995. Este espacio permitió el fortalecimiento de las mujeres indígenas en temas como liderazgo, participación política, derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas.

“Las líderes que participaron de este proceso, iniciado por CHIRAPAQ, decidieron que era necesario contar con espacios de articulación entre organizaciones andinas y amazónicas para la capacitación, el compartir experiencia y la construcción de propuestas desde las mujeres indígenas... El TPMIAAP fue el primer espacio que logró articular andinas y amazónicas, en torno a un espacio formativo, de reflexión e intercambio de experiencias, dirigido a mujeres indígenas para dar seguimiento a la aplicación de las resoluciones de la Plataforma de Beijing con relación a la mujer indígena en el Perú” (Taller Permanente de Mujeres Indígenas, 2001).

“La ONAMIAP nace del trabajo de varias compañeras desde el Taller Permanente en el 95 que nos ha formado prácticamente, fue una escuela de formación donde aprendimos en tema de liderazgo, participación política, derechos de los pueblos y de nosotras las mujeres” (Marcelo, 2019)

“En el I Congreso de Mujeres Indígenas del año 2009 nació ONAMIAP como una organización de mujeres indígenas que porta la voz de las mujeres amazónicas y andinas del Perú... muchas de nosotras provenimos de distintas organizaciones que el día de hoy conformamos ONAMIAP” (Vila, 2019)

Tras casi catorce años de trabajo del TMIAAP, las lideresas y las organizaciones que conformaban el mismo comprendieron la importancia de crear una organización nacional que lleve la voz de las mujeres indígenas. Así, aprovecharon el I Congreso Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú, en el año 2009, para dar nacimiento a la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

### **2.1.2. FENMUCARINAP**

La Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP) surge en el año 2006 por el trabajo de mujeres dirigentes que no tuvieron un espacio propio dentro de las organizaciones mixtas. En ella, se trabajan temas en defensa de la Pachamama, la defensa de los cuerpos y territorios, la soberanía alimentaria a favor de las necesidades de las mujeres rurales.

En palabras de Huanca (2019), “FENMUCARINAP nace en el año 2006 por el trabajo de mujeres luchadoras de varias partes del Perú que no tuvimos un espacio en las

organizaciones mixtas... Nos organizamos en defensa de la Pachamama, de nuestros cuerpos y territorios, de la soberanía alimentaria... Ahora agrupamos mujeres de 19 regiones del norte, centro y sur del Perú trabajando a favor de nuestras demandas y necesidades”.

“Obtuvimos nuestra membresía de la CLOC y de la Vía Campesina en el año 2011 por la rebeldía de las compañeras que llegaron al congreso de la Coordinadora Latinoamericana en protesta porque no nos reconocían como representantes nacionales de la Vía Campesina... Ahora formamos parte de ambas y también somos parte del Pacto de Unidad” (Quispe, 2019).

Actualmente, la Federación agrupa mujeres de 19 regiones del norte, centro, sur del Perú y forma parte del Pacto de Unidad. A nivel internacional, forman parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones de Campo (CLOC) y de la Vía Campesina.

## **2.2. Organizaciones mixtas en la consulta del RLFFS**

### **2.2.1. AIDSESEP**

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana es una organización nacional que trabaja a favor de la defensa y el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Está conformada por nueve organizaciones descentralizadas en el norte, centro y sur de la selva del país y cuenta con 109 federaciones. Estas últimas representan a 1,809 comunidades donde viven más de 650,000 hombres y mujeres indígenas agrupados en 19 familias lingüísticas (AIDSESEP, S.F.).

### **2.2.2. CCP**

La Confederación Campesina del Perú (CCP) es una organización campesina e indígena fundada el 11 de abril de 1947 por representantes de comunidades campesinas, braceros, yanaconas y pueblos indígenas. Promueve el desarrollo sostenible de la pequeña agricultura y fortalece sus organizaciones por capacitar sus dirigentes. Actualmente, es miembro de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y del Movimiento Internacional "Vía Campesina" (SERVINDI, S.F.).

### **2.3. Antecedentes de la participación de las mujeres en la consulta del RLFFS**

La consulta previa del RLFFS tiene como antecedente el conflicto denominado el “Baguazo” del 5 de junio de 2009. Este se originó a raíz de la promulgación de una serie de decretos legislativos, en junio de 2008, que regulaban la intervención sobre el territorio amazónico en el marco de la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos. Entre las medidas legislativas aprobadas, sin consulta a los pueblos indígenas, se promulgó el Decreto Legislativo 1090, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual afectaba los derechos colectivos de los pueblos indígenas amazónicos, ocasionando su disconformidad y malestar (Dolorier y Paneque, 2013).

En tal sentido, en agosto de 2008, los pueblos agrupados y representados por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) iniciaron una masiva protesta, junto a diversas organizaciones indígenas, exigiendo la derogatoria de los decretos legislativos, por lo que tomaron las instalaciones de empresas petroleras y bloquearon las carreteras. Ante ello, el Gobierno estableció mesas de diálogo con los pueblos indígenas amazónicos sin resultado alguno. El 8 de abril de 2009, los dirigentes de aproximadamente 1350 comunidades amazónicas realizaron un paro indefinido en la Amazonía peruana (Salmón, 2012, pág. 14).

“Al no progresar las negociaciones, las autoridades gubernamentales culparon a las organizaciones indígenas, acusándolas de querer “patear el tablero” (expresión que surgió en diversas conversaciones con funcionarios públicos y fue mencionado repetidas veces en la prensa). Los indígenas, por su parte, se quejaron de la falta de voluntad política y seriedad de las autoridades con las que dialogaban, acusándolas, a su vez, de no querer ofrecer nada que satisficiera la demanda indígena con la esperanza que con el tiempo los indígenas se cansaran. Lo que sucedió, de hecho, pero no en la forma esperada, tal vez, por algunos funcionarios” (FIDH, 2009, pág. 36).

En este escenario, la falta de voluntad política de parte del Estado para solucionar el problema acrecentó el conflicto, por lo que, en junio de 2009, se produjo la masacre del “Baguazo” ocasionando el enfrentamiento de indígenas y policías en la zona Curva del Diablo, dejando 33 muertos y más de 200 heridos (Dolorier y Paneque, 2013). Posterior a ello, el Estado derogó algunos de los decretos legislativos promulgados y abrió un proceso para institucionalizar mecanismos de diálogo con los pueblos indígenas. Así,

creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Amazónicos, donde se crearon mesas de trabajo como la Mesa N°2, responsable de formular aportes técnicos para mejorar la normatividad forestal (DEFENSORÍA, 2010).

Con los aportes de la Mesa N°2, la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre realizó un proceso de consulta nacional con la participación de diversos ministerios como el Ministerio del Ambiente. El objetivo del proceso de consulta fue lograr la construcción de la Propuesta de Política Nacional Forestal, el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre y los aportes iniciales al Reglamento de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Así, en junio de 2009, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el Proyecto de Ley N° 4141/2009-CR, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (DEFENSORÍA, 2010). En setiembre de 2013, el Ministerio de Agricultura y Riego aprueba el Reglamento de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

#### **2.4. Barreras estructurales y la participación de las mujeres indígenas**

El desarrollo de las sociedades coloniales y modernas ha traído en la vida de los pueblos indígenas una visión machista que ha modificado las normas de relación y comportamiento entre los hombres y las mujeres. Hasta antes de la época colonial, especialmente, en el mundo andino, los pueblos indígenas se regían bajo los principios de dualidad y complementariedad, donde el liderazgo de las mujeres se comprendía bajo la figura de la dirigencia conformada por hombres y mujeres.

Ahora bien, estos principios se fueron perdiendo por la implantación del sistema patriarcal que coloca a las mujeres indígenas en un segundo plano, donde ya no pueden asumir cargos representativos ni participar en procesos de toma de decisiones como lo hacían antes.

“Hay muchas barreras o muchas limitaciones porque una mujer indígena en su casa, incluso para que ocupe un cargo en su comunidad, para ser dirigente en su comunidad, primero tiene que ir a la asamblea, asistir y participar como participante en la asamblea. Muchas veces los varones son los únicos que están inscritos en las comunidades, las mujeres van cuando no está el esposo. De allí, para que la elijan jefa o presidenta de la comunidad es difícil. Y si alguien va o proponen a una mujer como jefa de la comunidad primero piensa que piensa el esposo, el hijo dice yo voy a consultar. Una vez que ella es elegida y decide asumir la responsabilidad, llegan las gestiones

que tiene que hacer, se triplica el trabajo, atender a los niños, mandarlos a la escuela, ver la economía de la casa y recién sale a hacer sus gestiones. Para capacitarse es mucho más porque hay que salir a la ciudad para capacitarse dos o tres días o a la capital como acá, tiene q ver con quien dejar a sus hijos, q van a comer esos días, si tienen hijos en la escuela y si tienen hijos pequeños los tienen que traer eso es en las comunidades, aparte el lio con el esposo”. (Marcelo, 2019)

Tal visión se basa en la idea de que el rol asignado a las mujeres indígenas se circunscribe al ámbito familiar mientras que el hombre es el jefe cabeza de familia y es aquel que toma las decisiones en diferentes ámbitos, desde lo familiar hasta lo comunal, cómo es posible inferir de referido líneas abajo:

“El hecho de que las mujeres son las que mantienen y transmiten la cultura en la familia, es aún fuerte en las comunidades indígenas y que algunas veces es bueno – en el caso que se mantengan y reproduzcan los elementos o aspectos que mantengan unidas y fortalecidas esas culturas – pero en otras se convierte en una barrera para que las nuevas generaciones puedan entrar en un mundo tan competitivo y globalizado donde controlan los hombres con sus propias reglas y normas”. (Gómez & Dixon, 2009, pág. 60)

Como se observa en el Cuadro 1, las entrevistas recogidas dan cuenta las barreras estructurales que limitan la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, especialmente, tomando de referencia el proceso de consulta previa del RLFFS. Al respecto, se ha identificado tres barreras presentes en la vida de las mujeres: patriarcado, machismo y discriminación.

Cuadro 1: Barreras en la participación de las mujeres en la consulta del RLFFS

E1, ONAMIAP	<i>“En cualquier lugar para llegar a una mesa de diálogo, a una mesa de trabajo, si ves a una mujer para estar sentada allí y si no es de alguna organización de mujeres, si es de organización mixta, hay que pensar que esta mujer ha tenido que romper todas las barreras del machismo. Las brechas son desde la comunidad, desde las mismas <b>oportunidades de capacitación y la recarga de trabajo</b>. Si hay un oficio para una capacitación, los que van a tener tiempo van a ser los hombres, no las mujeres”.</i>
E2, ONAMIAP	<i>“Es común que los funcionarios no conozcan absolutamente nada de pueblos indígenas, nos ven como alumnos. Sentimos que las autoridades y funcionarios, por desconocimiento y desinformación, entran a un <b>proceso de discriminación y racismo hacia los pueblos y las mujeres indígenas</b>”.</i>
E3, FENMUCARINAP	<i>“El <b>ego patriarcal, machista y sexista</b> de los varones aún no permite que las mujeres podemos tener las mismas condiciones y los mismos derechos y podamos ejercer el poder como alguna vez ellos lo han hecho... en la consulta de la reglamentación, al inicio, dentro de las mismas organizaciones había</i>

	<i>mucha resistencia para escucharnos. Ellos decían ustedes hablan todo el tiempo de género y de mujer y están participando”.</i>
E4, FENMUCARINAP	<i>“En la propuesta de la reglamentación forestal se vio el tema mujer de forma general y no específica teniendo en cuenta que el tema mujer es transversal y tiene su propio espacio, por lo menos tener un par de artículos considerando la afectación que tiene la medida a las mujeres, especialmente, a las mujeres jóvenes. No se ve eso con mucha claridad por la <b>óptica centralista</b>, los profesionales de Lima empiezan a elaborar eso sin tener una mirada desde provincia y comunidad básicamente...falta trabajar más”.</i>
E5, AIDSESEP	<i>“Una barrera que tenemos en las comunidades es el <b>machismo</b>. Los hombres somos muy celosos con las mujeres. Este problema es difícil trabajarlo con las autoridades, por eso es importante tratar el tema desde las escuelas, colegios, universidades e institutos para que esa mirada de discriminación, de machismo, de celos hacia la mujer vaya disminuyendo”.</i>
E6, CCP	<i>“En la consulta del reglamento, las mujeres demostraron que trabajando unidas se pueden superar varias barreras. Esto es positivo para la unidad y avance de los pueblos indígenas”.</i>
E7, SERFOR	<i>“En un principio, las organizaciones como AIDSESEP, CONAP, CCP desconocían a ONAMIAP, decían que ONAMIAP no representaba a las mujeres andinas amazónicas, <b>decían que no representaban a ningún pueblo indígena</b> y que solo representaban a una ONG que defendía mujeres. Había mucho rechazo entre organizaciones”.</i>
E8, CULTURA	<i>“La posición de las mujeres era clara y firme. Si estaban en desacuerdo sobre algún punto lo hacían saber. Hubieron intentos por aplicar el enfoque de género para promover su participación en todo momento”.</i>

Fuente: Elaboración propia.

#### 2.4.1. Patriarcado

Las entrevistas recogidas dan cuenta que el sistema patriarcal impide el desarrollo de la participación de las mujeres indígenas en los procesos de toma de decisiones. Este sistema enmarca las relaciones en las que se desenvuelven los hombres y las mujeres, el cual se refleja en actitudes machistas y discriminatorias. En tal sentido, este sistema promueve que el Estado no considere a las mujeres en sus políticas públicas.

En tal sentido, este proceso fue uno de los pocos donde se escuchó la voz de las mujeres, pues, usualmente, en los procesos de consulta se presencia su poca participación. En tal sentido, la lucha y resistencia de las organizaciones de mujeres por llevar la voz de las mujeres y defender su posición frente al Estado y a las organizaciones mixtas ha permitido superar las barreras que limitan su participación en este tipo de espacios.

#### 2.4.2. Machismo

De las entrevistas recogidas, las lideresas entrevistadas dan cuenta las actitudes machistas presentes en el desarrollo de la consulta previa del RLFFS. En tal sentido, ellas

refieren haber sido víctimas del machismo de parte de los líderes de las organizaciones indígenas mixtas y, también, de los funcionarios del Estado.

En el primer caso, los dirigentes de las organizaciones indígenas mixtas no reconocían a las organizaciones de mujeres como tal y cuestionaban el desempeño de sus representantes femeninas. Asimismo, las lideresas señalan que los dirigentes no querían escuchar sus aportes y comentarios, mostrando resistencia para adoptar la propuesta o cambios que las mujeres hacían con relación al proyecto de reglamentación forestal; se creía que las lideresas tenían ideas erróneas o equívocas.

Las lideresas señalan que, en un primer momento, sintieron mucha resistencia, también, de parte del Estado, pues no se mostraba cierta reticencia a la forma en cómo se había elaborado la propuesta. Ahora bien, cabe mencionar que dicha propuesta se trabajó anteriormente con dos organizaciones representativas indígenas, de modo que, las lideresas señalan la importancia de la necesidad de tener conocimiento previo sobre la medida a consultar a fin de elaborar mejores propuestas.

En tal sentido, un factor que resalta en las entrevistadas realizadas es el machismo como un factor negativo que impide a las mujeres indígenas participar en espacios de toma de decisiones a nivel comunal, regional y nacional. En tal sentido, este problema parte desde las comunidades hasta el propio escenario donde se desarrolla la consulta previa; en todas ellas, las mujeres tienen mayor dificultad para asumir liderazgos, especialmente, en las organizaciones mixtas, quienes reservan ese derecho a los hombres.

“Por el profundo machismo que existe en nuestro país, a las mujeres no se les considera personas dignas en iguales condiciones, sino en niveles de categoría más bajos que los varones. Las mujeres a raíz de eso no participan en instancias de toma de decisiones, pero las mujeres son activistas y están al frente de las luchas, de las ocupaciones de tierra, de las grandes movilizaciones que hace nuestro pueblo” (Gargallo, 2014, pág.144-145).

Igual, el celo y la incompreensión, en general, se muestran fuertes motivos para que las mujeres lo logren acceder a los cargos de liderazgo:

Otras dificultades que enfrentan las mujeres en el seno de la familia y la comunidad, son los celos de sus maridos o compañeros, de los hombres jóvenes de la comunidad e incompreensión de los hijos e hijas y apoyo de algunos padres y madres y demás familiares (Gómez; Dixon, 2009, p. 60).

En tal sentido, machismo y violencia hacia las mujeres indígenas son temas relacionados con la colonización y, después, con el concepto de colonialismo interno o neocolonización, que, bajo el sistema capitalista, son llevadas a cabo por medio de los grupos de presión liderados por las industrias extractivas y las multinacionales, que logran capturar el estado-nación, o sea, son conductas impuestas que trataran de cruzar todo el período colonial hasta el postcolonial (Juanena, 2016, pág. 40).

#### **2.4.3. Discriminación**

Las lideresas entrevistadas señalan que la discriminación contra las mujeres está inmersa en los espacios de toma de decisiones como en la consulta previa. Las políticas elaboradas por el Estado en este aspecto desconocen la realidad de los pueblos y de las mujeres indígenas. En el caso del RLFFS, señalan que la propuesta del Reglamento Forestal se formuló bajo una visión centralista que no abordó el tema mujer de manera específica; por ejemplo, no consideró los impactos diferenciados de la medida sobre ellas.

Asimismo, las lideresas refieren que en el diálogo con los funcionarios del Estado y con los dirigentes de las organizaciones mixtas sintieron un trato desfavorable. Con relación a los funcionarios, las mujeres observaron que el trato personal con ellas denotaba actitudes de prepotencia y verticalidad; ellas sentían que los funcionarios desvalorizaban sus saberes porque estos aseguraban tener la razón en sus propuestas.

De igual forma, las entrevistas dan cuenta que la relación entre los dirigentes y las lideresas femeninas, en un primer momento, fue compleja, pues las rencillas políticas entre organizaciones eran tan fuertes que se desconocía la participación de una organización femenina, la cual no era reconocida como representativa de pueblos indígenas. Esto afectó, especialmente, el desarrollo de una de las primeras etapas de la consulta, en la que había resistencia al escuchar las voces de las mujeres; esto se logró superar posteriormente.

#### **2.5. Contexto de las mujeres indígenas**

El sistema patriarcal-colonial que configura el marco donde se desarrolla la vida

de las mujeres indígenas y, de los pueblos, ha profundizado las relaciones de desigualdad en varios niveles de la vida de las mujeres negando la posibilidad de que ellas accedan y participen en procesos de toma de decisiones.

Al respecto, las lideresas entrevistadas han identificado cómo se encuentran en diversos ámbitos de la vida en su comunidad, los cuales impiden promover su participación en estos espacios.

### 2.5.1. Sociocultural

Como se observa en el Cuadro 2, existen factores internos en la forma de prácticas culturales aceptables que contribuyen al problema de opresión de género. Al respecto, las lideresas entrevistadas señalan que la presencia del machismo colonial en las comunidades ha hecho que las mujeres se ubiquen en una posición inferior a los varones, lo que se ve reflejado en las estructuras organizativas indígenas, donde las mujeres tienen poco acceso y participación.

Cabe mencionar que, en un primer momento, la cultura de los pueblos se regía por los principios de dualidad y complementariedad; sin embargo, con la llegada de la época colonial, se instauró un sistema patriarcal donde el pensamiento machista empezó a regir en la vida de los pueblos. Las entrevistadas señalan que la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones parte de la idea que los varones son los únicos capaces de tomar decisiones por la comunidad.

En este contexto, las organizaciones de mujeres indígenas están reforzando el tema de identidad y de género, a través de las escuelas de formación política, donde las mujeres logran fortalecer sus capacidades, trabajando la autoestima, autovaloración, empoderamiento. Y, no solo ello, sino que aprenden a conocer sus derechos como mujeres y como integrantes de los pueblos indígenas. Así, salen más preparadas a defenderlos y a asumir roles y cargos políticos con mayor seguridad que impliquen la toma de decisiones.

Cuadro 2: Contexto de las mujeres indígenas

CONTEXTO SOCIOCULTURAL	E1, ONAMIAP	<i>“La presencia del machismo dentro de las comunidades está bastante arraigada en la mentalidad de nuestros hermanos. Esto ha traído consigo durante años la idea de que el hombre es el jefe o la cabeza de familia y, por eso, puede decidir en varias áreas desde lo familiar hasta lo comunitario. Falta trabajar en el tema de identidad, quiénes somos</i>
---------------------------	----------------	---

		<i>nosotras las mujeres, de dónde venimos, sentirnos orgullosas de quien somos para que nadie vulnere nuestros derechos”.</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“El sistema patriarcal colonialista y machista ha tergiversado las relaciones de reciprocidad, complementariedad de los pueblos. Ahora las mujeres estamos en un segundo plano. Se necesita mucha sensibilización en los hombres dirigentes. Si se piden delegadas en la comunidad, deben pensar al menos que vaya un hombre y una mujer. Paridad y alternancia es lo que pedimos”.</i>
<b>CONTEXTO SOCIOEDUCATIVO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“Las mujeres no tenemos las mismas oportunidades que los varones para educarnos. Muchas compañeras no saben leer, no lograron culminar estudios primarios, son monolingües. Es importante educarnos para empezar a intervenir en espacios de toma de decisiones, asumir cargos y ser nosotras las que presentemos las propuestas... no solo los hombres tienen derecho a participar”</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“Lastimosamente, no todas las mujeres logramos estudiar. Esto se toma en cuenta si queremos asumir cargos de liderazgo por ejemplo dentro de las organizaciones. Los hombres miran quién es la que más habla, la que más interviene, la que tiene estudios o experiencia”</i>
	<b>E4, FENMUCARINAP</b>	<i>“Como muchas mujeres no tenemos estudios, si logramos ocupar algún cargo son para tesorería o secretarías. No es para cargos de toma de decisiones, estamos relegadas supeditadas a la voluntad de los varones”.</i>
<b>CONTEXTO SOCIOECONÓMICO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“Somos las mujeres quienes trabajamos en las chacras, preparamos la tierra, sembramos, cosechamos las semillas, recolectamos los frutos. Es un trabajo que hacemos y no se reconoce, más bien es subvalorado y no se considera”</i>
	<b>E2, ONAMIAP</b>	<i>“La mujer en la comunidad se ocupa del cuidado de los niños, la producción de la chacra, el cuidado de los animales, la economía familiar. Esto es una limitante si queremos participar en espacios de toma de decisiones”</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“Muchas de las compañeras que trabajan en el campo trabajan duro allí, cultivando, sembrando, cosechando en el campo. La actividad en el campo es vital para las mujeres andinas, el esfuerzo físico no solo sirve para dar de comer a las familias, sino para dar de comer a la ciudad. En las ferias se aprovecha vender los productos para llevar algo de dinero al hogar”</i>

Fuente: Elaboración propia

### 2.5.2. Socioeducativo

A nivel socioeducativo, el contexto de las mujeres indígenas no es el propicio para generar mayores oportunidades de participación en la toma de decisiones. Las lideresas entrevistadas señalan que debido a las pocas oportunidades que tienen las mujeres para acceder a la educación, la mayoría de ellas, no logran ocupar cargos o puestos comunales u organizativos. Asimismo, si bien, hay mujeres que han logrado acceder a este, muchas veces, terminan con estudios inconclusos, por lo que, las organizaciones buscan un perfil profesional con dominio del castellano. En este contexto, la realidad da cuenta que existe un alto porcentaje de mujeres que no dominan el

castellano, presentando varias dificultades para leer y escribir en este idioma, por lo que se les hace difícil hablarlo. En general, la educación es un tema complejo, para los pueblos indígenas, en razón del papel que estas instituciones han logrado tener delante el proyecto colonial:

“Schooling was one vehicle that could expedite the colonial civilization agenda, and in particular the individualization, of Indigenous peoples to enable a deconstruction of collective understandings that informed and maintained tribal resistance to land confiscations and the denial of the sovereignty of Indigenous nations” (Pihama; Lee-Morgan, 2019, p. 21).

Las entrevistadas señalan que, para ocupar algún cargo representativo desde su comunidad, las instituciones de los pueblos indígenas tienen una estructura que privilegia la posición del varón, pues la dirigencia siempre busca personas que cuenten con estudios o con una carrera técnica o profesional, lo que muchas veces impide que participen las mujeres indígenas. Ahora bien, si en caso logran ocupar algún cargo, se les da el puesto de secretarías o tesoreras mas no cargos que impliquen la toma de decisiones.

### **2.5.3. Socioeconómico**

Las entrevistas dan cuenta que el nivel socioeconómico de las mujeres indígenas es otra limitante que restringe su participación en los procesos de toma de decisiones. El no reconocimiento y la no valoración del trabajo que desempeñan las mujeres en el ámbito familiar y en la labor productiva es un motivo más por el que ellas no pueden participar de las actividades que impliquen la toma de decisiones de su comunidad.

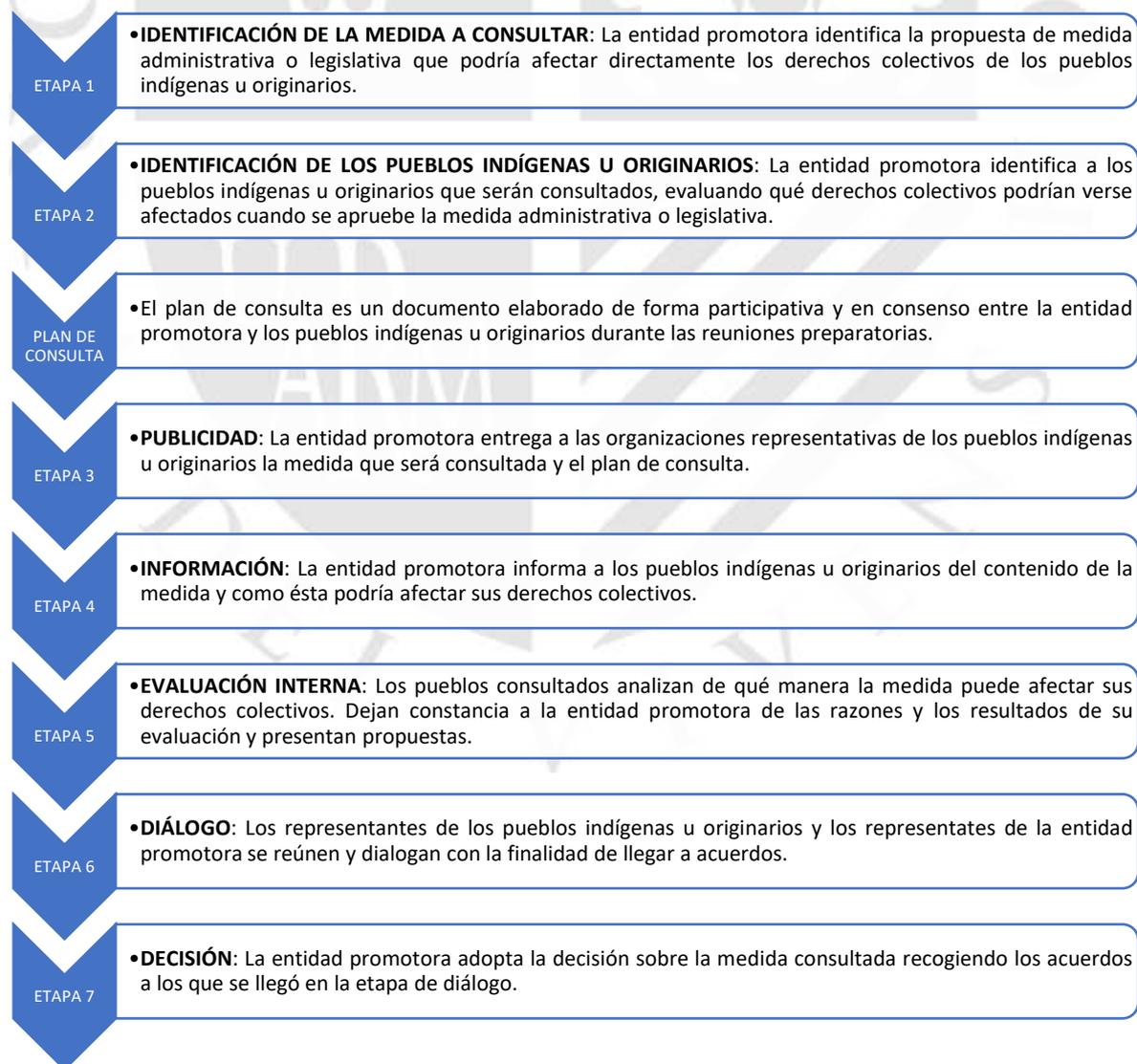
A esto se debe considerar la preeminencia del hombre en todos los ámbitos, especialmente, en las actividades económicas y en las instituciones políticas y demás formas de liderazgo que asumen desde su comunidad. En tal sentido, se ha restringido las labores que desempeñan las mujeres indígenas a las actividades domésticas como el cuidado de los niños, las tareas del hogar, el cuidado de los animales, entre otros. Mientras que los varones han tomado para sí los espacios de participación política de la comunidad.

