



ESCUELA DE POSTGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**La aplicación de la Consulta Previa en la generación de
Políticas Públicas Forestales en el Perú**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

Magíster en Gestión Pública

AUTORA:

Br. Jhaqueline Carmen Contreras Miguel

ASESOR:

Mgr. Cristian Medina Sotelo

SECCIÓN:

Gestión Pública

LINEA DE INVESTIGACIÓN:

Dirección

PERÚ - 2016

Mgtr. Luzmila Lourdes Garro Aburto
Presidente

Mgtr. Jimmy Díaz Manrique
Secretario

Mgtr. Cristian Medina Sotelo
Vocal

Dedicatoria

A nuestro señor Jesucristo; con especial cariño a mi esposo Richard Cruz y a mi pequeño Stefano por su comprensión y apoyo constante para el logro de mis metas.

Agradecimiento

A los docentes de la Universidad César Vallejo, por sus orientaciones en este proceso, de manera especial al Mg. Cristian Medina; al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre SERFOR por haberme dado la oportunidad de participar en el proceso de Consulta Previa de los Reglamentos de la Ley N° 29763, lo que ha motivado la tesis de mi estudio.

A los Pueblos Indígenas por ser gestores de su desarrollo propio.

Declaratoria de autenticidad

Yo, Jhaqueline Carmen Contreras Miguel, estudiante del Programa de Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Postgrado de la Universidad César Vallejo, identificado con DNI 10658321, con la tesis titulada “La aplicación de la Consulta Previa en la generación de las políticas públicas forestales en el Perú”.

Declaro bajo juramento que:

1. La tesis es de mi autoría.
2. He respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas. Por tanto, la tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.
3. La tesis no ha sido autoplagiada; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para obtener algún grado académico