## 2.6. Participación de las mujeres indígenas en las etapas de consulta del RLFFS

Según el artículo 8 de la Ley de Consulta Previa, los procesos de consulta cuentan con siete etapas: etapa de identificación de la medida a consultar, etapa de identificación de los pueblos indígenas a ser consultados, etapa de publicidad, etapa de información, etapa de evaluación interna, etapa de decisión y etapa de decisión.

En esta sección analizaremos tres etapas de la consulta del RLFFS donde las organizaciones representativas de pueblos indígenas tuvieron mayor participación: etapa informativa, etapa de evaluación interna y la etapa de diálogo. Ahora bien, a continuación, haremos mención a la etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios, especialmente, las reuniones preparatorias donde se elaboró y definió el plan de consulta.

Cuadro 3: Etapas del proceso de consulta previa



Fuente: Elaboración propia

### 2.6.1. Etapa de identificación

En la etapa de identificación, la entidad promotora identifica a los pueblos indígenas u originarios que serán consultados evaluando qué derechos colectivos podrían verse afectados cuando se apruebe la medida administrativa o legislativa. Asimismo, la entidad promotora realiza las reuniones preparatorias en la que se convoca a las organizaciones representativas de pueblos indígenas identificadas para la elaboración del plan de consulta.

Según el Reglamento de Consulta, en las reuniones preparatorias, la entidad promotora de la consulta elabora, en coordinación con las organizaciones representativas, el plan de consulta. En ella, se establecen los lugares, número de talleres y fechas en que se llevarán a cabo; así como quiénes y cuántos representantes indígenas participarán. Es la oportunidad para exigir que también se incorpore a las mujeres. Podría sugerirse que se ponga una cuota de mujeres indígenas.

#### Artículo 15. Reuniones preparatorias

Las entidades promotoras pueden realizar reuniones preparatorias con las organizaciones representativas del o de los pueblos indígenas, a fin de informarles la propuesta de Plan de Consulta. También podrán realizar dichas reuniones en casos de procedimientos de especial complejidad que requieran precisiones mayores a las contenidas en el Reglamento.

#### Art. 16. Del Plan de Consulta

El Plan de Consulta debe ser entregado por la entidad promotora a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, junto con la propuesta de la medida a consultar, conteniendo al menos;

- a) Identificación del o de los pueblos indígenas a ser consultados
- b) Las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores del proceso de consulta;
- c) Los plazos y el tiempo para consultar, los que deberán adecuarse a la naturaleza de la medida objeto de consulta;
- d) Metodología del proceso de consulta, lugar de reuniones e idiomas que se utilizarán, y las medidas que faciliten la participación de las mujeres indígenas en el proceso.
- e) Los mecanismos de publicidad información, acceso y transparencia del proceso, así como el mecanismo para realizar consultas o aclaraciones sobre la medida objeto de consulta.

En la consulta del RLFFS, el Servicio Forestal de Flora y Fauna Silvestre (SERFOR) convocó a las siete organizaciones representativas de pueblos indígenas a

reuniones preparatorias a fin de elaborar y definir el plan de consulta. Así, se programaron cuatro reuniones en la que se entregó, revisó y se programó las actividades y suscripción del plan de consulta del RLFFS.

Cuadro 4: Programación de reuniones preparatorias

Reuniones Preparatorias	Fechas	Objeto
1ra Reunión	29 agosto 2014	Entrega de propuesta de plan de consulta
2da Reunión	16 setiembre 2014	Revisión de propuesta del plan de consulta
3ra Reunión	29 setiembre 2014	Revisión de propuesta del plan de consulta
4ta Reunión	02 octubre 2014	Programación de actividades y suscripción del Plan de Consulta

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, como se observa en el Cuadro 4, las entrevistas recogidas dan a conocer la percepción de los participantes de la consulta del RLFFS sobre la participación de las organizaciones femeninas en la elaboración del plan de consulta. Al respecto, las lideresas entrevistadas señalaron algunas dificultades para desarrollar el mismo, mientras que los representantes de las organizaciones mixtas y los funcionarios del Estado resaltaron su participación en términos positivos.

Cuadro 5: Mujeres indígenas y elaboración del plan de consulta

E1, ONAMIAP	<i>“Hubieron complicaciones para trabajar el Plan porque nos entregaron la propuesta pocos meses atrás y no tuvimos el tiempo necesario para revisarlo. En cambio, otras organizaciones si lo estuvieron trabajando un año antes de modo que fue más sencillo para ellos trabajar en la metodología, ya tenían una idea”.</i>
E2, ONAMIAP	<i>“Nos hubiera gustado saber que una etapa fundamental es el momento de elaborar el plan de consulta, este es importante porque aquí se establecen las directrices a futuro. Hay que prestar atención a la elaboración del Plan porque en esta consulta no teníamos mucha información y no tomamos el cuidado debido pero es parte de las lecciones que deja”.</i>
E3, FENMUCARINAP	<i>“Algo que observo es que se puede redactar un Plan en consenso con las organizaciones pero en la práctica no se cumple, no hay garantías de que se concrete. Lo mismo ocurre con la medida a consultar que tenía términos muy generales sobre las mujeres más no se abordaba de manera específica; el tema mujer es transversal y tiene que tener su propio espacio, por lo menos tener un par de artículos considerando la afectación que tiene la medida en las mujeres, especialmente, en las mujeres jóvenes”.</i>
E4, FENMUCARINAP	<i>“La propuesta del documento se elaboró bajo la mirada Lima sin tener una mirada desde provincia y comunidad básicamente. Nosotras hablamos con mucha energía para poner las agendas, a pesar de la resistencia de las organizaciones que decían que hablábamos todo el tiempo de género y de mujer. Resistimos a toda crítica y pusimos la agenda mujer y del enfoque de género”.</i>
E5,	<i>“He visto una participación activa de las organizaciones de mujeres en la elaboración del reglamento. Claro que se presentaron obstáculos y problemas</i>

AIDSESEP	<i>porque cada organización tenía su posición pero el camino se superó, también por la actitud de las mujeres que ayudó bastante a dar salidas positivas ante cualquier situación para seguir avanzando”.</i>
E6, CCP	<i>“La intervención de las mujeres en la elaboración del Plan fue importante pues nos hicieron ver cosas desde su perspectiva que nosotros no podíamos darnos cuenta. Desde su propia experiencia, las mujeres dieron muchos aportes para sacar adelante esta propuesta”.</i>
E7, SERFOR	<i>“En el Plan se estipuló todo lo referente a la metodología de trabajo de la consulta como el número de delegadas, el presupuesto, las formas, los plazos. Cuidamos las formas para que no nos observen, incluso en el Plan hay un párrafo que dice que las organizaciones se comprometen a que las mujeres participen”.</i>
E9, DEFENSORÍA	<i>“La participación de las lideresas en las reuniones previas sirvió mucho para trabajar el plan de consulta con las demás organizaciones. En este espacio de coordinación se definió la forma de cómo se iba a desarrollar cada etapa de consulta. Su participación permitió establecer parámetros en el Plan que tal vez sin su presencia no se hubieran hecho”.</i>

Fuente: Elaboración propia

Las lideresas entrevistadas señalan que hubo dos factores que afectaron su participación en la elaboración del plan de consulta del RLFFS. Uno de ellos fue la falta de conocimiento sobre la importancia del plan de consulta; las mujeres señalan que esto se debió a su reciente experiencia en este tipo de espacios. Otro factor fue la falta de tiempo para revisar el proyecto de reglamento forestal; las mujeres refieren que este debería ser entregado con mayor tiempo de anticipación a fin de tener una idea sobre qué trata y, por ende, proponer metodologías adecuadas en el plan de consulta.

A raíz de ello, las organizaciones de mujeres indígenas están tomando mayor cuidado con la elaboración de este documento que sirve de guía metodológica para desarrollar las etapas de la consulta. Asimismo, han solicitado al Estado que la entidad promotora entregue la documentación con anticipación a fin de que preparen sus propuestas adecuadamente. Con ello, se busca promover una mejor participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Por su parte, los representantes de las organizaciones mixtas refieren que la participación de las mujeres en las reuniones preparatorias fue positiva, porque se escucharon sus voces al momento de establecer las reglas de juego. Asimismo, los funcionarios del Estado señalan que la metodología fue coordinada con las organizaciones indígenas incluso se dejó establecido en el Plan de manera explícita que las organizaciones deben garantizar la participación de las mujeres.

## 2.6.2. Etapa informativa

Según el Reglamento de la Ley de Consulta, en la etapa informativa, la entidad promotora de la consulta busca brindar información a los pueblos indígenas sobre los motivos, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa a consultar. La etapa de información dura entre treinta y sesenta días calendario, según establezca la autoridad promotora (art. 18.1).

En la consulta previa del RLFFS, la etapa informativa permitió hacer llegar la información sobre la medida a consultar a las bases y sirvió para recoger los aportes y comentarios de los pueblos participantes. Así, en esta fase, se programaron once talleres informativos descentralizados en lugares como Ucayali, Puno, Iquitos, Lamas, entre otros (Ver Tabla 3). En estos talleres, se realizaron taller regionales y macrorregionales donde participaron los delegados de las siete organizaciones representativas de pueblos indígenas y los delegados de las bases de las organizaciones.

Cuadro 6: Talleres informativos de la consulta del RLFFS

N°	Actividad-Lugar	Fecha	Participantes	Varón	Mujer
1	Taller Informativo Nacional Lima	13 y 14 oct.	85	42	43
2	Taller Informativo Ucayali (Pucallpa)	17 y 18 oct.	74	48	26
3	Taller Informativo Puno (Chucuito)	20 y 21 oct.	102	44	58
4	Taller Informativo Iquitos	21 y 22 oct.	60	43	17
5	Taller Informativo Lamas	24 y 25 oct.	86	53	33
6	Taller Informativo Satipo	28 y 29 oct.	71	31	40
7	Taller Informativo Bagua	07 y 08 nov.	80	47	33
8	Taller Informativo Chiclayo	10 y 11 nov.	95	56	39
9	Taller Informativo Puno (Chucuito)	20 y 21 nov.	51	25	26
10	Taller Informativo Madre de Dios (Puerto Maldonado)	26 y 27 nov.	57	36	21
11	Taller Informativo Huancayo	16 y 17 dic.	69	37	32
Total			830	462	368

Fuente: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/CP-Forestal.-Informacion.-Talleres-informativos.pdf>

Es importante mencionar que, como se observa en la Tabla 3, la mayor parte de asistencia de mujeres indígenas en los talleres informativos de la consulta del RLFFS se

presentan en dos talleres programados en la provincia de Chucuito, ciudad de Puno y, a nivel nacional, en Lima. En el primer taller se presencia la asistencia de 58 mujeres y 44 varones; en el segundo, se cuenta con la participación de 26 mujeres y 25 varones. Asimismo, hay una asistencia equitativa en el Taller Informativo Nacional desarrollado en Lima, donde participan 43 mujeres y 42 varones.

Ahora bien, por otro lado, la etapa informativa presentó algunas avances y dificultades con relación a la participación de las mujeres indígenas, a nivel técnico, metodológico y logístico en la consulta del RLFFS (Ver Cuadro 5).

Cuadro 7: Mujeres indígenas y etapa informativa

<b>ASPECTO TÉCNICO</b>	<b>E2, ONAMIAP</b>	<i>“El lenguaje del documento era sumamente complejo e inmenso, contenía como 350 páginas, cuando partimos de que las organizaciones y las mujeres indígenas somos de cultura oral y no tenemos esta cultura de leer y analizar un documento. Leer esa cantidad en un proceso donde los talleres informativos duraban dos días y los talleres de autoevaluación cuatro días era algo casi imposible. Nosotras buscamos asesoría para comprender mejor y llevar una buena propuesta que beneficie a nuestros pueblos”.</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“El contenido técnico del documento era muy técnico, muchos términos legales y jurídicos. Sin embargo, fuimos la única organización que no contó con asesoría profesional, sino que éramos las compañeras, las dirigentas que nos sentábamos después de cada taller a analizar la reglamentación”.</i>
	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“SERFOR hizo el esfuerzo para que lo entendiéramos la medida. Los talleres preparatorios también ayudaron para aclarar dudas”.</i>
	<b>E6, CCP</b>	<i>“Logramos familiarizarnos con el documento...claro que, en un primer momento, no fue tan sencillo. Pero sí, las organizaciones trabajamos bastante en eso, el Estado también prestó orientación”.</i>
	<b>E7, SERFOR</b>	<i>“Los primeros talleres para las organizaciones fueron un poco ambiguos porque no conocían la información legal, de artículos y reglamento. Por eso, a cada grupo les poníamos técnicos por si tenían dudas o querían absolver las cuestiones técnicas del documento”.</i>
	<b>E8, CULTURA</b>	<i>“El contenido del documento era técnico y complejo de entender, requería un nivel de análisis más elevado y de especialidad. A pesar de ello, creo que se hicieron los esfuerzos posibles para que la información llegue de la mejor manera” (Távora, 2019).</i>
<b>ASPECTO METODOLÓGICO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“Nosotras pedimos a SERFOR que la etapa informativa se haga por organización para avanzar con nuestras propuestas. De igual forma, hubo cierta flexibilidad en el sector porque se logró subdividir el Reglamento en tres partes para que sea más digerible”.</i>
	<b>E2, ONAMIAP</b>	<i>“Un problema que hubo fue la traducción e interpretación porque en región si tuvimos en la etapa de autoevaluación y de diálogo, pero en la etapa informativa no. Es un tema de aprendizaje a lo interno”:</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“De parte de SERFOR y CULTURA, la metodología utilizada ha sido adecuada, por ejemplo, cuando solicitamos la presencia de traductores quechuas y aymaras. Reconocemos que el Estado tuvo la predisposición para atender nuestras demandas”.</i>

<b>ASPECTO LOGÍSTICO</b>	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“Las consultas tienen que tomar en cuenta la cultura, el idioma de los pueblos como lo dice el Convenio 169. Eso no se hizo con los pueblos amazónicos, a pesar de que es deber del Estado cumplirlo para que la consulta sea de buena fe”.</i>
	<b>E6, CCP</b>	<i>“Las organizaciones hemos participado en la construcción de la metodología de los talleres, en la construcción de la forma de cómo se van a desarrollar cada uno de estos”.</i>
	<b>E7, SERFOR</b>	<i>“Para los talleres informativos, cada organización acreditaba dos dirigentes y un técnico que viajaban por todo el país. Los técnicos iban sistematizando la información y los dirigentes conducían la discusión o análisis del contenido del Reglamento. En el caso de las organizaciones de mujeres, empoderamos a las mujeres para que dirijan y lleven la discusión. Nosotros como SERFOR facilitábamos la información, aclarábamos las dudas, definiciones”.</i>
	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“El Estado no tomó alguna iniciativa para incorporar a las mujeres que tenían hijos, porque no tenían logística, no se hizo un trabajo previo en ese aspecto”.</i>
	<b>E2, ONAMIAP</b>	<i>“Faltó trabajar el tema del presupuesto para las compañeras lideresas con hijos pequeños que no se podían quedar solos en casa. Ellas los trajeron a los talleres como pudieron porque tampoco cuentan con recursos para cubrir sus gastos de traslado, comida y demás. La implementación del área logística considerando la situación de las mujeres es importante si queremos garantizar su participación en condiciones de equidad”.</i>
	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“No tuvimos algún problema en el tema logístico. SERFOR nos reconocía los gastos como el transporte, alojamiento, alimentación”.</i>
	<b>E6, CCP</b>	<i>“Había un presupuesto destinado para cubrir los gastos de traslado, comida, hospedaje de los delegados que participaron en los talleres informativos”.</i>
	<b>E7, SERFOR</b>	<i>“En el Plan de Consulta estipulamos el presupuesto a las delegadas y delegados, se presupuestó conforme a ello. Más que nada cuidamos las formas para que no nos hagan alguna observación, pues los dirigentes se fijan mucho en eso”.</i>
	<b>E8, CULTURA</b>	<i>“No observé alguna complicación en el tema logístico. Creo que SERFOR tuvo la calidad humana para responder a las demandas de las organizaciones”.</i>

Fuente: Elaboración propia.

#### **a. Nivel Técnico**

- **Lenguaje técnico y cantidad de información.**

Las entrevistas recogidas dan cuenta que la propuesta de Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre contenía un lenguaje técnico, lo que hacía del documento, un texto difícil de comprender. A este, se debe sumar la extensión de la cantidad de información que no se adecuan a la realidad de los pueblos indígenas. Al respecto, los representantes del Estado reconocieron que, en un primer momento, la información brindada a las organizaciones era un poco ambigua, porque el contenido del documento

era legal y se hacía referencia a muchas leyes y artículos, de modo que requería un nivel de análisis más elevado y de especialidad.

- **Idioma originario**

En los talleres informativos, las entrevistas realizadas dan cuenta que SERFOR no garantizó el idioma originario de los pueblos indígenas amazónicos. Caso contrario ocurrió con los pueblos indígenas andinos, a quienes se les garantizó el servicio de traducción e interpretación respectivo. Asimismo, sobre la información sobre la medida a consultar, las mujeres indígenas presentaron mayores dificultades con relación a la forma en cómo se elaboró la reglamentación forestal y, también, con relación a su tecnicismo jurídico, haciendo el documento de difícil comprensión.

#### **b. Nivel metodológico**

- **Designación de técnicos y asesores**

Las lideresas entrevistadas señalan que, para comprender el lenguaje técnico del proyecto de reglamentación forestal, se requería la asistencia de especialistas en la materia. En el caso de ONAMIAP, las delegadas en el proceso de consulta optaron por buscar asesoría profesional. Por su parte, FENMUCARINAP, refiere haber sido la única organización en no contar con este tipo de asesoría y, más bien, han sido las propias lideresas quienes discutían y analizaban el documento.

Por su parte, SERFOR señala que la metodología de trabajo implementada en los talleres informativos permitió acreditar dos delegados por organizaciones representativas a fin de que ellos conduzcan la discusión o el análisis del contenido del RLFFS. No solo ello, sino que se logró acreditar a un técnico especialista por organización que acompañe a los dirigentes en todos los talleres programados a fin de que la información recopilada en el debate se sistematice. De esta manera, las lideresas entrevistadas señalan que este mecanismo permitió que las mujeres asumen la conducción del debate y se promueva una socialización de la medida a consultar más equitativa.

- **Flexibilidad**

Las entrevistas recogidas dan cuenta de la flexibilidad de SERFOR por atender las demandas de las organizaciones indígenas representativas. Al respecto, las

representantes de ONAMIAP solicitaron a SERFOR que los talleres informativos se realicen por organización, de modo que cada organización se organice mejor y avance con sus propuestas de la mejor manera. Asimismo, FENMUCARINAP solicitó traductores quechuas y aymaras, por lo que SERFOR tuvo la predisponibilidad de atender aquel requerimiento. De igual manera, se reprogramaron dos talleres informativos que no se habían considerado en un momento por lo que hubo flexibilidad para extender los plazos de cada etapa de la consulta.

### **c. Nivel logístico**

Las lideresas entrevistadas señalan que faltó implementar el área logística para promover la participación de las mujeres madres de familia en la consulta del RLFFS. Al respecto, muchas mujeres asistentes a los talleres informativos llevaron consigo a sus menores niños asumiendo un gasto extra para cubrir su alimentación, transporte, hospedaje. Si se quiere promover mejores condiciones de diálogo y participación, es necesario, entonces, destinar un presupuesto especial para estos casos.

### **2.6.3. Etapa de evaluación interna**

Según el Reglamento de la Ley de Consulta, en la etapa de evaluación interna, los pueblos indígenas u originarios analizan de qué manera la medida a consultar puede afectar sus derechos colectivos. Asimismo, dejan constancia a la entidad promotora las razones y los resultados de su evaluación y presentan propuestas.

En la consulta del RLFFS, el desarrollo de la etapa de evaluación interna se llevó con total normalidad. Esta estuvo a cargo de las organizaciones indígenas participantes, quienes plantearon una metodología de trabajo en coordinación con SERFOR. Las entrevistas recogidas dan cuenta que hubo mucha flexibilidad y disposición de parte de los funcionarios públicos a fin de responder a las necesidades y demandas que exigían las organizaciones.

Cuadro 8: Participación de las mujeres indígenas en la etapa de evaluación interna

<b>ASPECTO TÉCNICO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“En todas las etapas nos acompañó un equipo técnico que hizo una gran labor de sistematización de los aportes que hicieron las mujeres en el proceso. Con este trabajo previo, nos reunimos en la etapa de evaluación para analizar el trabajo hecho y así llegar a la siguiente etapa con una buena propuesta”.</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“A nivel técnico, nosotros ya contábamos con las herramientas necesarias para plantear y discutir nuestras propuestas desde la agenda mujer y el enfoque de género”.</i>
	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“En esta etapa las organizaciones ya teníamos más claridad e información para formular nuestras propuestas de manera más concreta”.</i>
	<b>E6, CCP</b>	<i>“Al llegar a esta etapa, disponíamos de información importante para elaborar aportes al Reglamento a favor de los pueblos” (Prado, 2019).</i>
	<b>E7, SERFOR</b>	<i>“Las organizaciones se reunieron y discutieron en base a la información recogida por el técnico o la técnica delegada por cada organización. En el caso de las organizaciones de mujeres, cada una tenía una técnica que sistematizaba toda la información recogida en los debates de los talleres informativos. Sobre esa base, las organizaciones discutían el documento. Nosotros ya no intervenimos aquí” (Vilca, 2019).</i>
	<b>E9, DEFENSORÍA</b>	<i>“Fue enriquecedor este espacio de diálogo propio de las organizaciones para intercambiar sus puntos de vista y analizar sus propuestas a presentar”.</i>
<b>ASPECTO METODOLÓGICO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“La metodología de esta etapa prácticamente estuvo bajo responsabilidad de las propias organizaciones indígenas”.</i>
	<b>E2, ONAMIAP</b>	<i>“De alguna manera, la metodología en esta etapa nos permitió dialogar entre organizaciones para dar a conocer nuestros puntos de vista y escuchar las voces de nuestras hermanas que venían de lejos” (Vila, 2019).</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“Esta etapa estaba a cargo de las organizaciones por lo que antes de su desarrollo se conversó con SERFOR para ver de qué manera nos facilitaban los materiales para trabajar sobre las propuestas” (Quispe, 2019)</i>
	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“SERFOR nos consultó sobre la metodología pues quería recoger nuestras opiniones y aportes” (Pérez, 2019).</i>
	<b>E6, CCP</b>	<i>“El desarrollo de las reuniones de trabajo estaba a cargo de nosotros. No hubo alguna injerencia de SERFOR o de otras instituciones” (Prado, 2019).</i>
	<b>E7, SERFOR</b>	<i>“Las organizaciones nos solicitaron ampliar la etapa de evaluación interna, por lo que ya no se desarrolló en un momento como estaba programado sino en dos” (Vilca, 2019).</i>
	<b>E8, CULTURA</b>	<i>“De parte de SERFOR, hubo bastante flexibilidad con los tiempos. También vi la buena voluntad de diálogo de parte de los funcionarios para dialogar con las organizaciones sobre el tema de forma, metodología” (Távora, 2019).</i>

Fuente: Elaboración propia

#### **a. Autoevaluación técnica del documento**

Las entrevistas recogidas dan cuenta que en la etapa de evaluación interna las organizaciones indígenas tenían la información necesaria para trabajar sus propuestas con miras a la etapa de diálogo. En tal sentido, señalan que la labor de los técnicos de sistematizar los aportes y comentarios obtenidos en los talleres informativos permitió que cada organización registre una información más ordenada y clara.

Con dicha información, las organizaciones de mujeres indígenas empezaron a formular y elaborar sus propias propuestas en base a la agenda mujer, la implementación del enfoque de género, intergeneracional, intercultural, entre otras. Este tipo de demandas pues son las demandas de las mujeres indígenas.

#### **b. Autoorganización de las organizaciones indígenas**

Los entrevistados señalan que la metodología empleada en la etapa de evaluación interna dependía de las propias organizaciones representativas. Así, ellos mismos llevaban a cabo la conducción y dirección de sus grupos de trabajo. En este espacio, pudieron sacar a la luz sus propuestas y exponerlas dentro de sus propias organizaciones sin mayores inconvenientes.

#### **2.6.4. Etapa de diálogo**

Según el Reglamento de la Ley de Consulta, en la etapa de diálogo las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios y los representantes de la entidad promotora se reúnen y dialogan con la finalidad de llegar a acuerdos. El resultado de esta etapa se plasma en el acta de diálogo donde se registran los acuerdos y los desacuerdos parciales o totales. La entidad promotora y los pueblos indígenas están obligados a cumplir los acuerdos.

En la etapa de diálogo de la consulta del RFFL, la participación de las organizaciones de mujeres indígenas en la mesa de diálogo no solo consistió en discutir el tema de fondo con las demás organizaciones y la entidad promotora sino también abarcó el nivel metodológico donde se trabajó de manera coordinada con SERFOR a fin de buscar formas de propiciar un diálogo intercultural en condiciones adecuadas.

Cuadro 9: Participación de las mujeres indígenas en la etapa de diálogo

<b>ASPECTO TÉCNICO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“Para ordenarnos mejor designamos una o dos dirigentes y un equipo técnico que nos acompañó en todo el proceso porque necesitábamos sistematizar nuestros aportes” (Marcelo, 2019).</i>
	<b>E4, FENMUCARINAP</b>	<i>“Como nosotras fuimos nuestras asesoras la manera de capacitarnos era analizar las partes más importantes del documento, nos quedábamos despiertas hasta las 2 de mañana trabajando, hicimos un gran esfuerzo. Y si habían partes muy técnicas que no se entendían, consultábamos a algún compañero abogado”.</i>
	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“Hubieron algunos inconvenientes en el diálogo pero las organizaciones ya habíamos trabajado sobre las propuestas, entonces, era cuestión de llegar a consensos para sacar adelante la propuesta”.</i>
	<b>E8, CULTURA</b>	<i>“En esta etapa, como se abordaron temas bastante especializados, de mucha precisión, mucho conocimiento de la ley como qué es un decreto supremo, como se legisla, cómo se estructura, cómo se aprueba, recuerdo, especialmente, a las asesoras de ONAMIAP, quienes jugaron un papel muy importante, pues proveían los insumos de conocimiento técnico- legales para que las cosas se hicieran bien”.</i>
<b>ASPECTO METODOLÓGICO</b>	<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“En otras consultas, el diálogo no fluía porque el equipo técnico se sentaba atrás sin voz ni voto mientras el Estado se sentaba delante con todos sus representantes. En esta consulta dijimos que eso no podía continuar, pedimos igualdad de condiciones. Solicitamos que en la mesa se ubique al equipo técnico de la misma manera que los delegados titulares. Las formas comunican no solo es la palabra”.</i>
	<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“Cuando la relación de coordinación se hacía muy pesada, hacíamos uso de los cuartos intermedios. Esto nos permitía discutir algunos temas en disenso y en ese tiempo todos tomaban acuerdos entre todos, todos consensuaban y traíamos la propuesta para seguir dialogando”.</i>
	<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“El Estado tuvo tolerancia cuando no entrábamos en consenso sobre un punto específico. Pedíamos cuartos intermedios para discutir en un tiempo limitado el tema en discordia”.</i>

Fuente: Elaboración propia.

#### **a. Coordinación de distribución de sitios**

Las organizaciones de mujeres indígenas señalaron que esta etapa se consideraron cambios que no se habían visto en procesos anteriores. Por ejemplo, anteriormente, existía cierta jerarquía en las formas de comunicación entre las organizaciones indígenas y el Estado. Era usual que, en la mesa de diálogo, los funcionarios públicos se sienten junto a todo su equipo técnico delante mientras que las organizaciones indígenas tenían a su equipo sentado detrás; el diálogo en estas condiciones no fluía.

A fin de generar condiciones de igualdad en el diálogo., las organizaciones indígenas solicitaron a SERFOR que la distribución de los asientos en la mesa de diálogo

tome en cuenta a su equipo técnico, de modo que se ubiquen de la misma manera que los delegados titulares. Por lo que SERFOR tuvo una respuesta positiva y se encargó de ubicar los asientos de modo tal que el diálogo sea más equitativo y fluido.

#### **b. Incorporación de cuartos intermedios.**

Los entrevistados señalan que la incorporación de cuartos intermedios en la etapa de diálogo fue un aspecto positivo de parte de SERFOR. Este mecanismo permitió que, en la mesa de diálogo, los representantes de las organizaciones indígenas cuenten con un tiempo prudencial para reflexionar y discutir internamente sobre un tema en el que no estaban de acuerdo las partes.

En tal sentido, si bien hubo momentos tensos en la mesa de diálogo, entre las organizaciones indígenas y el Estado, la aplicación del mecanismo de cuartos intermedios brindó un espacio para que se tome una pausa en el debate o discusión sobre la reglamentación forestal a fin de que los participantes replanteen sus ideas y propuestas de una mejor manera y lo traigan a la mesa con más calma y claridad.

#### **2.6.5. Etapa de toma de decisiones**

Según el Reglamento de la Ley de Consulta, la decisión final sobre la aprobación de la medida corresponde a la entidad promotora. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas durante el proceso de diálogo considerando las consecuencias directas que la adopción de esa medida pueda tener en la vida de los pueblos (art. 23).

En la consulta del RLFFS, las entrevistas realizadas nos dan cuenta de que las propuestas planteadas por las mujeres indígenas en la etapa de diálogo se han considerado en la decisión final. Al respecto, hemos podido identificar que la inclusión de sus aportes implicó grandes desafíos, que abarcaron desde problemas técnicos, metodológicos y logísticos. Se puede mencionar, por ejemplo, las fallas de coordinación, el tener que enfrentar diversas formas de trabajo con las distintas organizaciones mixtas y con los sectores del Estado participantes en esta consulta y, en general, diversos espacios donde no siempre hubo horizontalidad.

Cuadro 10. Percepción sobre la participación de las mujeres indígenas en la etapa de toma de decisiones

<b>E1, ONAMIAP</b>	<i>“El proceso ha sido muy complejo y nos ha planteado muchos desafíos. Creo que logramos posicionarnos como una organización sólida que ahora es tomada en cuenta por el Estado y las demás organizaciones mixtas”.</i>
<b>E2, ONAMIAP</b>	<i>“No podemos decir que nos sentimos totalmente satisfechas porque no ha sido fácil para nosotras llegar hasta ese momento, hemos tenido que luchar y hacer escuchar nuestras demandas. De alguna manera, la consulta del Reglamento ha sido un proceso de mucho aprendizaje para nosotras como organización de mujeres”.</i>
<b>E3, FENMUCARINAP</b>	<i>“Siento que esta consulta nos dejó muchas lecciones y aprendizajes. Para las mujeres lograr incluir nuestras propuestas ha requerido de mucho esfuerzo y dedicación, no ha sido un trabajo fácil ni rápido. A pesar de los percances y dificultades, gracias a estas lecciones, ya se está modificando la metodología y se está haciendo un poco más rápido como el Reglamento de Cambio de Climático”.</i>
<b>E4, FENMUCARINAP</b>	<i>“Tal vez no sea una satisfacción al 100% por las diferencias que tuvimos. Más allá de las diferencias, para nosotras fue enriquecedor que hayamos puesto nuestro punto de parecer y hayamos logrado modificar el articulado incorporando nuestras propuestas”.</i>
<b>E5, AIDSESEP</b>	<i>“Hubo buena recepción por parte de ellas, recuerdo incluso que celebraron al finalizar la consulta”.</i>
<b>E6, CCP</b>	<i>“El proceso de Reglamentación ha sido un espacio donde las mujeres dieron a conocer sus puntos de vista y mostraron una posición consecuente y firme hasta la etapa final. Ha sido una buena oportunidad para intercambiar experiencias y conocer más de sus propuestas”.</i>
<b>E7, SERFOR</b>	<i>“Este proceso es un gran logro, más que nada por la calidad de la dirigencia. Las organizaciones de mujeres cumplieron una labor muy destacada planteando sus demandas y como Estado respetamos su posición y fuimos flexibles”.</i>
<b>E8, CULTURA</b>	<i>“Hubo bastante cooperación por parte de ambas organizaciones de mujeres para que se apruebe la propuesta del reglamento. Las propuestas de cambio que hicieron las lideresas, a mi manera de ver, tuvieron absoluta racionalidad, tuvieron toda la razón. Esto permitió que haya fluidez y a no poner más dificultades de las necesarias para que se apruebe el Reglamento”.</i>
<b>E9, DEFENSORÍA</b>	<i>“Yo diría que fue un proceso de aprendizaje mutuo. Anteriormente, si bien se habían desarrollado consultas con ONAMIAP y FENMUCARINAP, su participación en esta consulta nos dio muchas lecciones en el que aprendimos a valorar y respetar no solo su presencia sino su poder de decisión en temas de relevancia nacional”.</i>

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el cuadro 10, las entrevistadas señalan que llegar hasta la etapa final del proceso ha planteado muchos más desafíos para las mujeres, a diferencia de los representantes hombres. Las diversas barreras que se han ido presentando en el proceso y fuera de este, también, como el tener que trasladarse desde sus propias comunidades, la responsabilidad de los hijos, la falta de experiencia en procesos de consulta, la falta de presupuesto, entre otros. A pesar de ello, las mujeres señalan que el trabajo en unidad y el esfuerzo que hicieron para analizar minuciosamente la propuesta del Reglamento y formular sus propios aportes ha valido la pena; si bien, demandó mucho sacrificio, existe cierta satisfacción por haber hecho llegar sus planteamientos con firmeza y claridad. Más aún, si éstos se han tomado en cuenta en la decisión final, lo cual ha sido, en cierta manera, gratificante.

Por su parte, los representantes de las organizaciones mixtas señalan que llegar hasta la etapa final junto a las organizaciones de mujeres indígenas ha permitido que se estrechen mayores lazos de solidaridad y confraternidad con su lucha. Asimismo, este espacio ha sido una buena oportunidad para que hombres y mujeres intercambien experiencias desde sus propias realidades y conozcan sus propuestas, desde sus propias visiones, a favor de los pueblos indígenas.

De igual forma, los representantes del Estado señalan que este proceso ha significado un gran logro, especialmente, por la participación de la dirigencia femenina. Al respecto, señalan que las organizaciones de mujeres cumplieron una labor muy destacada donde hicieron escuchar sus voces de manera clara y firme. No solo ello, sino que las mujeres, a través de sus propuestas racionales y validas, enriquecieron el proceso de consulta y mostraron buena disposición a fin de que se apruebe la propuesta del Reglamento.

## **2.7. Las mujeres indígenas en el proceso de consulta, ¿Qué opinan de él?**

Más allá de las dificultades que se han podido presentar en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, este ha significado una gran oportunidad para las mujeres indígenas, pues no solo han luchado por plantear y exigir metodologías que respondan a la realidad de las mujeres amazónicas o andinas, sino que la intervención y el desempeño de las lideresas de las organizaciones de mujeres, en este largo proceso, ha permitido dar cuenta, frente a los demás actores participantes, de la importancia de la participación de las mujeres en este tipo de espacios.

En tal sentido, a diferencia de los procesos de consulta previa anteriores, la consulta del RLFFS marca un cambio en la mirada hacia la participación de las organizaciones de mujeres indígenas, siendo un claro ejemplo de que se puede trabajar hacia la implementación de mecanismos adecuados para fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

Cuadro 11: Percepción sobre el proceso de consulta del RLFFS desde la visión de las mujeres indígenas

E2, ONAMIAP	<i>“El reconocimiento que las mujeres sí tenemos aportes es importante, en el caso de la ley forestal, quien camina en el bosque, quien tiene que conservar los conocimientos, quien recoge productos para su artesanía, alimentación, productos para la salud es la mujer, quien va a ver la vestimenta, la alimentación. En base a esto tuvimos mucho que aportar, nos hemos sentado con los funcionarios y organizaciones indígenas para dar a conocer nuestros aportes y demandas”.</i>
E3, FENMUCARINAP	<i>“No fue fácil para nosotras lograr incorporar en el texto final el enfoque de género, intercultural, intergeneracional, esto ha significado un proceso de luchas y resistencias con la que lidiamos en todo momento lo que sí podemos decir orgullosas es que se han corregido articulados incorporando nuestros puntos de vista... sí que fue arduo el trabajo de las compañeras”.</i>
E4, FENMUCARINAP	<i>“Desde nuestra organización trabajamos para exigir nuestra participación en todos los niveles resistiendo a las críticas, inclusive hubo momentos donde mostramos posiciones fuertes ante otras organizaciones y el mismo Estado que no querían aceptar, pero logramos sobreponernos y ahora tenemos mayor reconocimiento. Las mujeres hicimos valer y respetar nuestros derechos y lo ejercimos en este proceso”.</i>
E5, AIDSESEP	<i>“Hubo una participación activa de ONAMIAP y FENMUCARINAP en todo momento... no solo en la discusión del problema sino en el cómo vamos a llevar adelante este proceso, de qué manera lo vamos a hacer... sus aportes fueron valiosos para ir avanzando y concretando la reglamentación”.</i>
E6, CCP	<i>“Las organizaciones de mujeres han demostrado que un trabajo unificado trae grandes resultados. El ánimo para trabajar y las ganas que impulsaban desde sus organizaciones eran muy motivadores. Más aún, sus propuestas contundentes sobre puntos en los que discordábamos hizo que nos demos cuenta de que sus organizaciones están haciendo un buen trabajo”.</i>
E6, SERFOR	<i>“Se consultó la metodología de trabajo para cada una de las etapas con todas las organizaciones indígenas representativas. Estuvimos atentos a las opiniones y comentarios de las lideresas e hicimos cambios cuando se consideraba necesario... siempre se las escuchó y se respetó su posición. Como Estado tenemos que escuchar a todas las voces”.</i>
E7, CULTURA	<i>“La experiencia de trabajo con las organizaciones de mujeres fue muy productiva. Hemos visto que tienen mucha claridad en sus ideas y una agenda de trabajo que están dispuestas a concretar trabajando en conjunto”.</i>

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el Cuadro 3, las entrevistas dan cuenta que la lucha de las mujeres indígenas por su participación efectiva en el proceso de consulta del RLFFS, ha sido una oportunidad para que ellas logren una serie de metas y objetivos.

#### **a. Visibilización de demandas**

Las entrevistas refieren que la participación de las mujeres indígenas ha logrado visibilizar las demandas de las mujeres respecto a la implementación de mecanismos o procedimientos que permiten escuchar las voces de las mujeres. Al respecto, ellas

lograron presentar sus propuestas metodológicas desde sus propias miradas y valoraciones considerando cada etapa del proceso de consulta.

De igual forma, los representantes de las organizaciones mixtas y del Estado señalaron que las mujeres participaron en la metodología del proceso de consulta, así como en la discusión del tema de fondo como la reglamentación forestal. Sobre la metodología, las mujeres buscaban adaptar el proceso a sus demandas y necesidades a fin de que su desarrollo promueva la participación de las mujeres indígenas.

#### **b. Reconocimiento como sujetas de derecho**

“Se debe entender a las mujeres indígenas como sujetas de derecho... A pesar que ha sufrido violencia o discriminación durante mucho tiempo, han desempeñado un papel decisivo en la historia de lucha por la autodeterminación de sus pueblos, sus derechos colectivos e individuales, y sus derechos como mujeres” (CIDH, 2017, pág. 32).

Si bien, es frecuente que la intervención de las mujeres, en los procesos de consulta, se limite a la presencia física en las reuniones de preparación, información, evaluación interna u diálogo (CNDDHH, 2018, pág.29), las entrevistas recogidas sobre la consulta del RLFFS, da cuenta que, gracias a la lucha de las mujeres indígenas, este proceso ha permitido el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho frente a los demás actores político/sociales participantes como los representantes de las organizaciones mixtas y funcionarios del Estado.

#### **c. Reconocimiento de la labor de dirigencia femenina**

“La participación y la organización de mujeres es el mejor mecanismo para exigir el pleno ejercicio de nuestros derechos humanos, así como la búsqueda de solución a los problemas que aquejan a nuestra comunidad, especialmente aquellas que nos afectan a las mujeres indígenas. Los liderazgos personales son los que construyen el liderazgo colectivo... basada en la defensa de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas de nuestro país”. (ONAMIAP, 2018, pág.57)

Las entrevistas recogidas dan cuenta que la consulta del RLFFS ha permitido que se reconozca la importancia de la dirigencia femenina. Ello, en base, al desempeño de las lideresas de ONAMIAP y FENMUCARINAP en las diferentes etapas del proceso ha dado frutos. Al respecto, E1, ONAMIAP, señala: “Valió la pena el gran esfuerzo de

todas las compañeras para presentar una buena propuesta, siento que ahora se reconoce más ese esfuerzo”.

Asimismo, los representantes de las organizaciones mixtas y los funcionarios del Estado señalaron que las representantes de ONAMIAP y FENMUCARINAP realizaron una gran labor en el desarrollo del proceso de consulta del RLFFS. Al respecto, E1, SERFOR, señala: “Este proceso es un gran logro, más que nada por la calidad de la dirigencia femenina quienes cumplieron una labor muy destacada planteando sus demandas y como Estado respetamos su posición y fuimos flexibles”.

#### **d. Posicionamiento de las organizaciones de mujeres indígenas**

Las representantes de ONAMIAP y FENMUCARINAP señalaron que el proceso de consulta del RLFFS ha permitido que las organizaciones de mujeres indígenas se posicionen como organizaciones sólidas y de base frente a las organizaciones mixtas y entidades públicas intervinientes. Al respecto, E1, ONAMIAP (2019): “El proceso ha sido muy complejo y nos ha planteado muchos desafíos. Creo que logramos posicionarnos como organización sólida que ahora es tomada en cuenta por el Estado”.

Asimismo, los representantes de las organizaciones mixtas mencionan que la participación de ONAMIAP y FENMUCARINAP ha dejado una experiencia muy enriquecedora y de aprendizaje. Así, ha permitido que las fricciones que existían entre organizaciones se dejen de lado y se forjen lazos para trabajar juntos en propuestas que beneficien a los pueblos indígenas. Esta percepción deja una visión positiva sobre la labor que desempeñan las organizaciones de mujeres a favor de los pueblos indígenas.

## CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

### 3.1. Marco Normativo Internacional

En este apartado proponemos un marco jurídico sobre los derechos de las mujeres indígenas a fin de abordar los principios y estándares de su derecho a la participación en la toma de decisiones, especialmente, en la consulta previa. En tal sentido, al no existir un marco específico, hemos dialogado y articulado los instrumentos internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas y que protegen los derechos de las mujeres.

Los instrumentos internacionales y sus órganos interpretativos que haremos mención son: el Convenio 169, la Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas<sup>3</sup> - informes del Relator Especial-, la Convención CEDAW - observaciones del Comité- y la Convención Belem do Pará. Asimismo, los informes del Alto Comisionado ONU para los Derechos Humanos y la Relatoría sobre la Violencia contra la Mujer. Finalmente, las opiniones consultivas de la Comisión IDH y las sentencias de la Corte IDH.

A continuación, describimos los instrumentos internacionales más importantes que utilizamos:

El **Convenio 169 de la OIT**, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 1989, es un tratado internacional que tiene como fin garantizar la participación de los pueblos indígenas sobre su propio proceso de desarrollo cuando exista alguna afectación respecto a sus formas de vidas, creencias, instituciones o territorios donde habiten. En este sentido, la piedra angular del Convenio es el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en el proceso de adopción de

---

<sup>3</sup> Se ha tomado en consideración la fuerza normativa de la Declaración ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, porque, a pesar de existir un fuerte debate sobre si la Declaración es vinculante o no, el Tribunal Constitucional del Perú ya sentó un precedente al utilizar sus artículos como fuente de interpretación en el caso de la comunidad nativa Tres Islas, Expediente N° 1126-2011-HC/TC.

decisiones que les afectan (Salazar-Xirinachs, 2016).

La **Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007, es el instrumento internacional más completo y avanzado sobre los derechos de los pueblos indígenas y la última incorporación a un creciente corpus de derecho internacional de los derechos humanos (Charters & Stavenhagen Eds., 2009). Ahora bien, cabe mencionar que se ha tomado en consideración la fuerza normativa de dicha Declaración, porque, a pesar de existir un fuerte debate sobre si esta es vinculante o no, el Tribunal Constitucional del Perú ya sentó un precedente al utilizar sus artículos como fuente de interpretación en el caso de la comunidad nativa Tres Islas, Expediente N° 1126-2011-HC/TC<sup>4</sup>.

“A DDPI é uma norma de direitos humanos. Foi adotada sob tal conceito, em setembro de 2007, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, contendo disposições vinculatórias para si e para os Estados, como consta: ‘Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão as medidas apropriadas, incluídas medidas legislativas para alcançar os fins da presente Declaração’ (art. 38); ‘As Nações Unidas, seus órgãos, incluindo o Fórum Permanente sobre Questões Indígenas, e organismos especializados, particularmente em nível local, bem como os Estados, promoverão o respeito e a plena aplicação das disposições da presente Declaração e zelarão pela sua eficácia’ (art. 42)” (Clavero, 2017, p. 273)

La **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** (en adelante CEDAW) fue adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un instrumento internacional que protege los derechos humanos de la mujer a fin de contrarrestar todo tipo de discriminación y erradicar la violencia contra ella. El órgano creado en virtud a este es el Comité CEDAW, encargado de supervisar la aplicación de la Convención por los Estados parte. Su principal función es estudiar y analizar la situación de las mujeres, por lo que emite observaciones finales y brinda sugerencias y consejos para resolver las dificultades que se presenten

---

<sup>4</sup> La fundamentación 23 de la STC sobre la Comunidad Nativa Tres Islas señala “...el reconocimiento de tales pueblos indígenas, con sus costumbres propias, sus formas de creación de derecho y de aplicación del mismo, traspasan la dimensión de una mera asociación civil. Su visión se asienta sobre una dimensión política, establecida en última instancia en el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas [artículos 3° y 4° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-DNUDPI]. Ello no implica, desde luego, proponer o incentivar la desintegración del Estado o propiciar demandas separatistas; por el contrario, ha sido una tendencia estable en el derecho y la doctrina internacional conceptualizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas sin el elemento separatista o secesionista. El objetivo es más bien el respeto de su autonomía para definir sus propios destinos, así como su idea y proyecto de desarrollo. Por lo tanto, el propio artículo 46° del DNUDPI establece específicamente una limitación -como todo derecho lo tiene- al derecho de autodeterminación indígena, explicitándose que nada de lo establecido en la declaración “autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”.

(Gabr, N., 2015).

La **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (en adelante Convención Belem do Pará), es un tratado interamericano que propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.

### **3.1.1. Principios**

#### **a. Igualdad**

El derecho internacional ha señalado en varias ocasiones el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y libres de discriminación. Esto implica que tanto hombres y mujeres tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de acción y desarrollo. Los principios vinculantes de la igualdad son el eje central del sistema internacional de protección de derechos humanos.

El concepto de igualdad “no significa que hombres y mujeres deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan del sexo de las personas” (ONU MUJERES, S.F.). Si bien las mujeres y los hombres son diferentes, los derechos, las responsabilidades y las oportunidades no dependen del sexo con el que nacieron”<sup>5</sup>.

Sobre su naturaleza, la Corte IDH en la Opinión Consultiva 4/84 refiere:

“La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad” (Corte IDH, 1984, párr. 55).

---

<sup>5</sup> La igualdad de género supone que consideren los intereses, las necesidades y las prioridades de mujeres y de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos entre ambos sexos.

Ahora bien, la igualdad de derechos con relación a la situación de las mujeres indígenas, en el marco de los estados nacionales, traspasa el pleno ejercicio de los derechos individuales hacia los derechos colectivos. Según Stavenhagen (1995, pág. 134), la "igualdad de derechos" de los individuos no se concreta si se niegan las diversas circunstancias a las colectividades a las que estos individuos pertenecen. Y, por el contrario, la igualdad de derechos de las colectividades étnicas resulta entonces condición necesaria para el ejercicio de las libertades y derechos individuales.

En tal sentido, considerando el carácter dual de las mujeres indígenas, los instrumentos normativos que contemplan los derechos de las mujeres indígenas recogen en sus disposiciones el principio de igualdad (Ver Cuadro 9). De tal manera, los Estados están en la obligación de garantizar la igualdad de las mujeres, en todos los niveles de su vida, reconociendo la importancia de las mujeres indígenas en la vida de los pueblos indígenas y, viceversa.

Cuadro 12: El principio de igualdad en el marco de los derechos de las mujeres indígenas

RINCIPIO DE IGUALDAD	DECLARACIÓN ONU	<p>Art. 1. Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.</p> <p>Art. 2. Los pueblos y los individuos son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen el derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.</p> <p>Art. 44. Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.</p>
----------------------	--------------------	--

	<p>CONVENCIÓN CEDAW</p>	<p>Art. 2. Los Estados Partes se comprometen a:</p> <p>a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.</p> <p>c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.</p> <p>3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.</p> <p>Art. 14.2.</p> <p>a. Participar en la elaboración de planes y ejecución de planes de desarrollo a todos los niveles.</p>
	<p>BELEM DO PARÁ</p>	<p>Art. 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:</p> <p>j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.</p> <p>Art. 5. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.</p>

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, el principio de igualdad está consagrado en la Declaración ONU al señalar que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (art. 1). Asimismo, señala que los pueblos y los individuos son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen el derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos (art. 2).

Asimismo, la Declaración ONU señala que todos los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena (art. 44). En base a lo referido, dicho instrumento internacional busca armonizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas con los derechos individuales de sus miembros, especialmente, de las mujeres indígenas reconociendo el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

“En el caso de la población indígena, el cumplimiento de los derechos colectivos es una demanda prioritaria, pero, aunque estos se lleguen a implementar, no hay garantías concretas de que las mujeres se encontrarán en condiciones de igualdad que los hombres indígenas, ya que ellas también están en desventaja en el sistema sexo/género y no únicamente en el sistema etnia/raza” (Alayza, 2017, pág. 143).

Por su parte, la Convención CEDAW reconoce dicho principio en sus disposiciones al recomendar a los Estados adoptar el principio de igualdad en su marco normativo interno (art. 2 inc. a) con el fin de brindar protección jurídica a los derechos de la mujer y garantizar su protección efectiva contra todo acto de discriminación (inc. c). La Convención insta a los Estados a tomar las medidas necesarias en el aspecto político, social, económico y cultural a fin de asegurar el desarrollo de la mujer (art. 3).

De igual forma, la Convención recomienda que los Estados adopten medidas apropiadas para asegurar la participación de las mujeres en la elaboración y ejecución de todos los planes de desarrollo a todos los niveles en condiciones de igualdad (art. 14.2. inc. a).

Por otro lado, la Convención Belem do Pará reconoce el principio de igualdad al señalar que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos, entre ellos, a la igualdad de participación en los asuntos públicos incluyendo la toma de decisiones (art. 4). Asimismo, refiere que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales contando con la protección de dichos derechos en los instrumentos jurídicos sobre derechos humanos (art. 5).

Cabe señalar que el Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos recomienda a los Estados promover la igualdad de género en las políticas públicas en todas las instancias de gobierno (OACNUDH, 2018). De igual forma, el Informe del Mecanismo de Expertos sobre Pueblos Indígenas reconoce la necesidad de los Estados por adoptar medidas y estrategias en sus políticas públicas que beneficien específicamente a las mujeres indígenas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Informe del Relator de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos 2012 (quinto periodo de sesiones). Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-4\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-4_sp.pdf)

En tal sentido, el principio de igualdad está establecido en los diversos instrumentos jurídicos que conforman el marco normativo sobre los derechos de las mujeres indígenas. Con ello, se busca que los Estados adopten mecanismos adecuados a fin de eliminar la desigualdad existente entre el hombre y la mujer indígenas acortando las brechas existentes entre ambos.

## **b. No discriminación**

Las transformaciones tendentes a la afirmación y realización de los valores de la dignidad humana y de la igualdad ha implicado la lucha para acabar con todas las formas de discriminación, en particular, la que tiene su origen en el sexo o género. Esta situación ha afectado, especialmente, la vida las mujeres indígenas, pues son quienes sufren mayor discriminación y exclusión, dentro y fuera de sus comunidades, lo que ha impedido avanzar hacia la realización de sus derechos.

El preámbulo de la CEDAW señala que la discriminación daña la vida de las mujeres porque viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre, constituye un obstáculo para el aumento de bienestar de la sociedad y entorpece el desarrollo de la humanidad.

El artículo 1 de la CEDAW define la discriminación contra las mujeres como:

“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera<sup>7</sup>”.

Ahora bien, las mujeres indígenas no solo sufren discriminación en razón al sexo. Como ellas conviven entre dos cosmovisiones, la propia como mujeres y la de formar parte de una sociedad, a este factor de discriminación se suman otros tipos de discriminación acentuando su marginación y opresión. Sin embargo, es importante

---

<sup>7</sup> Esta definición comprende toda diferencia de trato basada en el sexo, que intencionalmente o en la práctica, coloque a las mujeres en una situación de desventaja, e impida el pleno reconocimiento de sus derechos humanos en las esferas públicas y privadas. Por tanto, una acción u omisión puede tener un resultado o efecto discriminatorio en la práctica aun cuando en apariencia sea neutral.

resaltar el factor género, pues ayuda a comprender por qué las mujeres y hombres cumplen diferentes roles y, por qué en razón a esas diferencias, se generan desigualdades.

Al respecto, entre los principales instrumentos internacionales de pertinencia especial para los derechos de los pueblos y las mujeres indígenas se da cuenta que estos contemplan el principio de no discriminación en sus diversas disposiciones.

Cuadro 13: El principio de no discriminación en el marco jurídico sobre los derechos de las mujeres indígenas

PRINCIPIO DE IGUALDAD	CONVENIO 169	Art. 3.1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
	DECLARACIÓN ONU	Art. 2. Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas. Art. 22.2. Los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.
	CONVENCIÓN CEDAW	Art. 2. Los Estados Partes se comprometen a: a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio. c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación. 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Art. 14.2.a. “Participar en la elaboración de planes y ejecución de planes de desarrollo a todos los niveles”.
	BELEM DO PARÁ	Art. 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación.

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el Cuadro 2, el Convenio 169 reconoce que las mujeres indígenas son titulares de derecho al igual que los hombres, por lo que tienen derecho a ejercer sus derechos sin discriminación. Al respecto, los Estados parte deben garantizar a los pueblos indígenas el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin

obstáculos ni discriminación. Conforme a ello, las disposiciones del Convenio se deben aplicar sin discriminación a los pueblos (art. 3.1).

De igual forma, la Declaración ONU reconoce que los miembros de los pueblos indígenas son libres e iguales, y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos (art.2). Los Estados deben prestar especial atención a las mujeres indígenas y adoptar medidas concretas, trabajando de la mano con los pueblos indígenas, a fin de eliminar todas las formas de violencia y discriminación hacia ellas (art. 22.2).

Por su parte, la CEDAW reconoce el principio de no discriminación al recomendar adoptar políticas encaminadas a fin de erradicar la discriminación contra la mujer (art. 2 inc. b). Es importante señalar que, a diferencia de otros tratados, la Convención es el primer instrumento en establecer que, para lograr una igualdad substantiva o real entre hombres y mujeres, no es suficiente la igualdad formal.

En tal sentido, dicho instrumento no solo considera una respuesta de parte de los Estados sino también de cualquier persona, organización o empresa (art. 2 inc. e). El campo de acción no se limita a un solo actor político/social sino también a otros quienes pueden erradicar costumbres y prácticas que perjudican a las mujeres (inc. f).

Asimismo, el Comité CEDAW en su recomendación N°19 declara que “las mujeres de las zonas rurales corren mayores riesgos de ser víctimas de violencia a causa de la persistencia de las actitudes tradicionales. Por ello, recomienda a los Estados desarrollar políticas, estrategias y programas con relación a los hábitos y prácticas locales perjudiciales que tienden a perpetuar la discriminación contra las mujeres rurales. En tal sentido, relativas al papel subordinado de la mujer en muchas comunidades rurales...”

De igual forma, la Convención Belem do Pará reconoce el principio de no discriminación al reconocer que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación. (art. 6 inc. a). Al respecto, la Convención reconoce que la discriminación es uno de los factores sociales que origina la violencia contra la mujer y aumenta su vulnerabilidad creando patrones negativos repetitivos en su ambiente.

En tal sentido, el marco jurídico sobre los derechos de las mujeres indígenas recoge el principio de no discriminación a fin de eliminar los prejuicios o estereotipos sobre lo que son las mujeres y los pueblos indígenas, por lo que su aplicación implica

tomar una serie de medidas efectivas para revertir las condiciones que han dado origen y sostén a dicha discriminación.

### **3.1.2. Estándares Internacionales**

Acorde a los instrumentos normativos que, relacionados a los derechos de las mujeres indígenas, hemos elaborado tres estándares internacionales que permiten a los Estados orientar su actuar y/o construir su normativa interna en materia de participación de las mujeres en procesos de toma de decisiones: erradicación de estereotipos de género, respeto por la identidad multidimensional de las mujeres y la protección de los derechos de las mujeres indígenas.

#### **a. Erradicación de estereotipos de género**

Los estereotipos de género están implantados en la mentalidad de los pueblos indígenas y de la sociedad en general debido al sistema patriarcal-colonial que fomenta la desigualdad entre hombres y mujeres. En los procesos de toma de decisiones, las mujeres indígenas son víctimas de estereotipos de género, que condicionan su desenvolvimiento y participación, especialmente, en los procesos de consulta previa.

“Un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. Un estereotipo de género es nocivo cuando limita la capacidad de hombres y mujeres para desarrollar facultades personales, realizar una carrera profesional y tomar decisiones acerca de sus vidas y proyectos vitales” (OHCHR, S.F.)

Las visiones estereotipadas sobre las mujeres se basan en los roles de género impuestos por el patriarcado bajo la idea que el rol que desempeñan las mujeres indígenas se debe limitar a las tareas relativas a las necesidades básicas de la familia y la comunidad, mientras que los hombres se reservan la participación en los espacios de toma de decisiones. En los espacios de consulta previa, estos estereotipos se reflejan de parte de dos grupos de actores político/sociales como los líderes de las organizaciones indígenas mixtas y los representantes del Estado.

La presencia de los estereotipos de género ha traído como efectos la privación del ejercicio y el goce efectivo del derecho a la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa. Las mujeres se encuentran en una posición subordinada

y de desventaja, y los hombres en una posición de dominación y ventaja sobre las mujeres.

Cabe mencionar que, en un principio, la visión de los pueblos indígenas se basaba en el principio de dualidad y complementariedad, por lo que la relación entre hombres y mujeres indígenas era distinta. En este contexto, las mujeres eran respetadas por sus comunidades y familias, que valoraban sus saberes y lo que hacían. Existía un espacio en el que ellas podían decidir y se las apreciaba como las dadoras de la vida y las conservadoras y transmisoras de la cultura.

El marco normativo internacional sobre mujeres reconoce que los estereotipos de género son perjudiciales en la vida de ellas, por lo que sus disposiciones establecen el estándar internacional de erradicación de los mismos, el cual busca que los Estados adopten una serie de medidas para modificar patrones socioculturales que son dañinos para las mujeres indígenas (Ver Cuadro 11).

Cuadro 14: Estándar de erradicación de estereotipos de género

ERRADICACIÓN DE ESTEREOTIPOS	CONVENCIÓN CEDAW	Art. 5. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a. Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
	BELEM DO PARÁ	Art. 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. Art. 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: b. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

Fuente: Elaboración propia.

Entre las disposiciones referidas, el art. 5. A de la CEDAW recomienda a los Estados a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de

cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

Cabe referir que el Comité CEDAW, en su recomendación 35 sobre violencia de género, recomienda adoptar y aplicar medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en especial, las actitudes patriarcales y los estereotipos, así como el incumplimiento o el no reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer (inc. a).

Asimismo, recomienda “formular y aplicar medidas eficaces, con la participación activa de todas las partes interesadas, como representantes de organizaciones de mujeres y de grupos marginados de mujeres y niñas, para abordar y erradicar los estereotipos, los prejuicios, las costumbres y las prácticas establecidas en el artículo 5 de la Convención, que consienten o promueven la violencia por razón de género contra la mujer y sustentan la desigualdad estructural entre la mujer y el hombre. (inc. b)

Por su parte, la Convención Belem do Pará reconoce que la mujer tiene derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (art. 6. inc. b). En tal sentido, la Convención considera que los Estados deben adoptar medidas específicas para erradicar dichas prácticas y enfrentar la violencia contra la mujer a nivel de prevención y atención (art. 8).

En tal sentido, el estándar de eliminación de estereotipos de género permite que el Estado prevea e implemente mecanismos adecuados a fin de modificar los patrones socioculturales de conducta machista, con miras a alcanzar la eliminación de prejuicios y prácticas consuetudinarias.

#### **b. Respeto por la identidad de las mujeres indígenas**

La identidad multidimensional de las mujeres indígenas las expone a una intersección de formas de discriminación que se reflejan en distintas áreas de sus vidas como el ámbito participativo que implica la toma de decisiones de los pueblos indígenas. Al respecto, las mujeres indígenas no solo pertenecen a pueblos indígenas discriminados,

sino que, dentro de ellos, las mujeres están sujetas al dominio de los varones en razón al machismo colonialista.

Tanto en la sociedad como en los propios pueblos, las mujeres indígenas tienen un aporte negado y desvalorizado. En tal sentido, los procesos de consulta previa no son un espacio que deja de tomar en cuenta ello. Aquí, la identidad de las mujeres se ve mermada por factores internos y externos a ellas que pueden agravar la situación de las mujeres en distinta medida.

Cuadro 15: Estándar de identidad multidimensional de las mujeres indígenas

IDENTIDAD MULTIDIMENSIONAL	DECLARACIÓN ONU	Art. 22.1. En la aplicación de la presente Declaración se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.
	CONVENCIÓN CEDAW	Art. 14.1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.
	BELEM DO PARÁ	Art. 9. Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

Fuente: Elaboración propia.

El marco normativo internacional comprende que las diversas identidades de las mujeres indígenas pueden agravar las formas de discriminación que se expresan en ellas. En tal sentido, el estándar de respeto por la identidad multidimensional de las mujeres indígenas sirve de referencia para que los Estados adopten mecanismos que promuevan el respeto por las categorías de identidad que se entrecruzan en las mujeres a fin de evitar diferentes tipos de discriminación en base al género, sexo, étnica, religión, entre otras.

Como se observa en el Cuadro 12, la Declaración ONU señala en sus disposiciones que la aplicación de la misma tomará especial consideración a los derechos y necesidades de las mujeres indígenas (art. 22.1). En este sentido, dicho instrumento al reconocer los derechos y necesidades de las mujeres indígenas reconoce también la discriminación que sufren ellas por el contexto en el que viven, a diferencia de otro grupo

de mujeres en general.

El informe de James Anaya ante el Consejo de Derechos Humanos 2012, refirió:

“En el sistema internacional de derechos humanos existe hoy una amplia constelación de normas de derechos humanos pertinentes para combatir la violencia contra las mujeres. En su calidad de mujeres, las indígenas gozan de los derechos consagrados en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que se refieren específicamente a las mujeres como tales, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y, en el plano regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sanciones y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Además, como integrantes de los pueblos indígenas, las mujeres indígenas gozan de los derechos consagrados, en particular, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas...” (Naciones Unidas, 2012)

Desde esta perspectiva, la Declaración ofrece una versión de los principios y las normas generales de derechos humanos contextualizada a las circunstancias históricas, culturales y sociales de los pueblos indígenas. Por ello, reconoce que las mujeres indígenas experimentan la intersección de las formas discriminación en contextos específicos (social, económico, cultural), en el que se construyen y reproducen privilegios y desventajas frente a los demás.

Por su parte, la Convención CEDAW señala que los Estados deben considerar los problemas especiales que enfrenta la mujer rural y el rol que desempeña en el ámbito familiar y su trabajo en sectores no monetarios de la economía (14.1). En tal sentido, dicha disposición reconoce la discriminación que sufren las mujeres a nivel de género, familiar y laboral. Sobre esta última, cabe referir que como sus labores no son remuneradas el trabajo que desempeñan aún no es reconocido ni valorado.

Al respecto, el Comité CEDAW, organismo responsable de monitorear el cumplimiento de la Convención, ha proporcionado algunas recomendaciones generales a los Estados considerando las múltiples identidades de las mujeres indígenas. Así, ha recomendado eliminar la discriminación de la mujer por motivos como la pobreza o el origen indígena o la etnia, pues esto incrementa la situación crítica de las mujeres indígenas impidiendo que tenga pleno acceso a la justicia (ONU MUJERES, S.F., p. 9).

De igual forma, la Convención Belem do Pará señala que los Estados deben

considerar la situación de vulnerabilidad a la violencia que las mujeres puedan sufrir en base a más de un factor de discriminación como la raza o condición étnica. Y, señala que la mujer será considerada objeto de violencia dependiendo la situación que presente según la etapa del ciclo vital, las capacidades diversas o su ubicación socioeconómica, entre otras (art. 9).

Al respecto, la CIDH, en el caso *Inés Fernández Ortega vs. México*, refiere:

“Las mujeres indígenas sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica (...) La triple discriminación a la que están sujetas (por ser mujeres, indígenas y pobres) resulta en su mayor marginación-comparada incluso con los hombres indígenas- con respecto a oportunidades económicas y políticas en materia de empleo, educación, servicios sociales, acceso a la justicia, y de manera importante en cuanto al acceso a la tierra y a otros recursos productivos<sup>8</sup>”

En tal sentido, las mujeres indígenas forman parte de pueblos indígenas que, sobreponiéndose a los rezagos de la colonización, enfrentan diversas formas de racismo y discriminación, desde sus propios pueblos hasta a nivel institucional. Este hecho ha restringido el derecho de las mujeres indígenas a su participación política, especialmente, en el ámbito de la toma de decisiones.

El estándar internacional de respeto por la identidad multidimensional de las mujeres indígenas establece que los Estados tomen medidas contra la discriminación de las mujeres indígenas, quienes merecen un tratamiento especializado que tome en cuenta sus demandas y necesidades para la planificación de políticas públicas y el establecimiento de mecanismos y procedimientos adecuados. Esto permitirá garantizar, de alguna manera, su participación efectiva en los procesos de consulta previa.

### **c. Protección de los derechos de las mujeres indígenas**

Ante la situación de vulneración a la que están expuestas las mujeres indígenas, es importante la protección de sus derechos, conforme el carácter dual de su identidad como mujeres y como pueblos indígenas. Lastimosamente, la imposición cultural de políticas públicas, sin tomar en consideración el marco normativo internacional y,

---

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Demanda presentada ante la Corte IDH- Caso *Inés Fernández Ortega Vs. México*.

desconociendo tal visión dual, se ha traducido en violencia al no reconocer el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas.

La Declaración de Beijing de Mujeres Indígenas (1995), refiere lo siguiente:

“Nosotras como Mujeres Indígenas reclamamos respeto y una vida sin violencia. Consideramos que el reconocimiento de nuestros derechos es una tarea de todos, mujeres y hombres, jóvenes, ancianas y ancianos, es parte de un reconocimiento a nosotras mismas y a nuestros pueblos. Nos une un solo propósito de fortalecer nuestra capacidad de confrontar la violencia y lograr el reconocimiento de nuestros derechos individuales y colectivos para tener una vida libre de violencia en todas sus dimensiones”

En el ámbito de la toma de decisiones, esta falta de reconocimiento se hace más notorio en los procesos de consulta previa, a través de líderes de las organizaciones mixtas y los funcionarios del Estado, quienes representan un obstáculo para la participación efectiva de las mujeres indígenas, “debido al predominio del machismo, el racismo y las diversas formas de discriminación que aún están presentes en la sociedad, incluso en los mismos pueblos” (CNDDHH, 2013, pág. 67).

Al respecto, el informe sobre el Examen del Comité CEDAW 2013, elaborado por mujeres indígenas de Colombia de la Consejería Mujer Familia y Generación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), bajo la coordinación Mujer, Familia y Niñez de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), señala lo siguiente:

“Es recurrente que en los procesos de discusión en espacios de consulta previa no se tome en cuenta los impactos diferenciados, es decir los impactos de los proyectos en cuestión sobre nuestras vidas; menos aún, no se diseñan estrategias para mitigar y evitar la violación permanente de nuestros derechos... Por otro lado, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior no cuenta con una metodología pertinencia, adecuada a la perspectiva de género para que nosotras podamos tener mayor participación en los procesos... Cabe resaltar que so pretexto de la autonomía y gobierno propio de los pueblos indígenas, tanto instituciones, como empresas, no se esfuerzan por facilitar la participación de las mujeres y todo lo delegan a la voluntad política de nuestras autoridades indígenas locales, regionales y nacionales dependiendo el caso” (CEDAW, 2013, pág. 18).

En este contexto, el marco normativo de los derechos de las mujeres indígenas, reconociendo el carácter dual de los derechos de las mujeres, ha establecido el estándar internacional de protección de los derechos de las mujeres indígenas. Conforme ella, es

posible interrelacionar y articular los derechos individuales y derechos colectivos de las mujeres indígenas a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos, especialmente, a la participación en procesos de consulta previa.

Como se observa en el cuadro 13, el Convenio 169 reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, las cuales no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Asimismo, recomienda a los Estados establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio (art. 8.2).

Cuadro 16: Estándares sobre la protección de los derechos de las mujeres indígenas

<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS</b>	<b>CONVENIO 169</b>	Art. 8.2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
	<b>DECLARACIÓN ONU</b>	Art. 34. Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
	<b>CONVENCIÓN CEDAW</b>	Art.3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.
	<b>BELEM DO PARÁ</b>	Art. 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Art. 5. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Art. 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la Declaración ONU reconoce que “los pueblos indígenas tienen

derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad y tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (art. 34). Es decir, el ejercicio del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser conforme a las normas internacionales de derechos humanos.

Cabe señalar que el Convenio 169 y la Declaración ONU reconocen como condición necesaria para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación; sin embargo, su aplicación debe ser conforme al derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, si el derecho consuetudinario no está por encima de los derechos humanos, entendemos que tampoco lo están por sobre los derechos de las mujeres indígenas.

Conforme este último, “las mujeres indígenas no promueven reemplazar los derechos individuales por los derechos colectivos. De hecho, la protección de los derechos individuales es esencial para disfrutar de todos los derechos humanos y defender el derecho de las mujeres al acceso a una vida libre de violencia, más bien hacen un llamado para superar esta dicotomía entre los derechos individuales y los derechos colectivos como un complemento necesario a los derechos individuales, integrales para salvaguardar aquellos derechos individuales reconocidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (CIDEM, S.F., pág.27).

Por otro lado, la CEDAW señala que los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer por parte de cualquier persona, organización o empresa. En este sentido, establece que las prácticas discriminatorias obstaculizan la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida de sus países y que esto atenta contra las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Asimismo, la Convención Belem do Pará reconoce que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” (art. 4). Asimismo, considera que los Estados deben adoptar medidas y programas para fomentar el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres indígenas (art. 8).

En este sentido, los Estados deben considerar las “necesidades como mujeres y como integrantes de los pueblos indígenas, sin olvidar la forma en que estas dos partes de su identidad se han combinado a lo largo de la historia, las cuales las han vuelto propensas a diversas violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (CIDH, 2017, pág. 34).

Finalmente, conforme al estándar internacional de protección de los derechos de las mujeres indígenas, los Estados deben reconocer el carácter dual de los derechos de las mujeres indígenas y, por ende, elaborar políticas públicas que no desconozcan su realidad, considerando los impactos diferenciados que la medida materia de consulta tiene sobre ellas, y, su cosmovisión, como integrantes de los pueblos indígenas.

### **3.2. Marco normativo nacional**

El tratamiento de las mujeres indígenas en el marco normativo nacional sobre consulta previa es casi inexistente. A nivel institucional, entre las entidades públicas que promueven y garantizan la participación de los pueblos indígenas son el Ministerio de Cultura (Viceministerio de Interculturalidad) y la Defensoría del Pueblo. En el plano legal, el marco normativo sobre consulta previa que aborda la participación de las mujeres en la consulta es el Reglamento de Consulta Previa.

Ahora bien, a nivel de planificación, tampoco se cuenta con planes nacionales en materia de mujer indígena en la consulta previa. Sin embargo, existen planes de acción a favor de las mujeres como el Plan de Acción de Género y Cambio Climático, el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones, el Plan Bicentenario, el Plan Nacional de Igualdad de Género y el Plan Nacional de Derechos Humanos.

A continuación, realizamos una breve descripción de algunas leyes nacionales que abordaremos en el presente apartado:

**La Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios** fue promulgada en el Perú en el año 2011. El artículo 1 de la Ley, señala que dicha la misma “desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento de la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Se interpreta de conformidad

con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT...”. La Ley reconoce el derecho a la consulta de los pueblos indígenas u originarios respecto a medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente. En tal sentido, el Estado debe consultar a los pueblos de manera previa a fin de garantizar sus derechos colectivos a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano.

**El Reglamento de la Ley en el Perú fue aprobado en el año 2012 a través del Decreto Supremo N° 001-2012-MC.** Según el artículo 1 del Reglamento, este tiene por objeto reglamentar la Ley de Consulta a fin de regular el acceso a la consulta, las características esenciales del proceso de consulta y la formalización de los acuerdos arribados como resultado de dicho proceso, de ser el caso.

### 3.2.1. Nivel institucional

Según la Ley de Consulta Previa, se pueden identificar diversos actores estatales que promueven y garantizan la participación de las mujeres indígenas. Al respecto, podemos mencionar el Ministerio de Cultura y la Defensoría del Pueblo. Las referidas instituciones públicas han implementado una serie de documentos guías, los cuales permiten adoptar procedimientos o mecanismos adecuados con relación al tratamiento de las mujeres en las diferentes etapas de consulta previa.

Cuadro 17: Instituciones públicas participantes en la consulta previa

N°	INSTITUCIONES	POLÍTICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN MATERIA DE CONSULTA PREVIA
1	MINISTERIO DE CULTURA	“Guía Metodológica de Consulta a los Pueblos Indígenas”
		“Consulta previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas”.
2	DEFENSORÍA DEL PUEBLO	“Lineamientos de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa”.
		“Protocolo de actuación defensorial”

Fuente: Elaboración propia

## **a. Ministerio de Cultura (Viceministerio de Interculturalidad)**

La Ley de Consulta señala que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura es el órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo en materia indígena, que se encarga de implementar la consulta, a través de la Dirección de Consulta Previa. Al respecto, el Viceministerio tiene entre sus funciones concertar, articular, coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta y brindar asistencia técnica a las entidades promotoras y a los pueblos indígenas en cada proceso de consulta previa que se realice.

El art. 19 de la Ley de Consulta Previa señala las funciones del Viceministerio:

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

Conforme al Reglamento de la Ley de Consulta, el Viceministerio de Interculturalidad se encarga de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas (art. 11.4). En tal sentido, dicha institución pública ha adoptado una serie de lineamiento con relación a la metodología para abordar los procesos de consulta previa. Entre estos, se hace referencia a la participación de las mujeres indígenas y al enfoque de género.

En febrero del año 2013, el Viceministerio ha elaborado un primer lineamiento

sobre consulta previa denominado “Guía Metodológica de Consulta a los Pueblos Indígenas”. La novedad es que dicha guía incluye por primera vez el enfoque de género y define al género como la “perspectiva que busca generar condiciones de participación equitativa entre los hombres y las mujeres, buscando acotar las brechas de desigualdad que los/las afecta” (CULTURA, 2014, pág. 15).

El objetivo de la Guía es proponer una cuota de participación de mujeres indígenas en los procesos de consulta sin precisar porcentajes o números. Asimismo, esta directriz incorpora que la entidad promotora de la consulta debe señalar los mecanismos empleados para incentivar la participación de mujeres en cada una de las etapas de consulta. La Guía recomienda que el funcionario público podrá considerar que la metodología de la consulta incluye el enfoque de género cuando su contenido propicie o incentive la participación de las mujeres, a través de porcentajes o cuotas determinadas.

En diciembre del año 2015, el Viceministerio publica una segunda guía denominada “Consulta previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas”. A diferencia del primer lineamiento, el contenido de la presente ya no plantea ni exige metodologías ni estrategias específicas respecto a la aplicación del enfoque de género en los procesos de consulta.

En tal sentido, la Guía utiliza términos muy generales con relación a la participación de las mujeres; esta falta de exigencia expresa vacíos que se reflejan en los informes de consulta, los cuales no consideran el enfoque de género ni señala procedimientos o estrategias, mucho menos, incluyen un registro de asistentes a fin de saber cuántas mujeres y hombres asistieron.

Finalmente, el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, han implementado dos lineamientos importantes que contienen disposiciones generales en materia mujer. Estos sirven de referente para implementar una metodología adecuada en las diversas de consulta previa.

## **b. Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo, dentro del marco de su mandato constitucional de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, apuesta por el fortalecimiento del derecho a la consulta previa, a través de una adecuada supervisión de

su implementación. La Defensoría cumple un rol de observador crítico en los procesos de consulta a fin de verificar que las entidades del Estado encargadas de garantizar el derecho a la consulta cumplan en forma efectiva con sus obligaciones.

Como parte de este rol, la Defensoría puede intervenir en las diferentes etapas de los procesos de consulta, a solicitud de parte o de oficio y puede realizar acciones para coadyuvar en el cumplimiento de los acuerdos arribados en el mismo. En tal sentido, dicha institución tiene la calidad de observador nacional en los procesos de consulta que garantiza el respeto de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas u originarios

Ahora bien, sobre la participación de mujeres indígenas en la consulta previa, la Defensoría ha aprobado dos lineamientos importantes tomando en consideración el enfoque de género. Al respecto, mediante Resolución Administrativa N° 038-2015/DP-PAD, del 01 de junio de 2015, la Defensoría aprobó el documento “Lineamientos de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa”, dotando a sus comisionados y comisionadas de pautas mínimas y herramientas que permitan a la institución fortalecer y proteger con mayor eficacia el derecho a la consulta previa.

Dicho documento brinda a los comisionados herramientas de análisis en la consulta previa considerando el enfoque intercultural y de género, los cuales permiten abordar diversas formas de discriminación en el que se intersectan las categorías de género y etnicidad. Al respecto, la aplicación de ambos enfoques facilita el análisis de estudio sobre el grado de afectación de las vulneraciones de derechos fundamentales con relación a las mujeres indígenas.

En el contexto de la supervisión, los comisionados y las comisionadas deben examinar el nivel de participación de las mujeres indígenas y de los y las jóvenes en el proceso de consulta; tanto en aquellos casos en los que existen claros liderazgos, a través del ejercicio de representación en las instituciones de dichos pueblos, como en aquellos casos de bajos niveles de participación. (Defensoría del Pueblo, 2015, pp. 12)

En función a los criterios establecidos en él, la Defensoría ha venido supervisando los procesos de consulta previa realizados bajo el procedimiento establecido con la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 OIT, y su reglamento.

De igual forma, la Defensoría publicó el **Protocolo de Actuación Defensorial**,

el cual señala que las actuaciones defensoriales se orientan, entre otros, por los enfoques de derechos humanos, enfoque de género y el enfoque intergeneracional. Este marco orientador brinda pautas a los comisionados para el análisis de los procedimientos de atención de pedidos de intervención que puedan presentar las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblos cuentan con dos lineamientos o protocolos de actuación que buscan garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas en los procesos de consulta previa. En tal sentido, los lineamientos proponen la aplicación del enfoque de género e interculturalidad en este tipo de espacios.

### 3.2.2. Nivel legal

En el Perú, la consulta previa cuenta con un marco normativo que se traduce en la Ley de Consulta Previa (2011) y el Reglamento de Consulta (2012). A diferencia del primero, este último hace referencia, en términos generales, a la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta, a través de la aplicación de metodologías con enfoque de género y diálogo intercultural.

Cuadro 18: Leyes en materia de igualdad de género

LEY	ARTÍCULOS
D.S N°001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Consulta Previa	<p>Art. 5. De la obligación de Consultar La obligación de consultar al o los pueblos indígenas deriva del Convenio 169 de la OIT y de la ley. Constituye una responsabilidad del Estado peruano. Dicha obligación significa que:</p> <p>g) Atendiendo a la diversidad de pueblos indígenas existentes y a la diversidad de sus costumbres, el proceso de consulta considera las diferencias según las circunstancias a efectos de llevar a cabo un verdadero diálogo intercultural. Se presta especial interés a la situación de las mujeres, la niñez, personas con discapacidad y los adultos mayores;</p> <p>h) El proceso de consulta debe realizarse respetando los usos y tradiciones de los pueblos indígenas, en el marco de lo establecido por la Constitución y las leyes. La participación de las mujeres, en particular en funciones de representación, se realizará conforme a lo señalado en este inciso.</p>
	<p>Artículo 10. Acreditación de representantes 10.2 El número de representantes designados debe considerar las necesidades del proceso con enfoque de género y facilitando el diálogo intercultural orientado a la búsqueda de acuerdos.</p>
	<p>Art. 11. De la participación de facilitadores, intérpretes y asesores en el proceso de consulta La Guía Metodológica establecerá las pautas de actuación de los facilitadores y facilitadoras, asesores, asesoras e intérpretes. El Viceministerio de Interculturalidad promueva la participación efectiva de las mujeres.</p>

	<p>Art. 13. De la metodología</p> <p>El proceso de consulta se realiza a través de una metodología con enfoque intercultural, de género, participativo y flexible a las circunstancias, en el marco de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Ley y el Reglamento. Se rige por los principios establecidos en la Ley y es acorde con las disposiciones del Reglamento. Para su desarrollo se considerará la Guía Metodológica.</p>
	<p>Art. 16. Del Plan de Consulta</p> <p>El Plan de Consulta debe ser entregado por la entidad promotora a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, junto con la propuesta de la medida a consultar, conteniendo al menos:</p> <p>e. Metodología del proceso de consulta, lugar de reuniones e idiomas que se utilizarán, y las medidas que faciliten la participación de las mujeres indígenas en el proceso.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 9, el Reglamento de Consulta contiene algunas disposiciones con relación a la participación de las mujeres indígenas en el proceso de consulta previa. En tal sentido, sobre la obligación a consultar, conforme el Convenio 169, refiere que es responsabilidad del Estado peruano consultar a los pueblos indígenas considerando la situación especial de las mujeres indígenas (art. 5. inc. g).

Asimismo, señala que la participación de los pueblos indígenas debe darse conforme a los usos y tradiciones de los pueblos indígenas teniendo presente la Constitución y las leyes peruanas. Con relación a la participación de la mujer, especialmente, en funciones de representación, estas deben tomar en consideración lo anterior (art. 5. inc. h).

Sobre la acreditación de representantes, el art. 10 del Reglamento refiere que “el número de representantes designados en la consulta debe considerar las necesidades del proceso con enfoque de género y facilitando el diálogo intercultural orientado a la búsqueda de acuerdos”. Por su parte, el art. 11 refiere que es deber del Viceministerio de Interculturalidad promover la participación efectiva de las mujeres indígenas.

Con relación a la metodología de consulta, el art. 13 refiere que los procesos de consulta previa se realizan a través de una metodología con enfoque intercultural, de género, participativo y flexible a las circunstancias, en el marco de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Ley y el Reglamento. Cabe considerar aquí las guías metodológicas existentes que los funcionarios públicos deben aplicar para desarrollar este tipo de procesos en el marco de los derechos de los pueblos indígenas.

Finalmente, con relación al plan de consulta, el Reglamento refiere que este debe contener la metodología del proceso de consulta que facilite la participación de las mujeres indígenas en el proceso (art. 16).

### 3.2.3. Nivel de planes

Los planes nacionales no dan cuenta la existencia de planes específicos sobre la participación de las mujeres indígenas en la consulta previa. Sin embargo, existen planes en materia de igualdad de género y derechos humanos que son importantes de mencionar para su aplicación transversal en el ámbito de la consulta.

Al respecto, se cuenta con el Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC) del Ministerio del Ambiente, el Plan Bicentenario de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y, finalmente, el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia (Ver Cuadro 10).

Cuadro 19: Planes aprobados en materia de igualdad de género

N°	ENTIDAD	PLANES	NORMA
1	MINAM	Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC)	D.S. 012-2016-MINAM
2	PCM	Plan Bicentenario	D.S. N°054-2011-PCM
3	MIMP	Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017*	D.S. N°004-2012-MIMP
4	MINJUS	Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018- 2021	Res. Sup. N° 002-2018-JUS

Fuente: Elaboración propia.

El Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC), es un instrumento de gestión pública que guía las acciones del Estado, vinculadas a adaptación del cambio climático y gestión de emisiones de gases de efecto invernadero, a fin de disminuir las desigualdades de género. (PAGCC, 2018, pág. 5). Entre sus objetivos específicos se

encuentra la gestión de la información diferenciada sobre los impactos del cambio climático en mujeres y hombres<sup>9</sup>.

El Plan Bicentenario, aprobado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del D.S N°054-2011-PCM, tiene entre sus lineamientos el promover la equidad entre hombres y mujeres. Entre los objetivos se encuentra lograr la vigencia plena de los derechos fundamentales y de la dignidad de la persona. Por ello, busca eliminar las formas de discriminación entre mujeres y varones, y asegurar el acceso pleno de las mujeres de las mujeres a los servicios educativos en todos sus niveles y a las posiciones de decisión pública y privada (Art. 5).

“5. Eliminar todas las formas de discriminación entre mujeres y varones, y asegurar el acceso pleno de las mujeres a los servicios educativos en todos sus niveles y a las posiciones de decisión pública y privada.

6. Promover la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que contribuyan a la generación de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos e inclusivos, a fin de garantizar el derecho a la no discriminación de los sectores sociales más vulnerables

7. Combatir toda forma de discriminación, proteger los derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos e impulsar el acceso equitativo de los diversos sectores de interés, especialmente los menos favorecidos, a las instancias de poder y toma de decisiones.

8. Establecer redes de protección a niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y demás población vulnerable.”.

El Plan de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017, aprobado en el año 2012 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), tiene como uno de sus objetivos estratégicos valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales. Considera importante que las entidades públicas incorporen el enfoque de género en el manejo y cuidado de los recursos naturales. El Plan considera implementar medidas a favor de la participación de la mujer:

“Políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que representan un avance sustantivo frente a las anteriores políticas indiferentes al enfoque de género, buscan eliminar las

---

<sup>9</sup> El PAGCC promueve la elaboración de instrumentos y políticas de gestión bajo el enfoque de género con relación al cambio climático. Finalmente, busca tomar medidas de adaptación y mitigación, en donde incorpora el enfoque de género en el diseño e implementación de los proyectos y programas

desigualdades que impiden la participación de las mujeres en la vida política, económica y cultural y garantizar la participación de las mujeres en el ámbito público, con las mismas oportunidades que los hombres...” (MIMP, 2012).

Cabe mencionar que antes del PLANIG estuvo vigente el Plan 2000- 2005 y, posteriormente, el Plan 2006-2010. Dichos planes fueron concebidos antes de la aprobación de la Ley LIO, por lo que el PLANIG actual se comprende dentro de esta Ley, la cual establece la necesidad de implementar políticas públicas bajo una perspectiva de género.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), constituye una herramienta destinada a asegurar la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos en el país. Por su carácter transversal, compromete a todos los sectores y niveles de gobierno, y permite proyectar el enfoque de derechos humanos en la intervención de las entidades estatales.

Sobre la desigualdad de género, el Plan Nacional de Derechos Humanos refiere:

“los roles y las tareas que realizan mujeres y hombres en una sociedad, así como las asimetrías y relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellas y ellos, conocer y explicar las causas que las producen para formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales producidas por la desigualdad de género. Permite reconocer, además, otras discriminaciones y desigualdades derivadas del origen étnico, social, orientación sexual e identidad de género, entre otras”.

El lineamiento estratégico del Plan tiene como objetivo la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Así, señala la necesidad de considerar elementos como cuotas de género y acciones afirmativas que permitan una paridad en el acceso a la participación política y que tengan incidencia en la vida pública, de manera que ello permita reducir las brechas de género que actualmente existen entre hombres y mujeres.

En tal sentido, los planes nacionales referidos contemplan en sus objetivos y lineamientos asegurar la igualdad y la no discriminación de las mujeres indígenas en su desarrollo en todos los ámbitos de su vida.

### 3.3. Investigaciones existentes

La revisión de la literatura académica sobre la participación de la mujer indígena en procesos de consulta previa muestra que la producción documental es aún escasa, ya que el tema es reciente y no existen trabajos de investigación al respecto. En tal sentido, consideramos importante señalar algunos informes jurídicos y trabajos de investigación realizados en el contexto Latinoamericano.

El estudio titulado “**Sin mujeres indígenas no, aproximaciones desde la implantación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú**”, de OXFAM y ONAMIAP, busca aportar con evidencias y propuestas para mejorar estándares desde las experiencias, visiones y percepciones de las mujeres indígenas que participaron en procesos de consulta previa de actividades extractivas de minería e hidrocarburos. Dicho estudio concluyó que la presencia de industrias extractivas en los territorios indígenas genera un impacto diferenciado en la vida de las mujeres; a esto se debe sumar los factores históricos ligados a la convivencia dentro de las comunidades y la relación desigual con el Estado, las empresas y otros agentes externos.

Asimismo, la investigación titulada “**Participación de la mujer indígena en la consulta previa en el Resguardo Indígena Alto del Rey**”, de Hoyos y Valencia, analiza la equidad de género en los procesos de consulta previa en el Departamento del Cauca, Colombia. Al respecto, da a conocer la aplicación de la equidad de género en los procedimientos utilizados por el Ministerio del Interior para las consultas previas en el Resguardo, así como identifica las oportunidades y las barreras políticas, económicas y sociales para la aplicación de la equidad de género en este proceso de consulta.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento “**Mujeres Indígenas: Nuevas protagonistas para nuevas políticas**”, da cuenta el importante rol que cumplen los movimientos de mujeres indígenas frente a instancias gubernamentales e internacionales. Este texto da cuenta las nuevas relaciones que se van forjando entre estos movimientos con los estados, hecho que ha permitido a estos últimos años tomar consciencia de que las mujeres indígenas no son simples objetos

pasivos de políticas públicas, sino que son sujetas de derecho, que tienen una agenda que cumplir a favor de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Por otro lado, el artículo **Mujeres en la protección y defensa de los páramos** del libro “Mujeres indígenas frente al cambio climático” da cuenta los impactos diferenciados que sufren las mujeres indígenas con relación al cambio climático, pues, a diferencia de los varones, perciben menos ingresos en los espacios rurales y se desvaloriza su trabajo doméstico. En tal sentido, considera urgente la implementación de la igualdad de género en el derecho a la información, participación política, el acceso a la justicia y toma de decisiones en los temas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Asimismo, el artículo titulado “**Mujeres Indígenas, participación política y consulta previa, libre e informada en el Ecuador**” permite reflexionar sobre la situación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa en diversas comunidades de Latinoamérica, especialmente, en el Ecuador. El artículo concluye que la aplicación del enfoque de género en este tipo de procesos es casi nula y que no existen normas que garanticen la participación igualitaria de las mujeres.

De igual forma, el texto titulado “**Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas y su acceso a una vida libre de violencia**” aborda algunos planteamientos incorporados por las mujeres indígenas sobre su acceso a una vida libre de violencia en diferentes regiones del Estado de Veracruz, México. El texto analiza el rol protagónico de las organizaciones de mujeres indígenas en la participación ciudadana e interlocución política para la construcción de la vigencia de sus Derechos Humanos articulados a los contextos de autonomía de sus comunidades. (CIDEM, S.F.).

Como podemos ver, la literatura revisada nos da cuenta los pocos trabajos de investigación jurídicos existentes con relación a las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa. Lo que sí existen son más trabajos de investigación sobre la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones desde campos disciplinarios como la antropología, historia, sociología, entre otros.

### **3.4. Marco conceptual**

Para lograr una mayor comprensión sobre los contenidos del presente trabajo de investigación, es necesario profundizar en los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad y diálogo intercultural, los cuales nos permitirán diagnosticar o identificar las situaciones de desventaja que experimentan las mujeres indígenas con relación a su participación en la consulta previa.

Cabe mencionar que los enfoques referidos se constituyen como herramientas que permiten acercarnos a la realidad del cómo debería ser, de modo que, es necesario, su aplicación transversal a nivel institucional y de políticas públicas. Con ello, se podrá trabajar con los actores participantes en la consulta, en base a sus roles y capacidades.

#### **3.4.1. Enfoque de derechos humanos**

El Estado como protector y garante efectivo de los derechos humanos no solo debe adoptar medidas con relación a la incorporación de estos a nivel interno, sino que también que toda su actuación, especialmente, sus políticas, planes y programas, incorporen un enfoque de derechos humanos, independientemente de la materia a que éstas se refieran.

El enfoque de derechos humanos “es un marco conceptual del proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operativo está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Con este enfoque se trata de integrar los valores, principios y normas del sistema internacional de derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo” (ONU, 2006, pág. 15).

Este enfoque está íntimamente relacionado con la búsqueda de reformas en la política social orientadas a la superación del modelo burocrático de la política social. Este reivindica el papel del Estado para garantizar el desarrollo humano y establece la política social como un derecho social, contempla el impulso de políticas institucionales tendientes a que las personas se apropien de sus derechos y participen de manera activa en su desarrollo social y controlen las acciones públicas en esa materia.

“El enfoque de derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo

requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población” (UNFPA, S.F.).

En tal sentido, las mujeres indígenas como un grupo especial que ha sufrido y siguen sufriendo diversos tipos de discriminación al interior y exterior de sus pueblos, están más expuestas a la vulneración de sus derechos humanos en diversos ámbitos de su vida: desde sus derechos civiles y políticos, sus derechos a acceder a la justicia, hasta sus derechos económicos, sociales y culturales, y su derecho a vivir sin violencia.

En el ámbito de la consulta previa, ellas están expuestas a la vulneración de sus derechos humanos en razón a la no comprensión del carácter dual de sus derechos, individual y colectivo. Al respecto, en este tipo de espacios, los derechos colectivos de los pueblos indígenas han entrado en colisión con los derechos individuales de las mujeres, por considerarse a estos desintegradores y externos a la lucha indígena.

La Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos, señala:

“La respuesta dada por las comunidades indígenas a los ataques contra la libre determinación en ocasiones ha contribuido a subyugar aún más los derechos de las mujeres. En la lucha librada por las comunidades indígenas a fin de reivindicar su derecho a la libre determinación, los derechos de las mujeres a menudo se han considerado desintegradores y externos a la lucha indígena y vinculados a “valores externos” o “valores occidentales” que hacen primar los derechos individuales sobre los derechos comunales. Tal falsa dicotomía entre los derechos colectivos y los derechos de las mujeres ha, paradójicamente, arraigado aún más la vulnerabilidad de las mujeres indígenas a los abusos y la violencia. Las mujeres indígenas se ven por lo tanto privadas de su derecho a la libre determinación tanto por las violaciones de sus derechos colectivos, en cuanto miembros de las comunidades indígenas, como por las violaciones de sus derechos individuales, como subcolectivo dentro de esas comunidades<sup>10</sup>” (Naciones Unidas, 2015, párr. 13).

El carácter dual de los derechos de las mujeres indígenas no se debe entender como contraposición al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sino, más bien, como una interrelación. La lucha de las mujeres por sus derechos no significa la renuncia de sus derechos colectivos, y, viceversa. El reconocer y garantizar los

---

<sup>10</sup> Informe de la Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos de 2015 (trigésimo periodo de sesiones). Recuperado de <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/annual/2015-annual-hrc-a-hrc-30-41-sp.pdf>

derechos de las mujeres indígenas inicia el reconocimiento, el respeto, la protección y las garantías de los derechos de los pueblos indígenas.

La Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas, refiere:

“Art. 1. Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normatividad internacional de los derechos humanos

Art. 3. los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Finalmente, el enfoque de derechos humanos es una herramienta útil para el Estado, el cual permite comprender una nueva forma de abordar el derecho de las mujeres indígenas desde su carácter dual y, en base a ella, promover la articulación y el diálogo entre los derechos individuales y los derechos colectivos de las mujeres indígenas.

#### **3.4.2. Enfoque de género**

La igualdad entre mujeres y hombres es un componente del conjunto de derechos humanos que se abordan en la agenda de desarrollo como tema transversal en el diagnóstico, diseño y evaluación de las políticas públicas. En estas últimas, la materialización de los derechos humanos de las mujeres indígenas desde el enfoque de género es una necesidad, pues son ellas quienes atraviesan situaciones de mayor pobreza y discriminación, dentro y fuera de sus propios pueblos.

El origen del concepto de "género" nace en el mundo anglosajón y se dio a conocer por primera vez en 1955, cuando el investigador John Money propuso el término "papel de género" para describir el conjunto de conductas atribuidas a mujeres y hombres. No obstante, fue hasta 1968 cuando Robert Stoller estableció más decididamente la categoría al referirse a la diferencia conceptual entre sexo y género al utilizar el concepto de "identidad de género" (ONU MUJERES, 2011, pág. 17).

El enfoque de género se fundamenta, principalmente, en el modelo de igualdad sustantiva que promueve la CEDAW. Dicho modelo considera que el reconocimiento de

la igualdad formal puede no ser suficiente para garantizar que las mujeres gocen de los mismos derechos que los hombres. Así, la Convención provee normas partiendo de la idea que las diferencias entre hombres y mujeres resultan en experiencias de disparidad y desventajas para las mujeres (UNIFEM, 2006, pág. 91).

“El enfoque de género permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres expresadas en el privilegio de un grupo en detrimento de otro; conocer la situación específica de cada grupo, identificar las diferencias de sus necesidades, limitaciones y potencialidades; finalmente, permite considerar los espacios comunes y las relaciones de cooperación que existen entre hombres y mujeres” (Agronomes & Vétérinaires, 2013, pág. 7).

El enfoque de género es una manera de entender la vida social identificando las diferencias en los roles y tareas que realizan las mujeres y los hombres, así como las asimetrías e inequidades existentes en sus formas de relacionarse. En el caso de las mujeres indígenas, la atribución de roles de género se concibe, de manera tal, que se cree que “las mujeres indígenas desempeñan su rol en la esfera familiar y las tareas domésticas, mientras que los hombres se reservan la participación en los cargos de poder político en las organizaciones sociales” (Massolo, 1996).

La identificación de este y otros factores que producen las desigualdades entre hombres y mujeres, en el marco de políticas públicas, permiten elaborar diagnósticos e implementar herramientas sensibles al género a fin de prevenir todas las formas de violencia contra las mujeres indígenas.

En el caso de la consulta previa, el enfoque de género nos permite identificar y visibilizar los problemas que enfrentan las mujeres indígenas en el desarrollo de las etapas de consulta. Se puede mencionar, entre otros, los problemas que existen con relación a la atribución de roles de género, que afectan directamente a las mujeres indígenas, a través de los estereotipos de género (OHCHR, S.F.).

En tal sentido, la aplicación del enfoque de género resulta muy útil para los funcionarios públicos a fin de identificar las barreras o limitaciones que limitan el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres indígenas. Con ello, los Estados pueden adoptar políticas, programas y planes que se ajusten al contexto de las mujeres

indígenas para promover su participación, en los espacios de consulta previa, de manera igualitaria que los varones.

### **3.4.3. Enfoque interseccional**

La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio. Se trata, por tanto, de una metodología indispensable para el trabajo en los campos del desarrollo y los derechos humanos (AWID, 2004).

La interseccionalidad es un concepto creado y desarrollado por las “feministas negras” en Estados Unidos para estudiar el producto de la intersección entre el racismo y el sexismo, y como estas experiencias no tienden a ser representadas en el ámbito del discurso feminista o antirracista, debido a sus identidades tanto de mujeres y negras, con discursos que responden uno u otro, pero no ambos (CRENSHAW, 1991, pág. 1243-1244).

El pensamiento europeo moderno occidental evidencia, como política de identidad, un ideal que posiciona un sujeto supuestamente universal (masculino, blanco, heterosexual, adulto y burgués) cómo referente y todos los demás se encuentran subalternados y excluidos (CUBILLOS, 2015, pág. 120). Al respecto, “en un mundo imperial/capitalista/colonial, la raza constituye la línea divisoria transversal que atraviesa las relaciones de opresión de clase, sexualidad y género a escala global.” (GROSGOUEL, 2011, pág. 99).

En este sentido, la interseccionalidad opera en los diversos niveles de la vida social como género, raza/etnia, clase, entre otros. Conforme ello, Collins (1998, pág. 27) alerta que raza/etnia, clase y género son categorías de análisis interconectadas y que el desafío es construir una unidad de análisis que contemple las tres. Para eso, establece que la opresión opera en tres dimensiones: institucional, simbólico e individual. Es decir, que las relaciones de subordinación y dominación son estructuradas, al mismo tiempo, por las instituciones sociales, por los estereotipos, bien como por las acciones individuales.

En esta perspectiva, la interseccionalidad constituye una herramienta importante de análisis sobre la situación opresiva de las mujeres indígenas, en tanto sienten la opresión por ser mujeres como por ser indígenas. En el ámbito de la consulta previa, bajo este análisis, el Estado puede dar cuenta del contexto en que se desarrolla la participación de las mujeres, a través de la identificación de las categorías que se interseccionan en la vida de las mujeres y que se traducen en barreras y limitaciones para el ejercicio de su derecho a participar en este tipo de espacios.

El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas reconoce que las mujeres indígenas siguen sometidas a múltiples formas de discriminación por motivos de género, raza y grupo étnico. La aplicación de dicho enfoque de interseccionalidad permite considerar el análisis integral de los diversos factores de discriminación en base a las identidades múltiples de las mujeres indígenas, como el factor sexo, étnica, clase, entre otros.

La Relatora sobre la violencia contra la mujer, Rashida Manjoo, señala:

“Adoptar un enfoque holístico para reconocer el derecho humano de todas las mujeres a estar a salvo de la violencia y la discriminación conlleva dos enfoques para analizar la violencia contra la mujer. Primero, la violencia contra las mujeres constituye una discriminación contra las mujeres si tiene el propósito o la consecuencia de afectar a las mujeres por el hecho de serlo; segundo, la violencia también constituye discriminación cuando se perpetra con la intención, o tiene la consecuencia, de afectar a grupos identificables de mujeres, porque su individualidad como personas se define tanto en función de su feminidad como de otros factores como la raza, el color, el origen nacional, la ciudadanía, el origen étnico, la capacidad, la religión/cultura, la condición socioeconómica, el estado civil, la orientación sexual, la condición de refugiada, o cualquier otra característica” (ONU, 2011, párr. 51)

En este sentido, la aplicación del enfoque interseccional en los procesos de consulta previa, permite que los Estados adopten mecanismos y procedimientos que garanticen la participación de las mujeres indígenas sin discriminación en este tipo de espacios. Esto debido a que las múltiples identidades de las mujeres se han traducido en diversos tipos de discriminación hacia ellas restringiendo el ejercicio de sus derechos.

#### 3.4.4. Enfoque del diálogo intercultural

El término interculturalidad significa *entre culturas*, es decir, un espacio para la coexistencia de culturas distintas que se encuentran en igualdad de condiciones. Cuando se habla de diálogo intercultural, este debe ser entendido como un proceso constante de relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones distintas, orientada a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y a un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos, por encima de sus diferencias culturales y sociales. (Walsh, 2005, pág. 4).

Ahora bien, el concepto de interculturalidad debe tomar en cuenta la idea de multiculturalismo, el cual como objeto de estudio sistemático fue trabajado, por primera vez, por canadienses en la década de 1970. En palabras de Santos, el multiculturalismo es conservador cuando es colonial, o sea, en la medida en que el colonizador reconoce la existencia de diferentes culturas, aunque sean inferiores (Santos, 2003, pág.20).

En tal sentido, ante los diferentes significados del multiculturalismo y la crítica que ha sufrido el mismo, fue necesario plantear otro término que pudiera establecerse más allá del mero reconocimiento del relativismo cultural. En virtud de eso, la noción de interculturalidad pretende sustituir la idea del multiculturalismo (Viaña, 2010, p. 10).

Así, una de las críticas más contundentes al multiculturalismo es ser parte de la lógica cultural del capitalismo multinacional y de ser una nueva forma de racismo. El racismo posmoderno contemporáneo es el síntoma del capitalismo tardío multiculturalista. El liberalismo tolera al "otro" desde que, privado de su sustancia, pero denuncia cualquier "otro real" por su fundamentalismo. El "otro real" es, por definición, "patriarcal", "violento", nunca el "otro" de sabiduría etérea y costumbres encantadoras:

“Y, desde luego, la forma ideal de la ideología de este capitalismo global es la del **multiculturalismo**, esa actitud que - desde una suene de posición global vacía - trata a cada cultura local como el colonizador trata al pueblo colonizado: como "nativos", cuya mayoría debe ser estudiada y "respetada" cuidadosamente. Es decir, **la relación entre el colonialismo imperialista tradicional y la autocolonización capitalista global es exactamente la misma que la relación entre el imperialismo cultural occidental y el multiculturalismo**: de la misma forma que en el capitalismo global existe la paradoja de la colonización sin la metrópolis colonizante de tipo Estado-Nación, en el multiculturalismo existe una distancia eurocentrista condescendiente y/o respetuosa para con las culturas locales, sin echar raíces en ninguna cultura

en particular. En otras palabras, **el multiculturalismo es una forma de racismo negada, invertida, autorreferencial, un "racismo con distancia"**: "respeto" la identidad del Otro, concibiendo a éste como una comunidad "auténtica" cerrada, hacia la cual él, el multiculturalista, mantiene una distancia que se hace posible gracias a su posición universal privilegiada. El multiculturalismo es un racismo que vacía su posición de todo contenido positivo (el multiculturalismo no es directamente racista, no opone al Otro los valores particulares de su propia cultura), pero igualmente mantiene esta posición como un privilegiado punto vado de universalidad, desde el cual uno puede apreciar (y despreciar) adecuadamente las otras culturas particulares: el respeto multiculturalista por la especificidad del Otro es precisamente la forma de reafirmar la propia superioridad". (Zizek, 1998, pág. 172)

Es decir, en el multiculturalismo existe una distancia condescendiente o respetuosa de las culturas locales, pero no se arraiga en ninguna cultura en particular. En otras palabras, el multiculturalismo es una forma de racismo negado, invertido, un racismo a distancia: respeta la identidad del "otro", pero concibe a este último como una comunidad "auténtica", cerrada. El multiculturalista mantiene su distancia, gracias a su posición universal privilegiada.

Frente a ello, la interculturalidad se planteó como un concepto crítico en relación con la superculturalidad implícita en el discurso multicultural (Claros & Viaña, 2009, pág. 84). Así, la interculturalidad parte del reconocimiento recíproco y la apertura entre las diversas culturas en el mismo espacio cultural, el multiculturalismo conservador parte de una cultura dominante particular para reconocer la existencia de otras culturas en un espacio dominado culturalmente (Santos & Meneses, 2010, pág. 9).

Ahora bien, cuando la interculturalidad se manifiesta en el ámbito jurídico, debemos tener en cuenta un sistema abierto a las diferencias y abordar su reconocimiento a nivel constitucional, el cual es un compromiso político de la sociedad y, como tal, representa un esfuerzo por conciliar intereses, a veces convergentes, a veces divergentes.

Además, el intérprete tiene el deber de pensar en una traducibilidad intercultural, teniendo la alteridad necesaria para aceptar argumentos que son diversos no solo a los ojos de una cultura en particular, sino de todo lo que constituye una determinada sociedad políticamente organizada, de lo contrario, frustrará expectativas constitucionales.

Asimismo, la interculturalidad debería tomar en cuenta una relación dialógica entre derechos individuales y colectivos, pues, en el caso de los pueblos originarios, sus

propuestas no se llevan a instancias de definición de leyes, reglamentos, políticas públicas, etc. Ciertos espacios del Estado y los ministerios, en este sentido, se sujetan a los cánones del viejo sistema político y develan su pertenencia y los intereses de una clase o grupo sociales étnicamente dominante (Mamani Ramirez, 2013, págs. 148-149).

Al respecto, Wolkmer enumera cuatro requisitos para un pluralismo emancipador: a) la legitimidad de los nuevos sujetos sociales, b) la democratización y descentralización de un espacio público participativo, c) la defensa pedagógica de una ética de solidaridad, d) la consolidación de procesos que conducen a una racionalidad emancipadora (Wolkmer, 2003, pág. 11) .

Los nuevos sujetos sociales, para Wolkmer, se oponen al sujeto metafísico e individualista de la tradición liberal. Así, el autor deposita en los movimientos sociales un tema esencial para el pluralismo jurídico. El espacio público participativo, a su vez, debe tener en cuenta las necesidades básicas de la vida para la participación política efectiva de los nuevos sujetos sociales. Este espacio, además, es fundamental para el proceso de consolidación de la democracia participativa.

Asimismo, la defensa pedagógica de la ética de la solidaridad y, en este caso, la filosofía de la liberación con su mirada en el Otro y el potencial emancipatorio de los oprimidos. Esto último se refiere a superar el razonamiento del modelo tradicional de racionalidad técnico-formal mediante una racionalidad que parte de la totalidad de la vida y sus necesidades históricas (Wolkmer, 2003, págs. 13-14).

En tal sentido, Enrique Dussel, al proponer su filosofía de la liberación, toma de referencia a Lévinas, especialmente, con relación a la categoría del otro como punto de partida para cualquier discurso ético a partir de la exterioridad. Así, Lévinas presenta su categoría del otro:

“Lo Otro metafísico es otro como una alteridad que no es formal, con una alteridad que no es un simple revés de la identidad, ni de una alteridad hecha de resistencia al Mismo, sino con una alteridad anterior a toda iniciativa, a todo imperialismo del Mismo. Otro con una alteridad que constituye el contenido mismo de lo Otro. Otro de una alteridad que no limita al Mismo, porque al limitar al Mismo, lo Otro no sería rigurosamente Otro: por la comunidad de la frontera, sería, en el interior del sistema, todavía el Mismo.

Lo absolutamente Otro, es el Otro. No se enumera conmigo. La colectividad en la que digo «tú» o «nosotros» no es un plural de «yo». Yo, tú, no son aquí individuos de un concepto común. Ni

la posesión, ni la unidad del número, ni la unidad del concepto, me incorporan al Otro. Ausencia de patria común que hace del Otro el extranjero; el extranjero que perturba el «en nuestra casa». Pero extranjero quiere decir también libre. Sobre él no puedo *poder*. Escapa a mi aprehensión en un aspecto esencial, aun si dispongo de él. No está de lleno en mi lugar. Pero yo, que no pertenezco a un concepto común con el extranjero soy como él, sin género”. (Lévinas, 2002, págs. 62-63)

En estos términos, Dussel retoma una crítica a la ontología hegeliana, el cual establece “el ser” como punto de partida para entender el mundo. Caso contrario ocurre con Dussel, quien propone una ética que no solo mira desde uno «mismo», sino que interpela a lo «otro»:

El «mal ético-ontológico» es descubierto por el crítico cuando el Sistema (luhmanniano), la Identidad (hegeliana), el Mundo (heideggeriano), el Mercado (de Hayek), la Conciencia (del «Yo pienso» moderno) ... se «cierra» sobre sí, no puede ya descubrir ni re-conocer la alteridad y autonomía de sus víctimas. En concreto fue el mito de la Modernidad como encubrimiento del Otro. La totalidad se ha tornado un sistema clauso, de muerte, y camina heroico (paranoico) hacia el suicidio colectivo, como los nibelungos ante Atita, los nazis derrotados ante los Aliados, la humanidad ante el problema ecológico o los gobiernos latinoamericanos ante la Deuda externa «inventada» (Dussel, 1998, pág. 301).

La ética dusseliana es, así, una ética de la vida, una referencia absoluta para pensar sobre la ética y la implementación. La vida no es un derecho, sino del sujeto de la ley. Este es un contexto que reconoce una preocupación con el sistema actual, que revela un pensamiento totalizador, por lo tanto, excluyente. La ética de la liberación, como la ética del sujeto, es fundamental, por lo tanto, para quienes investigan con los sujetos. El sistema total produce exterioridad, pero busca ver al otro excluido como parte del sistema.

Por lo tanto, el enfoque intercultural nos permite mirar el problema en términos de autonomía de los pueblos originarios para manifestarse culturalmente, incluso en ámbito político, jurídico o social.

## CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN

### 4.1.1. La participación de la mujer indígena en el marco normativo internacional y nacional sobre consulta previa

El marco normativo internacional de pueblos indígenas cuenta con disposiciones que establecen su participación en la toma de decisiones sobre su desarrollo. Al respecto, la consulta previa es un mecanismo de participación e interlocución entre el Estado y los pueblos indígenas a fin de formular, aplicar y evaluar planes y programas que impliquen el desarrollo integral de los pueblos.

El art. 6 del Convenio 169 establece a los Estados “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimiento apropiados y en particular **a través de sus instituciones representativas**, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Asimismo, la Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas señala “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de **sus propias instituciones representativas** a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (art. 32.2).

Si bien el marco normativo del derecho a la consulta hace referencia a la participación de los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones representativas, damos cuenta que no se hace mención alguna sobre la participación de las “mujeres indígenas” en la consulta, de manera específica. El derecho internacional de los pueblos indígenas solo cuenta con algunas referencias normativas muy vagas que, en la práctica, no garantizan el derecho a la participación de las mujeres indígenas a la consulta previa.

El art. 3.1 del Convenio 169 refiere que los pueblos indígenas, tanto hombres y mujeres, tienen derecho a gozar de los derechos humanos y libertades sin obstáculos ni discriminación. Por su parte, el art. 34 de la Declaración ONU sobre los Pueblos Indígenas refiere respetar sus costumbres conforme a las “normas internacionales de derechos humanos”. Asimismo, refiere prestar “particular atención a los derechos y necesidades de las mujeres” (art. 22.1) y “asegurar protección y garantías plenas contra todas las formas

de violencia y discriminación (art. 22.2).

En tal sentido, si bien “los logros del derecho internacional de los pueblos indígenas han sido significativos; sin embargo, en los acuerdos y declaraciones logrados con sus gestiones, las mujeres apenas aparecen, pues generalmente se subsumen en el genérico de “pueblos” y sus derechos en la práctica no se ejercen” (OLIVERA, S.F.).

Ahora bien, en el marco normativo peruano sobre la consulta previa, es importante mencionar que la Ley de Consulta solo contempla la participación de los pueblos indígenas, pero no existe alguna referencia sobre mujeres indígenas. Al respecto, el art. 6 refiere que la participación de los pueblos indígenas y originarios, en los procesos de consulta, se da a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales.

“Estamos participando en los procesos de consulta previa que se han venido dando en los últimos tiempos. Sin embargo, en estos procesos, no está debidamente garantizada la participación de las mujeres en condiciones de equidad. Ni la Ley de Consulta incluye algún articulado que favorezca la participación de las mujeres” (Pacto de Unidad, S.F., pág. 49).

Caso contrario ocurre con el Reglamento de Consulta que, si bien, contiene algunas disposiciones sobre la participación de las mujeres indígenas en la consulta, estas no tienen un tratamiento específico. Así, sobre la obligación de consultar, “se presta especial interés a la situación de las mujeres” (art. 5 inc. g), “en particular en funciones de representación” (inc. h); sobre la acreditación de representantes, “el número de representantes designados debe considerar las necesidades del proceso con enfoque de género” (art.10.2); y, sobre la metodología, el proceso debe realizarse “a través de metodologías con enfoque de género y diálogo intercultural” (art. 13).

Si bien la norma aprobada sobre consulta previa no hace referencia explícita al enfoque de género o a la participación de las mujeres indígenas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 del Convenio 169, el Tratado y, por tanto, la Ley de Consulta Previa, debe aplicarse sin discriminación a los hombres y mujeres de los pueblos indígenas. La no discriminación es un principio reconocido por la normativa nacional (Constitución Política y Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres – Ley N° 28983, entre otras), así como por otros tratados internacionales de derechos

humanos<sup>11</sup>.

Por otro lado, mirando las normas más generales sobre la participación de las mujeres, tampoco logramos encontrar, en un esfuerzo de diálogo de fuentes, disposiciones más concretas sobre la participación. Por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (LIO), en su art. 3.2, reconoce que “el Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios:

- a) El reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de algunos de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.
- b) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.
- c) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo”.

El art. 4 de dicha Ley establece el deber del Estado a fin de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres a fin de erradicar todas las formas de discriminación.

1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.
2. Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias”.

Con relación a los planes nacionales sobre mujeres y pueblos indígenas, el Ministerio de Cultura aprobó el Plan Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural 2015, el cual si bien toma los objetivos del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, este no se ha traducido en acciones que promuevan la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta (OXFAM, 2019, pág. 18).

“El Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) es el instrumento cuyo objetivo es transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas del Estado Peruano, en sus tres

---

<sup>11</sup> Cf. Gallardo, Tania. *Perú: derecho de las mujeres indígenas y la Ley de Consulta Previa: apuestas, retos y desafíos*. Santiago de Chile: Observatorio de Género y Equidad, 2011. Extraído de: [www.culturapoliticaquechua.org/web/wp-content/uploads/2011/09/Derecho-mujeres-indigenas-LeyConsultaPrevia.pdf](http://www.culturapoliticaquechua.org/web/wp-content/uploads/2011/09/Derecho-mujeres-indigenas-LeyConsultaPrevia.pdf)

niveles de gobierno, **garantizando la igualdad y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas.** De esta manera, se espera garantizar a todas las personas, el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía; así como erradicar toda forma de discriminación, para alcanzar la igualdad real y efectiva” (MIMP, 2012).

Es importante mencionar que “tanto la LIO como el PLANIG se encuentran bajo la normativa internacional aprobada por el Perú en materia de igualdad de oportunidades e igualdad de género pero no menciona el Convenio 169 de la OIT como criterio marco para las poblaciones indígenas en el Perú, esto significa que no asume el marco relativo al componente étnico, la ley establece la no discriminación por esta razón pero no reconoce la existencia de una población como tal con necesidades específicas como está planteando el Convenio 169 en su artículo 5c” (Alayza, 2017, pág.64).

Ahora bien, a nivel institucional, en cuanto a la implementación de áreas especializadas en materia de mujeres y pueblos indígenas, si bien existen algunos esfuerzos de parte del Ministerio de Cultura como la creación grupos de trabajo o comisiones, se puede decir, también, que no se observan acciones concretas que promuevan la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa.

“Si bien los criterios y principios con que se estructuran los procesos de Consulta deben respetar y salvaguardar la autonomía política de las organizaciones indígenas de cada uno de los pueblos, de los grupos étnicos y de las comunidades involucradas, también es cierto que ni las entidades promotoras, ni la entidad rectora para el seguimiento y acompañamiento de los procesos de Consulta, el Viceministerio de Interculturalidad, están adoptando medidas para la inclusión de organizaciones de mujeres indígenas o la participación de lideresas representativas de sus comunidades. Esto es especialmente inaceptable si tomamos en cuenta que muchas de las funciones de las lideresas y mujeres indígenas comparten roles de intervención tanto en la esfera familiar como en la esfera política de sus comunidades”. (CAAAP, 2017, pág.19)

Al respecto, el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), creado por la Resolución Ministerial N° 403-2014-MC, encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de los pueblos indígenas, no ha logrado generar grandes cambios con relación a la participación efectiva de los pueblos en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas. Al respecto, el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la CNDDHH (2018):

“Las organizaciones indígenas han manifestado que este espacio tiene serias limitaciones en sus acciones y poca o, casi ninguna, capacidad para influir sobre los cambios estructurales y propuestas de políticas públicas. Pese a ello, la actual gestión del Viceministerio de Interculturalidad ha insistido en fortalecer el GTPI, sin replantear su funcionamiento” (Pág. 9-10)

Por su parte, la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Género e Interculturalidad del Ministerio de Cultura, creada por la Res. Ministerial N°352-2018-MC, señala que tiene como funciones “proponer normas, directivas, lineamientos y demás instrumentos de gestión pública que coadyuven a la implementación y cumplimiento de las políticas nacionales en materia de igualdad de género e interculturalidad” (art. 2).

Sin embargo, se da cuenta que su implementación en el ámbito de la consulta previa con relación a la aplicación del enfoque de género e interculturales aún es insuficiente, sea a nivel del derecho nacional cuanto a nivel del derecho internacional.

De lo analizado, en el siguiente apartado, vamos a dar cuenta que dichas normas, políticas y planes se contrastan con el trabajo de campo realizado sobre la participación de las mujeres indígenas en la consulta del RLFFS. En ella, daremos cuenta que todo este engranaje legal no se logra aplicar de manera efectiva a la realidad, por lo que, al parecer, quedan en referencias meramente declarativas.

## **4.2. Una mirada crítica sobre la participación de la mujer indígena y sus organizaciones en el proceso de consulta previa del RLFFS**

### **4.2.1. Aspectos generales y el problema de la interseccionalidad**

La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha sido una de las primeras consultas realizadas por el Estado peruano, que ha contado con la participación de dos organizaciones representativas de mujeres indígenas del Perú, ONAMIAP y FENMUCARINAP. Al respecto, la experiencia de sus lideresas, y de las mujeres indígenas, en este proceso, no ha sido nada fácil considerando las barreras y limitaciones que enfrentan dentro del sistema patriarcal colonialista.

Siguiendo a Aura Estela (2012), consideramos que el patriarcado se ha

desarrollado bajo la influencia de la colonización; el ser mujer u hombre indígena no se desliga de la configuración del país que se fue construyendo en base a relaciones sociales y de poder. En tal sentido, la discriminación y exclusión a la que estaban sometidos los pueblos indígenas, a través de las relaciones de poder, llevó al despojo de su autodeterminación imponiéndoles otras formas de control social. Con ello, se reorganizó su estructura en base a la reproducción de jerarquías y relaciones de género<sup>12</sup>.

“...derribar las dicotomías dominantes y patriarcales que separan y oponen al “hombre” y la “mujer” con todo que esto conlleva: fortaleza-debilidad, modernidad (futuro)- tradición (pasado); civilización-naturaleza; razón-emoción, y muchos otros. Romper estas dicotomías es clave para desestabilizar el dominio patriarcal, y para deslegitimar la mentalidad que distancia a los “humanos” de la “naturaleza” y sirve para justificar la depredación de la Tierra” (Rodríguez, 2019, pág. 153).

Cabe mencionar que, antes de la época colonial, los pueblos indígenas se regían conforme los principios de igualdad, complementariedad y reciprocidad. En este contexto, las mujeres eran respetadas por sus comunidades y familias, que valoraban sus saberes y lo que hacían. Existía un espacio en el que ellas podían decidir y se las apreciaba como las dadoras de la vida y las conservadoras y transmisoras de la cultura.

“Los pueblos indígenas reconocen que sus culturas y su cosmovisión ancestral están basadas en una relación de igualdad, complementariedad y reciprocidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, también admiten que han sufrido cambios en sus relaciones de género como consecuencia del racismo estructural, la discriminación y el patriarcado en que han vivido por años”. (CEPAL, 2013, pág.108)

Sin embargo, con la llegada de la colonia, los pueblos indígenas han sufrido cambios en sus relaciones de género, en el que, se atribuyó a las mujeres tareas ligadas al ámbito de la esfera privada, la maternidad, el cuidado de la familia, mientras que el rol de los hombres se vinculó a actividades que involucren el ámbito de toma de decisiones. Esto fue acentuando la posición subordinada y de desventaja de las mujeres, mientras que los hombres se reservaban una posición de dominación y de ventaja sobre ella (Agronomes & Véterinaires, 2013).

---

<sup>12</sup> En tal sentido, es posible cuestionar dicha cosmovisión que se ha ido desarrollando en base a prácticas machistas y discriminatorias contra las mujeres indígenas.

“Ante esta situación que se vive en los pueblos indígenas, se niega la existencia de la desigualdad de género en los pueblos indígenas porque considera que la mujer es valorada por ser la reproductora de la cultura, de la vida y del trabajo doméstico. Y qué decir, sobre los **aportes de las mujeres indígenas a la comunidad, a la sociedad y al país**; no se habla y por ende, no se reconoce la participación sociopolítica de las mujeres. A esto se suma, la división sexual del trabajo que viene a contribuir a la sobrevaloración de los roles masculinos generando desigualdades, jerarquías y asimetrías fundamentadas en la diferencia sexual que se expresan en conductas “ideales” para la normativa social que alimenta las relaciones de poder y dominio sobre las mujeres” (Chirix, 2011)

Ahora bien, las mujeres indígenas cuentan con una identidad de naturaleza multidimensional, como mujeres y como pueblos indígenas, que ocasiona la intersección de múltiples formas de discriminación por factores como el género, raza, grupo étnico, entre otros. Según la CIDH (2017, pág. 34), “es necesario entender la intersección de las formas estructurales de discriminación que a lo largo de la historia han afectado y siguen afectando a las mujeres indígenas como consecuencia de la combinación de su etnicidad, raza, género y situación de pobreza”.

En la consulta del RLFFS, las entrevistas realizadas dan cuenta la existencia de la situación de opresión de las mujeres, en razón a la intersección de sus múltiples formas de discriminación, que se traduce en la presencia de costumbres patriarcales, machistas y discriminatorias. Esta situación de opresión, siguiendo a Collins (1998, pág. 27), puede operar en tres dimensiones: institucional, simbólico e individual.

A nivel individual, las mujeres requieren una capacidad argumentativa y seguridad para plantear sus ideas frente a los demás actores político/sociales como los dirigentes de las organizaciones mixtas y los funcionarios del Estado. Asimismo, las mujeres requieren contar con conocimientos en materia legal y en temas especializados materia de consulta previa.

“La falta de experiencia de participación en espacios públicos genera inseguridades para hablar y expresar sus opiniones en estos espacios. Adicionalmente, la representación de las comunidades suele asociarse a la participación de los hombres, omitiendo muchas veces a las mujeres, quienes también tienen otras actividades que limitan su tiempo para actividades de representación, como el cuidado de hijos e hijas y otras actividades en sus hogares y comunidades” (ONAMIAP, 2019, pág.8).

A nivel simbólico, las costumbres machistas y discriminatorias están presentes desde el núcleo familiar hasta el propio espacio de la consulta. Los hombres no ven con buenos ojos que las mujeres salgan de sus casas, dejen los quehaceres del hogar, descuiden el cuidado de los hijos, entre otros.

“Nos enfrentamos al machismo de los mismos dirigentes, porque ellos dicen no, que es mujer, que no sabe, que recién está empezando. A veces las hermanas hablan poco, no es porque no tengan conocimiento sino que no han perdido el miedo a hablar o tienen miedo de hablar porque piensan que lo que está diciendo ella está mal. Aún hay esas brechas en el proceso de participación, desde la comunidad y sí, en la comunidad está bajo la mirada de ojos machistas, que si ha ido a la ciudad, si se ha capacitado, si se ha demorado más días qué habrá hecho” (Marcelo, 2019).

Además, en el propio espacio de consulta, “hay resistencia de las propias organizaciones que privilegian la representación masculina”. (Pacto de Unidad, pág. 49). De modo que, los líderes de las organizaciones indígenas tienen actitudes machistas que refuerzan los estereotipos de género impidiendo entablar un diálogo equitativo que promueva la participación de las mujeres indígenas.

“Había muchos conflictos entre organizaciones que no permitían avanzar el proceso de diálogo. A nivel de Amazonía, AIDSEP y CONAP avanzaban juntos, llevaban la voz de la Amazonía, pero ONAMIAP también decía que representaba a los pueblos de la Amazonía. Había rencillas que no permitían avanzar los procesos de dialogo por estos detalles” (SERFOR, 2019).

A nivel institucional, el machismo institucional instaurado en las entidades responsables de la consulta, han impedido hacer efectiva las políticas, programas, planes, mecanismos y/o procedimientos que promuevan la participación de las mujeres en la consulta.

“Hubieron tensiones de relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas en el reglamento de la Ley de Consulta. Entramos con que eras amigo y, te das cuenta que el Estado tiene su agenda y burocracia y como funcionario debes cumplir eso. Fue muy confrontacional, en un primer momento, nos quedamos muy a la protección y confrontar con el Estado resultaba tenso... en los diálogos, no sabía como iba a terminar... luego, fue disminuyendo por los aprendizajes mutuos. un proceso el cambio de burocracia” (Vila, 2019).

“Con relación a las políticas públicas, el Estado sigue con la incorporación de la participación de la mujer en sus textos y leyes; sin embargo, no se busca incorporar el tema de género, siguen

en la misma línea de abordar el enfoque de género de manera general y no de forma específica, sin tener en cuenta que el tema mujer es transversal y tiene que tener su propio espacio, por lo menos tener un par de artículos considerando la afectación que tiene la medida a las mujeres, especialmente, a las mujeres jóvenes. No se ve eso con mucha claridad por la óptica centralista. Los profesionales de Lima empiezan a elaborar eso sin tener una mirada desde provincia y comunidad básicamente” (Quispe, 2019).

Además de ello, se debe considerar que el Estado peruano no cuenta con datos exactos ni estudios cualitativos o sistematizaciones para visibilizar estadísticamente las brechas de género<sup>13</sup> en los procesos de consulta.

“En la práctica, las referencias normativas no han llevado a acciones o medidas específicas sobre la participación de las mujeres indígenas hasta el momento. Tampoco se aprecian metodologías de trabajo con enfoque de género, ni de forma general, ni en cada una de las etapas de la consulta, indicadores o mecanismos de verificación de cumplimiento del requisito de género” (OXFAM, 2019, pág. 19)

En conclusión, observamos que el contexto de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa se enmarca en un sistema patriarcal-colonial que oprime a las mujeres indígenas a nivel individual, simbólico e institucional. Entre estos, las mujeres presentan dificultades como el no poder salir de sus casas y dejar los quehaceres del hogar, el cuidado de los hijos, la poca experiencia en los espacios de consulta, los estereotipos de género, el machismo institucional, entre otras.

#### **4.2.2. Los niveles de participación de las mujeres en la consulta del RLFFS**

Las mujeres indígenas integran pueblos indígenas que son diversos. No todos los pueblos indígenas tienen los mismos procesos históricos y no se puede pensar que todos son iguales proviniendo de distintas realidades como la zona amazónica o andina, esto no es adecuado.

---

<sup>13</sup> Según CEPAL (2015), la brecha de género es una herramienta necesaria para medir la distancia de la situación entre hombres y mujeres en algún ámbito específico. Es una medida que se vale de variables distintas para verificar cuán lejos cuantitativamente están los géneros. Por ejemplo, el Índice Global de Brechas de Género, realizado desde 2006 por el Foro Económico Mundial, mide esta brecha en cuatro variables: I) participación económica y oportunidad; II) realización educacional; III) salud y supervivencia; y IV) empoderamiento político (WEF, 2018, pág. 7).

Según la Base de Datos de los Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)<sup>14</sup>, “los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región; conservan todas o parte de sus instituciones distintivas; y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria. **En el Perú viven actualmente 55 pueblos indígenas u originarios. De ellos, 51 son originarios de la Amazonía y 4 de los Andes**”.

Al respecto, al analizar la participación de las mujeres indígenas en la consulta previa, se debe comprender una participación ligada a la visión colectiva de los pueblos indígenas. “La participación, implica un tema donde se conjuga la inclusión, la contribución y la responsabilidad de los pueblos indígenas en el desarrollo y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y actividades, en la medida que estos puedan afectar el desarrollo de sus vidas y culturas. A través de la participación, se les reconoce a los pueblos indígenas la capacidad política y jurídica de intervenir directamente en los diversos procesos de desarrollo que les importe” (González & Vega, 2012)

De igual manera, la participación de las mujeres indígenas en la consulta previa tampoco se puede comprender fuera de su carácter individual. “Las mujeres asumen responsabilidades familiares, que combinan cotidianamente con sus labores productivas, sin recibir ningún reconocimiento simbólico ni económico a cambio. Existe una desigualdad en las relaciones de poder que coloca a las mujeres en posición subordinada y de desventaja, y a los hombres en una posición de dominación y de desventaja sobre las mujeres” (Agronomes & Veterinarios, 2013, pág. 10).

Haciendo esta precisión, analizaremos la participación de las mujeres en la consulta del RLFFS, a nivel técnico, metodológico y logístico.

#### **a. Participación de las mujeres a nivel técnico**

Las entrevistas realizadas dieron a conocer que las mujeres indígenas presentaron dificultades con relación al nivel técnico de la reglamentación forestal (ver cuadro 7).

---

<sup>14</sup> Para mayor información, acceder a la Base de Datos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, en el siguiente enlace: <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

Según información de INEI (2017), en el año 2016, el 20% de la población nacional se autoidentificó como quechua (4 millones 681 mil), el 2,6% se autoidentificó como aymara (609 mil) y el 1,6% como nativa o indígena de la Amazonía (372 mil). De ello, podemos dar cuenta que, a nivel nacional, los idiomas más hablados son el quechua y el aymara, mientras que, en una menor proporción, se hablan los idiomas de la Amazonía.

Considerando estos datos, en la consulta del RLFFS, las entrevistas recogidas dan cuenta que el Estado garantizó el idioma originario de los pueblos quechua y aymara, participantes en dicha consulta. Al respecto, “de parte de SERFOR y CULTURA, la metodología utilizada ha sido adecuada, por ejemplo, cuando solicitamos la presencia de traductores quechuas y aymaras. Reconocemos que el Estado tuvo la predisposición para atender nuestras demandas” (Quispe, 2019).

Caso contrario ocurrió con los participantes provenientes de los pueblos amazónicos. “Las consultas tienen que tomar en cuenta la cultura, el idioma de los pueblos como lo dice el Convenio 169. Eso no se hizo con los pueblos amazónicos, a pesar de que es deber del Estado cumplirlo para que la consulta sea de buena fe” (Pérez, 2019).

El art. 6.1 del Convenio 169 refiere que los Estados deben “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...”. El art. 6.2 señala “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias...”.

Por su parte, la Ley de Consulta Previa refiere que “el proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas” (art. 4). De igual forma, el Reglamento señala que las consultas deben realizarse con mecanismos adecuados “de una forma adaptada a las circunstancias y a las particularidades de cada pueblo indígena consultado” (art. 5. Inc. b), “a través de una metodología con enfoque intercultural” (art. 13).

“La interpretación y aplicación de la Ley de Consulta Previa N° 29785 y la elaboración del Reglamento de la misma Ley tienen que considerar las obligaciones constitucionales e internacionales que debe cumplir el Estado para garantizar todos los derechos de los pueblos indígenas que provienen del derecho internacional de los derechos humanos, los que forman parte del bloque de constitucionalidad por mandato de nuestra Constitución Política...” (Pacto de Unidad, S.F.)

En tal sentido, es deber del Estado peruano garantizar un proceso de consulta previa que respete y garantice el idioma originario de los pueblos indígenas. Si no se garantiza ello, solo se va a promover una relación asimétrica y un inadecuado diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y el Estado.

El diálogo intercultural es un proceso constante de:

“(...) relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones distintas, orientada a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y a un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos, por encima de sus diferencias culturales y sociales”. (Walsh, 2005, pág. 4).

Es importante comprender el vínculo fundamental entre la lengua y las culturas indígenas. Al respecto, “la supervivencia de las culturas indígenas depende de la conservación, el desarrollo y la expresión en su propia lengua. La identidad indígena es conservada y transmitida principalmente a través del idioma. Muchas de las culturas indígenas poseen un saber tradicional transmitido únicamente por vía oral. Este saber, las historias ancestrales, los conocimientos inmemoriales y el origen de la comunidad son comunicados a las nuevas generaciones por medio de la lengua” (Aguilar, 2006).

“...ocurre que las aspiraciones de amplios sectores poblacionales- indígenas y no indígenas- que buscan ser considerados efectivamente como peruanas y peruanos de pleno derecho, van de la mano con el afán de ser reconocidos, al mismo tiempo, como poseedores de sus propias lenguas y culturas. El horizonte y el anhelo de igualdad se entrecruza en el Perú con fuertes demandas de reconocimiento a las diferencias, debido a un largo orden de dominación y desprecio de raíces coloniales y republicanas” (CULTURA, 2014).

Bajo la aplicación del enfoque del diálogo intercultural, las diferencias culturales y sociales existentes entre los pueblos indígenas y el Estado, en los procesos de consulta previa, se logran aminorar generando un clima de respeto entre ambos grupos sociales.

Ahora bien, hay que tener cuidado con la aplicación de dicho enfoque, especialmente, a nivel lingüístico, en los procesos de diálogo, por las interferencias que pueden presentarse al existir una variedad de idiomas originarios presentes.

La Guía Metodológica de Consulta Previa (2014), señala que “para asegurar un verdadero diálogo intercultural es importante identificar las lenguas utilizadas, los lugares idóneos para reuniones, las organizaciones indígenas representativas y la mejor manera de recibir información y evaluarla”. De igual forma, el lineamiento 2 de la Política para la Transversalización del Enfoque Intercultural, señala “promover la adecuación progresiva de los servicios públicos y las prestaciones sociales que se brindan a través de las instituciones, programas, proyectos y otras intervenciones, considerando las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas...”

Al respecto, no es adecuado que el Estado elabore una medida a consultar como la reglamentación forestal sin considerar el enfoque intercultural; es decir, sin contemplar una adecuación cultural que responda a las necesidades y demandas de los pueblos indígenas.

Ahora bien, se debe tomar en cuenta que el no garantizar el idioma originario de los pueblos indígenas puede traer consigo complicaciones no solo en la comunicación intercultural sino en el contexto mismo, el cual va más allá de la distancia social entre las normas sociales establecidas en cada cultura. “Desde la perspectiva de la interculturalidad, se pone de relieve que esta comunicación se da la mayoría de las veces en un plano de desigualdad y de jerarquías, junto con otros sistemas de estratificación de clase y género” (Malgesisni & Giménez, 2000).

En la consulta del RLFFS, la desigualdad presente en el ámbito del diálogo no hizo más que reforzar la situación de opresión de las mujeres indígenas, especialmente, con relación al ámbito técnico de la consulta. Al respecto, “el lenguaje del documento era sumamente complejo e inmenso, contenía como 350 páginas” (Vila, 2019).

Se puede decir que el carácter técnico de la reglamentación forestal no respondía a la realidad de las mujeres indígenas, “cuando partimos de que las organizaciones y las mujeres indígenas somos de cultura oral y no tenemos esta cultura de leer y analizar un documento” (Vila, 2019).

“Lamentablemente, los contenidos sobre los proyectos refieren aspectos complejos que, si no se cuenta con información previa, son difíciles de entender. Más aún para las mujeres que además enfrentan limitaciones por los bajos niveles educativos, lo cual conlleva a frustraciones” (OXFAM, 2019, pág. 44)

En tal sentido, una de las dificultades que enfrentaron las mujeres indígenas fue la forma en cómo se elaboró la documentación sobre la reglamentación forestal. Ella contenía información muy técnica y fue redactada en castellano. Sumado a ello, se debe considerar que los materiales para dar a conocer tal medida fueron limitados para efectos de plantear propuestas y alternativas sobre el tema de fondo.

“La temática forestal y las nociones de índole legal de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sumadas al tecnicismo de la documentación, demandaron mayor tiempo a los representantes de los pueblos indígenas en la comprensión de la terminología y la apropiación de conceptos claves que les permitieran construir una argumentación que condense estos nuevos saberes y experiencia propia” (Moyano y otros, 2017, pág. 84)

Es importante mencionar que, muchas veces, los funcionarios del Estado, en los procesos de consulta, utilizan como medio de comunicación el idioma castellano, por lo que, es más sencillo interactuar más con los varones que con las mujeres indígenas.

“Para los funcionarios públicos es más fácil solicitar opinión masculina, o hacerla en español, con lo cual limitamos el entendimiento y participación de las mujeres. Esto no solo implica la presencia de traductores, también, un mejor tratamiento temático demanda el fortalecimiento de capacidades en las mujeres” (OXFAM, 2019, pág.45).

Un factor que puede explicar ello son las brechas a nivel socioeducativo entre mujeres y varones indígenas. Según el portal web de INEI, las cifras de 2018, sobre la tasa de analfabetismo, de las mujeres indígenas es de 26,2% mientras que, de los varones indígenas, es de 8.8%.

Como se da cuenta, la brecha a nivel socioeducativo se acentúa en el caso de las mujeres indígenas, pues la mayoría de ellas, ya sean amazónicas o andinas, son monolingües, mientras que los varones son bilingües al dominar su idioma originario y el castellano.

En los procesos de consulta previa, ello se traduce en una participación menos efectiva de las mujeres en razón a su dificultad para leer o hablar en castellano. De modo que, es usual ver un desenvolvimiento mayor de los varones indígenas y una mayor facilidad de adaptabilidad y relacionamiento, de parte de ellos, con los tipos de documentación e informaciones que elabora el Estado en materia de consulta previa.

De lo referido, podemos decir que el marco normativo internacional y nacional sobre consulta previa es claro con relación a la aplicación del diálogo intercultural, especialmente, con relación a garantizar el idioma de los pueblos indígenas. En tal sentido, el Estado peruano tiene la obligación de garantizar, en las distintas etapas del proceso de consulta, un diálogo intercultural, por medio de la adopción de mecanismos adecuados que respondan a la diversidad de pueblos, amazónicos o andinos, participantes.

Asimismo, con relación a la aplicación del enfoque de género, la situación de las mujeres indígenas da cuenta las brechas existentes a nivel socioeducativo, el cual representa un obstáculo para su participación efectiva en los procesos de consulta previa.

Finalmente, la consulta del RLFFS no garantizó el idioma originario de los pueblos indígenas amazónicos, lo que restringió su participación efectiva en este proceso. Con relación a las mujeres indígenas, la existencia de brechas, especialmente, a nivel socioeducativo, generó relaciones de asimetría, respecto a su participación en el ámbito técnico de la consulta, a diferencia de los varones. Para los varones era más sencillo expresarse en castellano y tener más adaptabilidad a los materiales de trabajo de la reglamentación.

#### **b. Participación de las mujeres a nivel metodológico**

La aplicación del enfoque de género en los procesos de consulta recae en la exigencia y prioridad de dar respuesta a las necesidades e intereses diferenciados entre hombres y mujeres<sup>15</sup>. El derecho internacional de los pueblos indígenas, indirectamente,

---

<sup>15</sup> Entre los planes nacionales que existen con relación a las afectaciones diferenciadas, se cuenta con el Plan de Acción de Género y Cambio Climático que reconoce el impacto del cambio climático de manera diferenciada, entre hombres y mujeres, en base a diversos factores como las características, especialmente, de género, debido a la vulnerabilidad de las mujeres frente a sus impactos y limitando su capacidad adaptativa frente a los riesgos que genera (PAGCC, 2015).

hace referencia a su aplicación al señalar que estos “deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación” (Convenio 169, art. 3), asegurando su protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación (Declaración ONU, art.2).

De manera más clara, dentro del marco normativo nacional sobre consulta previa, el Reglamento de Consulta considera la situación de las mujeres (art.5.g), especialmente, con relación a las funciones de representación, garantizando la “participación de las mujeres” (art. 5. h) conforme una metodología con enfoque intercultural y de género, participativo y flexible (art. 13). En tal sentido, el Estado peruano tiene el deber de garantizar la aplicación del enfoque de género en este tipo de procesos a fin de implementar mecanismos o procedimientos que reduzcan la desigualdad de género que, especialmente, impide promover su participación.

En la consulta del RLFFS, las entrevistas recogidas dan cuenta que, gracias a la lucha de las lideresas indígenas, el Estado peruano ha logrado incorporar algunas metodologías que ha facilitado, de alguna manera, su participación. El papel desempeñado por las mujeres en este proceso fue tan importante que han logrado que SERFOR incorpore mecanismos que promuevan su participación en las distintas etapas del proceso.

“El Estado ha tenido predisposición de la participación de la mujer porque ha habido distintos procesos, procesos de ponerse de acuerdo, de preparar como va a ser estos procesos de consulta. Posterior a ello, ha habido de consulta en las regiones, macros y hasta la nacional. Quienes más captaron la idea de cómo fue el proceso fueron las convocadas de las organizaciones para ir limando toda la reglamentación, porque cuando se hizo en las regiones se recogieron las ideas de las compañeras” (Quispe, 2019).

“Garantizamos la participación de la mujer en todo este proceso, no solo su empoderamiento en la forma sino del fondo. Por ejemplo, para cada taller informativo, cada organización acreditaba dos dirigentes y un técnico. Por cada organización, ese dirigente y ese técnico viajaban a todo el país, a todos los talleres. La finalidad era que los técnicos iban sistematizando y el dirigente iba conduciendo la parte de discusión o análisis del contenido del reglamento, porque las localidades en las regiones no conocían el contenido, era nuevo para ellos, alguien tenía que orientarles, llevar la dirección de la discusión. Nosotros no podíamos cumplir ese rol porque como Estado poníamos en consulta, si lo hubiéramos hecho hubieran sentido que los estamos manipulando. Ellas mismas 2 dirigentes nacionales y su técnico” (SERFOR, 2019).

Ahora bien, no fue fácil para las mujeres su participación con relación a la elaboración del plan de consulta<sup>16</sup>, al diálogo con las organizaciones indígenas y el Estado permitió adecuar metodologías válidas como la designación de técnicos y asesores especializados, la aplicación del principio de flexibilidad, la autoorganización de organizaciones indígenas, la distribución de los sitios en la mesa de diálogo, o la implementación de cuartos intermedios.

Entre los lineamientos del Viceministerio de Interculturalidad<sup>17</sup>, la Guía Metodológica de Consulta a los Pueblos Indígenas es un documento muy importante, pues tiene por objetivo que, en el proceso de consulta, los funcionarios/as apliquen los criterios de flexibilidad, interculturalidad, género y participación. Sobre el enfoque de género, este permitirá analizar el desarrollo de la consulta con miras a generar condiciones de participación equitativa entre hombres y mujeres, buscando acortar las brechas de desigualdad que los afecta (Cultura, 2015).

Ahora bien, la Defensoría del Pueblos cuenta con los “Lineamientos de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa”. Este documento brinda a los comisionados una serie de herramientas de análisis bajo el enfoque de género y de interculturalidad a fin de abordar los procesos de consulta. Su aplicación permite abordar diversas formas de discriminación en el que se intersectan las categorías de género y etnicidad en las mujeres indígenas.

Como se observa, si bien no existen muchos lineamientos metodológicos ni estrategias específicas con relación a la participación de las mujeres en la consulta, podemos dar cuenta que, de las entrevistas recogidas, existe un intento, de parte de SERFOR, por hacer efectiva la aplicación del enfoque de género y garantizar "el ejercicio y el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones

---

<sup>16</sup> En el capítulo II, las entrevistas recogidas dieron cuenta que no fue fácil para las mujeres indígenas participar en la elaboración del plan de consulta del RLFFS. En tal sentido, la falta de experiencia y el poco tiempo que tuvieron para revisar la propuesta de la medida a consultar y del plan, impidió, de alguna manera, que ellas puedan plantear sus propuestas de una manera efectiva. Al respecto, cabe mencionar que solo dos organizaciones indígenas mixtas ya habían venido trabajando un año antes la propuesta, por lo que, definitivamente, no había una igualdad de condiciones al momento de elaborar dicho plan.

<sup>17</sup> Podemos hacer referencia a la Guía de Consulta Previa como un instrumento que promueve, a su vez, la participación de las mujeres; sin embargo, este no adopta el enfoque de género y se limita a abordar a grandes rasgos el tema mujer. En tal sentido, consideramos que este documento no es apropiado si queremos tomar de referencia algún texto que nos permita implementar metodologías adecuadas con relación a las mujeres indígenas y al enfoque de género.

con el hombre” (CEDAW, art. 3).

Conforme ello, podemos decir, también, que aplicar el enfoque de género en los procesos de consulta previa posibilita el análisis de estudio sobre el grado de afectación de las vulneraciones de derechos fundamentales con relación a las mujeres indígenas, especialmente, sobre su participación en la toma de decisiones. En tal sentido, el Estado debe garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres a fin de reducir las desigualdades existentes con los hombres.

Al respecto, el objetivo estratégico 1 del Plan de Derechos Humanos busca asegurar, con la implementación estatal de mecanismos legislativos y administrativos indispensables en el marco de la normativa y, jurisprudencia nacional e internacional, el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes. En tal sentido, tiene como acción estratégica “garantizar la implementación del derecho a la consulta en los niveles de gobierno nacional y regional y en la toma de decisiones del Estado”.

Asimismo, conforme al Plan Bicentenario, el Estado peruano está en la obligación de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el cual involucra “la plena democratización de la sociedad y la vigencia irrestricta del derecho a la vida, a la dignidad de las personas, a la identidad e integridad, a la no discriminación, al respeto de la diversidad cultural y al libre desarrollo y bienestar de todos los peruanos, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado peruano” (CEPLAN, 2010).

Ahora bien, siguiendo a Alda Facio, es importante tomar en cuenta que garantizar los derechos humanos de las mujeres no implica dejar de considerar la aplicación de la perspectiva de género en el análisis de sus instrumentos jurídicos. En caso de no ser así, se tendría una perspectiva parcial que ya no protegería los derechos de las mujeres, sino de los hombres. De esta manera, es necesaria la aplicación de la perspectiva de género en el análisis de los derechos humanos, los cuales deben incluir las experiencias y necesidades de las mujeres indígenas.

“Pocas personas han interiorizado la idea de que la universalidad de los derechos humanos exige que éstos deban ser entendidos, respetados y garantizados desde una perspectiva de género porque de lo contrario, no se estaría hablando de derechos humanos, sino de los derechos de los

hombres, es decir, desde la perspectiva de la humanidad toda. Para incluir las necesidades, intereses y experiencias de todas las personas, y no sólo de las mujeres en la definición y contenido de cada derecho humano es necesario hacerlo desde una perspectiva de género” (Facio, pág. 38)

De igual forma, “si bien la Corte IDH ha emitido parámetros para alcanzar una verdadera participación efectiva, es necesario realizar una crítica por la falta de enfoque de género en los estándares en el tema, pues simplemente se ha mantenido en que la consulta, previa, libre e informada debe ser en base a las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, desprotegiendo a la mujer ya que, como se ha reiterado en el presente documento, la mayoría de comunidades indígenas, han asumido y normalizado un sistema patriarcal que minimiza lo femenino” (Mantel & Vera, 2016, pág.12).

En tal sentido, “se requiere la generación y ejecución de políticas públicas derivadas de los nuevos marcos conceptuales y jurídicos, que estén orientadas a construir las condiciones estructurales y culturales amplias en toda la sociedad y en las comunidades indígenas para la vigencia de los derechos humanos de las mujeres indígenas que tengan impacto en la prevención y erradicación de la violencia en su contra”. (CIDEM, S.F., pág. 50).

Finalmente, la participación de las mujeres indígenas en la metodología de la consulta del RLFFS, da cuenta que el Estado ha hecho el intento por aplicar el enfoque de género y de derechos humanos, pues ha hecho el intento por considerar las necesidades y demandas de las mujeres indígenas con relación a los mecanismos y procedimientos para promover un diálogo adecuado que fomente su participación.

### **c. Participación de las mujeres a nivel logístico**

En la consulta previa del RLFFS, las entrevistas realizadas dan cuenta que el Estado no garantizó una adecuada implementación logística para las madres de familia participantes con hijos menores. Es decir, no se destinó un presupuesto especial para los gastos que implica el traslado, alimentación, alojamiento del menor sino, también, para su cuidado al momento de la participación de las mujeres en las reuniones programadas.

“El Estado no hizo alguna iniciativa para incorporar a las mujeres que tenían hijos, porque no tenían logística, no hay parte logística, no se hizo trabajo previo. Nosotras hacíamos los esfuerzos

para que las compañeras llegaran dos días antes para coordinar con nuestro equipo técnico aliado, el tema a discutir y llegábamos un poco más informada, una propuesta más a la propuesta” (Vila, 2019).

La situación particular de las mujeres madres de familia da cuenta la intersección de otras identidades de la mujer, la cual constituye experiencias de opresión y privilegio. Siguiendo a Martha Cruells, “... al visibilizar esta realidad nos enseña de manera añadida los límites de aquellas prácticas políticas y jurídicas que fragmentan esta realidad y que olvidan las interacciones tanto en los procesos de producción de la desigualdad como en los efectos de los mismos grupos e individuos en nuestras sociedades” (Cruells, 2015, pág. 44).

Ahora bien, según Provoste (2012:16), “el papel de las mujeres en el cuidado de la familia ha estado presente desde los inicios de las políticas sociales en la región, es más puede decirse que han jugado un papel clave en su implementación, pero lo han hecho bajo supuestos y concepciones no explicitadas que dan por hecho ese papel, lo han naturalizado e instrumentado, en la medida que se cuenta con mujeres que permanecen en su casa disponibles para las prescripciones del Estado, en la medida que estas atienden las necesidades de las familias de las que ellas se asumen como responsables”.

Las desigualdades en la vida pública se derivan a menudo de las discriminaciones que se viven en la vida familiar: la distribución desigual de las responsabilidades familiares y la división del trabajo dentro del hogar reducen las oportunidades de las mujeres para participar plenamente en otras actividades. Sin embargo, la existencia de estereotipos y prejuicios sociales y culturales sigue siendo el principal obstáculo que ellas enfrentan para acceder a los altos cargos del poder político y económico (FAO, S.F.)

Ello se puede explicar, en razón a que:

“Desde los tiempos de la Colonia, cuando los españoles trajeron otras formas de convivir en las que las mujeres hemos sido consideradas inferiores a los hombres, se fue imponiendo la idea y la práctica de que los hombres son los que mandan tanto en la familia como en la comunidad y en el país. Entonces, las mujeres fuimos formadas para estar en la casa y todas nuestras actividades y preocupaciones han estado relacionadas con la crianza de los hijos e hijas y el cuidado de la familia” (IIDH, 2018, pág. 21).

Bajo el enfoque de género, estos roles de género impuestos por esta forma de organización social patriarcalista-colonialista, han expuesto a las mujeres indígenas a una situación de mayor vulnerabilidad, a diferencia otros grupos sociales. Por lo que, se han traducido en una lógica machista, a través de los estereotipos de género donde el rol de las mujeres se ha limitado a tareas relativas a necesidades básicas de la familia y de la comunidad mientras que el de los varones se desenvuelve a nivel de espacios públicos.

Considerando ello, las lideresas indígenas participantes en la consulta del RLFFS, han señalado que la distribución de roles entre mujeres y varones es una de las dificultades que enfrentan las mujeres para participar de manera efectiva en este tipo de procesos.

“...otra de las cosas es el tema de la distribución de roles, los hombres o los esposos empiecen a comprender tienen derecho a participar, dejar que las mujeres participen. Pocos o raras veces se ha visto a un hombre decir a su mujer yo me quedo con los niños, anda ve y capacítate. Cuando alguien ve eso, los amigos dicen pero cómo que tu mujer está yendo a la ciudad, cómo va a ir a capacitarse... luego ya va a querer mandar en la casa” (Marcelo, 2019).

En el mismo sentido, Perilla refiere que “los hombres invierten poco tiempo en otras actividades del rol reproductivo como cocinar, arreglar la casa o el **cuidado de los niños y niñas**. La mayoría de estas actividades son responsabilidad de la mujer” (2014, pág.200). Ello se ha visto reflejado en los informes de los Estados parte que “ponen de manifiesto que existen todavía países en los que no hay igualdad de jure. Con ello se impide que la mujer goce de igualdad en materia de recursos y en la familia y en la sociedad” (UNIFEM, 2006, pág. 67).

El Convenio 169 es claro al señalar que “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este... deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias...” (art. 6.2). Sin embargo, esta disposición parece no tener algún efecto práctico en la realidad, pues aún no existen políticas que garanticen la participación de las mujeres indígenas madres de familia en los procesos de toma de decisiones.

“Tienen que existir condiciones propicias para que puedan cumplir con los cargos comunitarios, ya que además del cargo, las mujeres de ambos municipios tienen que desempeñar tareas domésticas, tal como dejar lista la comida para el esposo y los hijos, limpiar, lavar, revisar que hace falta en el hogar, etc., si a esto se agrega que no desempeñan ninguna actividad remunerada, el panorama se complica”. (Patrón, 2015)

Es preocupante que el Estado peruano no cuente con información oficial ni, mucho menos, datos estadísticos, sobre el porcentaje de mujeres madres participantes que asisten con sus menores hijos a procesos de consulta previa. Con ello, los funcionarios públicos pueden tomar las medidas necesarias para reducir las brechas de género en estos espacios.

Consideramos importante que, una vez visibilizada estadísticamente la situación de este grupo de mujeres, a través de un registro oficial, se podría gestionar un presupuesto específico para cubrir esta demanda aún no satisfecha en los procesos de consulta. Ello, en razón, a que, muchas veces, las mismas mujeres, a través de sus organizaciones, se han visto en la necesidad de cubrir tales gastos, los cuales deben ser previstos por el Estado peruano.

“A veces el pasaje tiene que poner la señora si es terrestre. Pero si hubieron casos que nos han advertido las señoras que no van a poder venir solas, tenemos que avisar con tiempo para prever la logística... El Estado a veces piensa que las indígenas están solo en la ciudad y que se les puede traer sin mayor problema, cuando la realidad no es así” (Marcelo, 2019).

En tal sentido, el Estado peruano, como protector y garante de los derechos de las mujeres indígenas, deberá adoptar medidas y acciones concretas, conforme la aplicación del enfoque de género.

“Para garantizar la participación de las mujeres indígenas, si está amamantando, debes pensar en un gasto adicional, alimentación, alojamiento. No solo es invitarlas a participar es garantizar que las mujeres con niños o las que están amamantando tengan las facilidades para participar”. (Vila, 2019).

Ahora bien, bajo el enfoque de derechos humanos, damos cuenta que las mujeres indígenas viven en un contexto de opresión, marginalidad, discriminación que genera desigualdades como la falta de reconocimiento a su diferencia y especificidad.

“El enfoque de derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población” (UNFPA, S.F.).

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008: 31), esta discriminación se basa en cómo unos grupos humanos se consideran superiores a otros en razón a diversos factores como el sexo, la raza, el color, la etnia, entre otros, los cuales vulneran los principios que proclaman los derechos humanos y los pueblos indígenas. Ello debido a que implantan una serie de prejuicios y estereotipos sobre lo que son las mujeres o los pueblos indígenas, los mismos, que se transmiten socialmente por medio de la educación y los medios de comunicación.

En tal sentido, el marco normativo peruano señala expresamente en sus disposiciones el garantizar “a las mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada, propendiendo a la plena igualdad” (Ley LIO, art. 1) y, el promover el “reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social” (Ley LIO, art. 3).

Por su parte, en el marco del derecho internacional, James Anaya, en su Informe ante el Consejo de Derechos Humanos de 2012, refiere:

“En el sistema internacional de derechos humanos existe hoy una amplia constelación de normas de derechos humanos pertinentes para combatir la violencia contra las mujeres. En su calidad de mujeres, las indígenas gozan de los derechos consagrados en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que se refieren específicamente a las mujeres como tales, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y, en el plano regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sanciones y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Además, como integrantes de los pueblos indígenas, las mujeres indígenas gozan de los derechos consagrados, en particular, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas...” (Naciones Unidas, 2012)

Al respecto, podemos mencionar que la Convención CEDAW toma algunas consideraciones al señalar que los Estados deben considerar los problemas especiales que enfrenta la mujer rural<sup>18</sup> y el rol que desempeña en el ámbito familiar y su trabajo en sectores no monetarios de la economía (14.1). Así, el Comité recomienda eliminar la

---

<sup>18</sup> Se entiende que el término “mujer rural” hace referencia a mujer indígena.

discriminación de la mujer por motivos como la pobreza o el origen indígena o la etnia, pues esto incrementa la situación crítica de las mujeres indígenas impidiendo que tenga pleno acceso a la justicia (ONU MUJERES, 2016, p. 29).

De igual forma, la Convención Belem do Pará recomienda tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que las mujeres puedan sufrir en base a más de un factor de discriminación como la raza o condición étnica (art. 9).

Por su parte, el Foro ONU recomienda que los Estados adopten normativas a nivel internacional, nacional y comunitario que fomenten una mayor participación de las mujeres indígenas en el ámbito de la toma de decisiones y en la gestión de asuntos públicos. Esto a fin de erradicar la discriminación por motivos de género, raza o grupo étnico, clase y cultura; y a realizar esfuerzos encaminados a resolver problemas en materia de educación, salud física y mental y vida económica, así como en la esfera de la violencia contra la mujer indígenas” (ONU, 2008, pág. 5)

Conforme ello, “las mujeres indígenas también encuentran distintas formas de discriminación y violencia en su propia comunidad. Por consiguiente, los sistemas de justicia indígena deben ser compatibles con los derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional, de la misma forma que los sistemas de justicia de los Estados. Con ese fin, tienen el deber de actuar contra la mujer y tomar las medidas que sean necesarias para erradicar los obstáculos que impiden que las mujeres indígenas ejerzan plenamente sus derechos humanos sin discriminación” (CIDH, 2017, pág. 151).

De lo anterior, es evidente que la falta de políticas con enfoques de género y derechos humanos impiden el desarrollo de las mujeres indígenas. Más aún, si consideramos que, dentro de este grupo social, existen mujeres madres de familia que, a pesar de tener mayor responsabilidad, como el tener que cuidar de sus menores hijos, busquen la manera de participar en este tipo de procesos de toma de decisiones.

Finalmente, el Estado peruano tiene la obligación de garantizar medidas especiales para este sector de mujeres en condición de madres de familia en los procesos de consulta previa. Esta condición especial no debe significar, de alguna manera, que las mujeres dejen de participar en estos espacios ni mucho menos, que el Estado, omita los lineamientos generales a favor de la participación de las mujeres. Más bien, se deben implementar políticas diferenciadas destinadas a la protección de los derechos de las

mujeres indígenas que hagan más factible su participación efectiva.



## CONCLUSIONES

El presente trabajo tuvo el objetivo de analizar la participación de las organizaciones representativas de mujeres indígenas, ONAMIAP y FENMUCARINAP, en la consulta previa del RLFFS. Para eso, se analizaron los aspectos normativos y sociales con relación a la situación de las mujeres indígenas en la consulta previa.

En el Capítulo I se abordó las cuestiones metodológicas y epistemológicas. En este sentido, fue posible percibir que las mujeres indígenas están en una situación de opresión desde los mismos pueblos indígenas hasta la sociedad en general. En razón a ello, se escogió el método analéctico, que tuvo el intento de instrumentalizar la investigación, con una mirada crítica epistemológica de “el otro”. Por otro lado, como método de procedimiento, se utilizó el estudio de caso, y, como técnica de investigación, se utilizaron las entrevistas semiestructuradas. El propósito de utilizar ambas herramientas fue con el fin de acceder a informaciones muy sensibles que respondan a la realidad de las mujeres indígenas, las cuales no podrían ser obtenidas por otros medios.

En el Capítulo II, realizamos el análisis descriptivo del estudio de caso sobre la participación de las mujeres indígenas en la consulta previa del RLFFS. Al respecto, fue posible dar a conocer cómo fue la participación de las mujeres en las etapas de consulta del reglamento forestal. En ella, se dio a conocer el grado de complejidad que tuvieron que enfrentar las mujeres con relación al aspecto técnico, metodológico y logístico en el proceso de consulta. En tal sentido, a nivel técnico, se presentaron dificultades con relación a la medida a consultar y la manera en que se dio a conocer la misma a los pueblos originarios. A nivel metodológico, se pudieron validar ciertos procedimientos y metodologías aplicadas por el Estado. A nivel logístico, faltó implementar el área logística para garantizar la participación de las madres con niños menores de edad.

En el Capítulo III, se desarrolló el marco teórico sobre la consulta previa. En ella, se abordó el marco normativo internacional con relación a las mujeres indígenas, en el que se interrelacionó e interactuó con las disposiciones de los derechos de los pueblos indígenas (Convenio 169 de la OIT y Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas) y los derechos de las mujeres (Convención CEDAW y Belem do Pará). A nivel nacional, se abordó las instituciones, leyes y planes sobre la consulta previa, que abordaran la participación de las mujeres indígenas y el enfoque de género. Asimismo, se desarrollaron

los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad y diálogo intercultural, los sirven de herramientas de análisis a los Estados para evaluar la participación de las mujeres indígenas bajo distintas perspectivas.

En el capítulo IV, a su turno, planteamos una mirada crítica respecto a la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones, a partir del estudio de caso de las organizaciones ONAMIAP y FENMUCARINAP en la consulta del RLFFS. De ello, podemos decir que las mujeres indígenas carecen de una normatividad que haga efectiva su derecho a la participación en los procesos de consulta previa. Es decir, en la normativa internacional no existen estándares efectivos con relación a la participación de las mujeres indígenas, y sus organizaciones, en los procesos de consulta previa. Ello representa un obstáculo a la cohesión y consolidación de sus derechos como mujeres indígenas. Por su parte, la normatividad interna peruana presente el mismo problema; es decir, no existen parámetros adecuados para el ejercicio de los derechos de participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa.

En la consulta del RLFFS, a nivel técnico, damos cuenta que no se logró garantizar una participación efectiva de los pueblos indígenas, especialmente, de las mujeres. Existieron obstáculos a nivel de comunicación intercultural, pues no se garantizó el idioma originario de la diversidad de pueblos indígenas amazónicos presentes, a diferencia de los pueblos andinos (quechua y aymara).

Asimismo, la reglamentación forestal contenía información muy técnica y densa de comprender, lo que afectó, especialmente, el desempeño de las mujeres indígenas y, por ende, limitó su participación. Hay que considerar a esto, la brecha socioeducativa existente entre varones y mujeres indígenas. Para los varones era más sencillo expresarse en castellano y tener más adaptabilidad a los materiales de trabajo en materia de consulta, caso contrario, ocurría con las mujeres indígenas, en los talleres de consulta, tenían dificultad para leer y escribir en castellano, por ende, su participación era más limitada.

Por lo tanto, al revés de que el Estado promueva una inserción de los pueblos indígenas en la participación de la toma de decisiones, era evidente la relación asimétrica existente entre estos. Y, más aún, si consideramos que las mujeres indígenas presentaban mayores dificultades con relación a la implementación técnica materia de consulta.

A nivel metodológico, o sea, respecto de los procedimientos para la participación

indígena, es posible decir que hay mecanismos adecuados que evitan la discriminación de las mujeres indígenas. A esto se debe considerar fundamental que la lucha de las mujeres por hacer escuchar sus voces ha permitido que el Estado logre incorporar sus demandas y necesidades en la implementación de mecanismos y procedimientos en la consulta. Gracias a esa lucha y el esfuerzo y constante de las mujeres indígenas, fue posible lograr una participación más activa en la consulta del RLFFS.

A su vez, en el nivel logístico, fue posible verificar una restricción muy importante. En la consulta del RLFFS, la implementación logística de la participación de las mujeres no consideró aquellas que son madres de familia con hijos menores. Estas llevan sus hijos a las reuniones, pues no hay con quien ellos puedan quedarse. En ese sentido, no se realizaron coordinaciones logísticas para facilitar la participación de esas mujeres. Ese es un punto muy sensible, pues, hay que considerar que existe una estructura patriarcal

Por lo tanto, en términos generales, la participación de la mujer indígena en la consulta previa de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre respetó en parte los estándares internacionales trabajados al largo de este estudio, a saber: erradicación de estereotipos de género, respeto por la identidad de las mujeres indígenas y protección de los derechos de las mujeres indígenas.

## RECOMENDACIONES

El marco normativo existente sobre el derecho a la consulta previa es insuficiente para garantizar el derecho a la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa. Esto se debe a que dicho marco normativo regula el derecho colectivo de los pueblos indígenas, mas no tiene un tratamiento especial en materia de mujeres, sino que las subsume en una categoría más generalizada como “pueblos”.

Es importante mencionar que la normativa interna, si bien, contiene algunas disposiciones sobre la participación de mujeres en la consulta previa, esta resulta ser muy general y meramente declarativa, no siendo suficiente para adoptar mecanismos de acción con pertinencia cultural, enfoque de género ni enfoque de derechos humanos. Al respecto, consideramos que, en un sistema patriarcal-colonial, es cada vez más complejo garantizar que los instrumentos normativos, políticas, lineamientos de consulta previa hasta ahora vigentes, hagan efectiva la participación de las mujeres, a través de la aplicación efectiva de los enfoques antes mencionados.

En tal sentido, consideramos que el sistema patriarcal colonial, es un grave problema que impera en la vida de las mujeres indígenas afectando su desarrollo, especialmente, a nivel de participación en la toma de decisiones. Esto se ha reflejado en el propio sistema estatal, pues el machismo institucional ha impedido hacer efectiva la implementación de políticas, planes o programas que respondan a las demandas y necesidades de las mujeres.

Es importante abordar el tema mujer, de manera especializada, considerando el marco de sus derechos colectivos e individuales, por ello, recomendamos avanzar hacia el reconocimiento especial de una base normativa específica a su identidad multidimensional. Esto implica reconocer que las mujeres son sujetas de derecho y que, como mujeres y miembros de los pueblos indígenas, deben ser tratadas de manera diferenciada en las leyes y en su aplicación.

Al respecto, es importante desarrollar trabajos de investigación, desde una mirada normativa, en el que se puedan dialogar estos derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos individuales de las mujeres, a fin de garantizar el desarrollo de las mujeres indígenas. De esta manera, el Estado peruano, como garante de los derechos de las mujeres indígenas, a través de metodologías y mecanismos adecuados, en el ámbito

de la consulta previa, podrá promover su participación efectiva reduciendo las brechas existentes entre hombres y mujeres.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Referencias de libros

- Agronomes & Vétérinaires (2013). *Género y empoderamiento de las mujeres en las agriculturas campesinas e indígenas en Centroamérica... ¿de qué estamos hablando*. Recuperado de página web: [https://www.avsf.org/public/posts/1749/texto\\_referencia\\_genero\\_ac\\_avsf\\_2014.pdf](https://www.avsf.org/public/posts/1749/texto_referencia_genero_ac_avsf_2014.pdf)
- Aguilar, G. (2006). *La aspiración indígena a la propia identidad*. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2015/08/150815.pdf>
- AIDSESP (S.F.). *Quienes somos*. Recuperado de <http://www.aidesep.org.pe/quienes-somos>
- Alayza, A. (2017). *Política de Igualdad de Oportunidades: Posibilidades y límites para las mujeres indígenas desde una mirada interseccional* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- AWID (2004). Interseccionalidad. Una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. En *Derecho de las mujeres y cambio económico*. Recuperado de [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad\\_-\\_una\\_herramienta\\_para\\_la\\_justicia\\_de\\_genero\\_y\\_la\\_justicia\\_economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)
- CEPAL (2014). *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36779-mujeres-indigenas-nuevas-protagonistas-nuevas-politicas>
- CEPAL (2015). *Mujeres indígenas en América Latina: ¿Brechas de género o de étnica?*. Recuperado de <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/mujeres-indigenas-en-america-latina.pdf>
- Chirix, O. (2011). *Género, una mirada crítica y reflexiva: experiencias de lucha por los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas*. Recuperado de <https://observatorio-derechosindigenas.blogspot.com/2011/06/genero-una-mirada-critica-y-reflexiva.html>

- CIDEM (S.F.). Derechos humanos de las mujeres indígenas y su acceso a una vida libre de violencia. Recuperado de <http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Derechos%20de%20las%20Mujeres%20y%20la%20Ninez%20Indigena/Documentos%20Internacionales/Derechos%20Humanos%20de%20las%20Mujeres%20Indigenas%20y%20su%20Acceso%20a%20una%20Vida%20libre%20de%20Violencia.pdf>
- CIDH (2017). *Mujeres Indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Lima: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf>.
- CLADEM (2007). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 25 años de vigencia en el Perú. Lima. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d94dba804954252a85ccf5cc4f0b1cf5/Convenci%C3%B3n+sobre+la+Eliminaci%C3%B3n+de+todas+las+formas+de+discriminaci%C3%B3n+contra+la+Mujer.pdf?MOD=AJPERES>
- Claros, L. y Viaña, J. (2009). La interculturalidad como lucha contrahegemónica: fundamentos no relativistas para una crítica de la superioridad. En: Mora, D. (ed.). *Interculturalidad crítica y descolonización: fundamentos para el debate*. La Paz: III-CAB.
- Clavero, B. (2017). *Constitucionalismo global: por una história verossímil dos direitos humanos*. Trad. Assis, W. Goiânia: Palavrear.
- CNDDHH (2013). Perú: Informe alternativo 2013 sobre el Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.
- CNDDHH (2016). Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú.
- CNDDHH (2018). Informe alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT.
- Collins, P. H. (1998) Toward a New Vision: Race, Class and Gender as Categories of Analysis and Connection. En: R. F. Levine (Ed.) *Social Class and Stratification. Classic Statements and Theoretical Debates*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Comité CEDAW (2013). *Una mirada a los derechos humanos de las mujeres indígenas colombianas*. Recuperado de: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/10/INFORME%20SOMB>

RA%20CEDAW%20MUJERES%20INDIGENAS%20COLOMBIA%20%282%  
29.pdf

- Crenshaw, K. (1991). *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. En: *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 6. Pág. 1241-1299.
- Cruells, M. (2015). *La interseccionalidad política. Tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Cubillos Almendra, J. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. En: *Oxímoro Revista Internacional de Ética y Política*. N°7. Universidad Complutense de Madrid.
- CULTURA (2015). *Política nacional para la transversalización del enfoque cultural*. Lima: Ministerio de la Cultura. Recuperado de [http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/politica\\_nacional\\_de\\_transversalizacion\\_del\\_enfoque\\_intercultural.pdf](http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/politica_nacional_de_transversalizacion_del_enfoque_intercultural.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2010). La política forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad. En: *Informe Defensorial*. N° 151. Lima.
- Defensoría del Pueblo (2015) *Los enfoques de género e interculturalidad*. Pág. 12. Lima: DEFENSORÍA Recuperado de página web: [https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DP\\_Folleto\\_Genero\\_Interculturalidad.pdf](https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DP_Folleto_Genero_Interculturalidad.pdf)
- Dixon, B. y Gómez, N. (2012). Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en América Latina. Estudio de caso: Nicaragua. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de [http://americaingenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/2\\_diagnostico\\_nicaragua.pdf](http://americaingenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/2_diagnostico_nicaragua.pdf).
- Dolorier, G. y Paneque, P. (2013). Poder, gobierno y territorio: Análisis del Conflicto de Bagua. En: *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*. Santiago de Chile. N°14.
- Dussel, E. (1973). *Para una ética de la liberación latinoamericana*. Tomo II. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dussel, E. (1995). *Introducción a la filosofía de la liberación* (5a. ed.). Bogotá: Nueva América.

- Estela, A (2012). *Mujeres indígenas, patriarcado y colonialismo: Un desafío a la segregación comprensiva de las formas de dominio*. En: Seminario. Conversatorios sobre Mujeres y Género. Murcia. N°17. Extraído de página web: <https://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/view/180291>
- FAO (S.F.). Enfoque de género. Extraído de página web: <http://www.fao.org/3/x2919s/x2919s04.htm#bm4.3.6>
- FENMUCARINAP. *Quiénes somos*. Recuperado de <http://fenmucarinap.org.pe/quienes-somos/>
- FIDH (2009). Perú-Bagua. Derrame de sangre en el contexto de paro amazónico. Urge abrir el diálogo de buena fe. Recuperado de <https://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf>
- Gabr, N. (2015). *Las importancias del Comité de las CEDAW para las mujeres del espacio euromediterráneo*. Recuperado de [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/qm22/0093ES\\_CEDAWFemmes\\_NGabr.pdf](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/qm22/0093ES_CEDAWFemmes_NGabr.pdf)
- Gallardo, T. (2011). *Perú: derecho de las mujeres indígenas y la Ley de Consulta Previa: apuestas, retos y desafíos*. Santiago de Chile: Observatorio de Género y Equidad. Extraído de: [www.culturapoliticaquechua.org/web/wp-content/uploads/2011/09/Derecho-mujeres-indigenas-LeyConsultaPrevia.pdf](http://www.culturapoliticaquechua.org/web/wp-content/uploads/2011/09/Derecho-mujeres-indigenas-LeyConsultaPrevia.pdf)
- Gargalo, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra américa*. Ciudad de México: Corte y Confección.
- González, Y. & Vega, R. (2012). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas vulnerados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N°29763* (tesis de pregrado). USS, Lima, Perú.
- Grosfoguel, R. La descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. En *IV Training Seminar de jóvenes investigadores en Dinámicas Interculturales*. Recuperado de: [http://www.cidob.org/es/content/download/29942/356572/file/97-108\\_RAMON+GROSFOGUEL.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/29942/356572/file/97-108_RAMON+GROSFOGUEL.pdf)
- Heidegger, M. (2010). *Caminos de bosque*. Trad. Cortés, H. y Leyte, A. Madrid: Alianza.
- Hernández, A. (2016). Del feminismo a los feminismos. En: *Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de*

- género*. Pág. 218. Recuperado de [http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/024\\_13.pdf](http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/024_13.pdf)
- Hoyos, M. & Valencia, L. (2018). *Participación de la mujer indígena en la consulta previa en el Resguardo Indígena Alto de Rey* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- INEI (2014). *IV Censo Nacional Agrario 2012*. Lima. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1177/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1177/libro.pdf)
- INEI (2017). *El 36% de mujeres indígenas cuenta con educación secundaria* (online). Recuperado de <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-36-de-las-mujeres-indigenas-cuenta-con-educacion-secundaria-9943/>
- INEI (S.F.). *Analfabetismo y Alfabetismo* (online). Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/analfabetismo-y-alfabetismo-8036/>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008). *Manual sobre derechos humanos de las mujeres indígenas*. IIDH: Costa Rica.
- IWGIA (2010). La declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas: como se hizo en realidad y que nos anuncia. En Charters, C. & R. Stavenhagen (Eds). *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Dinamarca: IWGIA. Recuperado de [https://www.iwgia.org/images/publications/0277El\\_Desafio\\_de\\_la\\_Declaratin.pdf](https://www.iwgia.org/images/publications/0277El_Desafio_de_la_Declaratin.pdf)
- Juanena, C. J. A. (2016). Mujeres indígenas, feminismo y condición postcolonial. *Lectora*, 22: 27-42. ISSN: 1136-5781. D.O.I.: 10.1344/Lectora2016.22.3.
- Kogan, L. (2014). *Enfoque intercultural: aportes para la gestión pública*. Lima: CULTURA. Recuperado de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/EnfoqueinterculturalAportesparalagestionpublica.pdf>.
- Malgesisni, G. y Giménez, C. (2000) *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso.
- Mamani, P. (2013). *Estado Plurinacional: entre el nuevo proyecto y la factualidad neocolonial*. En: *Revista de Estudios Bolivianos*. Pág. 132-158. Recuperado de: <https://www.alainet.org/images/Estado%20plurinacional%20y%20la%20factualidad%20neocolonial%20629.pdf>

- Mantel, A. y Vera, M. (S.F.). *Mujeres Indígenas, participación política y consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Recuperado de [https://www.inredh.org/archivos/pdf/boletn\\_mujeres\\_y\\_participacion.pdf](https://www.inredh.org/archivos/pdf/boletn_mujeres_y_participacion.pdf).
- Marconi, M. A., Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodología a científica* (5. ed.). São Paulo: Atlas.
- Massolo, (1996). Mujeres en el espacio local y el poder municipal. En *Revista Mexicana de Sociología*, N°3. Ciudad de México.
- MIMP (2014). *VII Informe de avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Pág. 235. Lima.
- Ministerio de Cultura (2014). *Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios: Guía Metodológica*. Recuperado de página web <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/noticia/tablaarchivos/guiaidentificacionppiifinal.pdf>, p. 15.
- Ministerio de Cultura (2015). *Consulta previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas*. Lima: CULTURA. Recuperado de página web <http://repositorio.cultura.gob.pe/bitstream/handle/CULTURA/591/consulta-previa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Moyano, M. y otros (2017). *La consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Un análisis de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones* (Tesis de pregrado). PUCP: Lima.
- OHCHR(S.F.). *El enfoque basado en derechos humanos*. Extraído de página web: <https://www.ohchr.org/sp/issues/women/wrgs/pages/genderstereotypes.aspx>
- Olivera, M (2017). *Feminismos, mujeres indígenas, derechos individuales y colectivos: Una mirada crítica*. Recuperado de <https://forum.lasaweb.org/files/vol48-issue1/Stavenhagen-4.pdf>
- ONAMIAP (2018). *Manual de capacitación. Participación y liderazgo político de las mujeres indígenas u originarias*. Lima: ONAMIAP.
- ONAMIAP. *Consulta Previa: una demanda de las mujeres indígenas del Perú*. Recuperado de <http://onamiap.org/publicacion/consulta-previa-una-demanda-de-las-mujeres-indigenas-del-peru/>
- ONAMIAP. *Misión y visión*. Perú. Recuperado de <https://onamiap.org/mision-y-vision/>
- ONU (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

- ONU (2008). La mujer rural en un mundo cambiante: oportunidades y retos. En: *La mujer en el 2000 y después*. Octubre 2008. Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ONU MUJERES (2011). *Guía para incorporar el enfoque de género en la gestión pública con población indígena*. Pág. 17. Ciudad de México.
- ONU MUJERES. *Informe Anual 2015-2016*. Pág. 9. Recuperado de página web: <https://www.unwomen.org/-/media/annual%20report/attachments/sections/library/un-women-annual-report-2015-2016-es.pdf?la=es&vs=3039>
- ONU MUJERES. *La igualdad de género*. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/foll%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?la=es&vs=5353>
- OXFAM (2019). *Sin mujeres indígenas, ¡no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en Perú*. Recuperado de [https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/Sin\\_mujeres\\_indigenas\\_no.pdf](https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Sin_mujeres_indigenas_no.pdf)
- PACTO DE UNIDAD (S.F.). Agenda del Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú.
- Patrón, T. (2015). Participación política de las mujeres indígenas en los municipios que se rigen por sus usos y costumbres. En: *Anuario CIEP*. Universidad de Costa Rica.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (3ª ed.). Londres: SAGE.
- Perilla, L. (2014). Los roles de las mujeres rurales en el departamento de Nariño, Colombia, Tendencias y Cambios. En: Trabajo Social 16. Pág. 200. Bogotá: Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia.
- Pihama, L. y Lee-Morgan, J. (2019). Colonization, Education, and Indigenous Peoples. En: McKinley, E. A. y Smith, L. T. *Handbook of Indigenous Education*. Singapore: Springer.
- PNUD (2012). *Agenda política de las mujeres indígenas de México*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/UNDP-MX-DemGov-AGENDAPOLITICAMujIndigenas-2012.pdf>
- Provoste, P. (2012). *Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5850-proteccion-social-redistribucion-cuidado-america-latina-caribe-ancho-politicas>

- Rodríguez Acha, M. (2019). *La justicia climática debe ser antipatriarcal*. En Silva Santisteban, R. (Ed.). *Mujeres indígenas frente al cambio climático*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, pág. 149-157.
- Salazar-Xirinachs, J. (2016). *El Convenio 169 de la OIT. Conferencia presentada en Conferencia Internacional de Minería (CONFEMIN)*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/statement/wcms\\_523910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/statement/wcms_523910.pdf)
- Salmon, E. (2012). *La consulta previa, libre e informada en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Pág. 14. Lima: IDEHPUCP.
- Santos, B. y Meneses, M. (2010). Introdução. En Santos, B. y Meneses, M (Ed.). *Epistemologías do sul* (pág. 9-20). Coimbra: Almedina.
- SERVINDI (S.F.) *Histórica Confederación Campesina del Perú (CCP) celebró 67 aniversario*. Recuperado de página web: <https://www.servindi.org/actualidad/104184>
- Stavenhagen, R. (1995). Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales. En: *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Alicante, N° 3, Pág. 134.
- Taller Permanente de Mujeres Indígenas (2001). CHIRAPAQ. Centro de Culturas Indígenas del Perú. Recuperado de <http://chirapaq.org.pe/es/taller-permanente-de-mujeres-indigenas> (08 de noviembre de 2019)
- UNFPA (s.f.). *El enfoque basado en los derechos humanos*. Extraído de página web: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>
- UNIFEM (2006). *Módulo de capacitación de la CEDAW*. Quito: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Región Andina.
- Viaña, Tapia y Walsh (2010). *Construyendo interculturalidad crítica*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Walsh, C. (2005). *La interculturalidad en la educación*. Lima: MINEDU.
- WEF (2018). *The Global Gender Gap Report*. Ginebra: World Economic Forum. Recuperado de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf).
- Wolkmer, A. (2003). *Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111021100627/wolk.pdf>
- Yin, R. (2001). *Estudios de caso: planeamiento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookmann.
- Zizek, S. (1998). Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

## **Referencias legales**

### **Normativa internacional**

OIT (1989). Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra: OIT.

ONU (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York: 13 de setiembre.

ONU (2010). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

OEA (1995). Convención Belem do Pará. Belem do Pará: 9 de junio.

### **Normativa nacional**

Ley N° 29785. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

DS N° 001-2012-MC. Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

Res. Ministerial N°352-2018-MC, crean la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Género e Interculturalidad.

Ley N° 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

### **Otros instrumentos**

CIDH (2009). Demanda presentada ante la Corte IDH- Caso Inés Fernández Ortega Vs. México.

Corte IDH. Opinión Consultiva N° OC-4/84 sobre “la propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica”. 19 de enero de 1984, párr. 55. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf)

Informe del Relator de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos 2012 (quinto periodo de sesiones). Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-4\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-4_sp.pdf)

Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos de 2012 (vigésimo primer período de sesiones). Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-4\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-4_sp.pdf)

Informe de la Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos de 2015 (trigésimo periodo de sesiones). Recuperado de <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/annual/2015-annual-hrc-a-hrc-30-41-sp.pdf>

Declaración de las Mujeres Indígenas del Mundo en Beijing. Foro de Ongs, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China 1995.

### **Políticas, planes y lineamientos**

Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural. Lima: CULTURA.

Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Lima: MIMP.

Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC). Lima: MINAM

Plan Bicentenario. Lima: CEPLAN.

Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima: MINJUS

Guía Metodológica de Consulta a los Pueblos Indígenas. Lima: CULTURA.

Guía Consulta previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas. Lima: CULTURA.

Lineamientos de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa. Lima: DEFENSORÍA.

Protocolo de Actuación Defensorial. Lima: DEFENSORÍA.

### **Sentencias**

STC sobre el caso Comunidad Nativa Tres Islas. Expediente N° 1126-2011-HC/TC.

### **Referencias de entrevistas**

Marcelo, K. (2019). *Entrevista con Ketty Marcelo* [E1, ONAMIAP]. Recuperado de: [https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)

Vila, G. (2019). *Entrevista con Gladys Vila* [E2, ONAMIAP]. Recuperado de: [https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)

- Quispe, Y. (2019). Entrevista con Yuli Quispe [E3, FENMUCARINAP]. Recuperado de:  
[https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)
- Huanca, L. (2019). Entrevista con Lourdes Huanca [E4, FENMUCARINAP].  
Recuperado de: [https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)
- Pérez, W. (2019). *Entrevista con Wrays Pérez* [E5, ONAMIAP]. Recuperado de:  
[https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)
- Prado, R. (2019). Entrevista con Rudy Prado [E6, CCP]. Recuperado de:  
[https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)
- Vilca, W. (2019). Entrevista con Wilwer Vilca [E7, SERFOR]. Recuperado de:  
[https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)
- Távora, J. (2019). Entrevista con José Távora [E8, CULTURA]. Recuperado de:  
[https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)
- Vega, E. (2019). Entrevista con Eduardo Vega [E9, DEFENSORÍA]. Recuperado de:  
[https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE\\_zj3R86w\\_-NI9lg?e=W9YmhM](https://1drv.ms/u/s!AIXTugnE-EAxqtE_zj3R86w_-NI9lg?e=W9YmhM)

## **ANEXO 1. Guía de preguntas para los representantes de las organizaciones representativas de pueblos indígenas u originarios y funcionarios del Estado.**

Objetivos de la entrevista: Conocer la participación de las mujeres indígenas en la consulta del RLFFS

Público objetivo: Representantes de las Organizaciones Indígenas (ONAMIAP, FENMUCARINAP, CCP, CNA) y representantes del Estado (SERFOR, CULTURA, DEFENSORÍA)

### **PREGUNTAS**

1. Contexto en la participación de las mujeres indígenas en la consulta del Reglamento Forestal y de Fauna Silvestre

1.1. ¿Cuáles son las barreras que enfrentaron las mujeres indígenas para su participación en la consulta del RLFFS?, ¿puede explicarlas?

1.2. ¿Cómo influyen estas barreras en el contexto de las mujeres indígenas?

2. Participación de las mujeres indígenas en las etapas de consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

2.1. ¿Cómo fue la participación de las mujeres indígenas con relación a la elaboración del plan de consulta del RLFFS?, ¿podría contarnos?

2.2. En el ámbito técnico de la consulta, ¿la participación de las mujeres indígenas se vio limitada con relación a la información referente a la reglamentación forestal?, ¿de qué manera?. ¿Tuvo otro problema en este ámbito?

2.3. En el ámbito metodológico ¿la participación de las mujeres indígenas se vio limitada con relación a las metodologías implementadas por SERFOR?, ¿de qué manera participaron las mujeres esta etapa?

2.4. En el ámbito logístico ¿El Estado garantizó condiciones logísticas adecuadas para todas las participantes de la consulta del RLFFS?, ¿Hubo algún inconveniente?, ¿Cómo fue el caso de las mujeres que participaron con sus hijos?

3. La participación de las mujeres indígenas en la consulta del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. ¿Qué opinan de él?

3.1. ¿Qué ha significado la consulta previa del RLFFS?, ¿Qué aspectos son importantes resaltar de este proceso?

3.2. ¿Consideran que ha sido un espacio oportuno que ha promovido la participación de las mujeres?, ¿cómo lo evalúan?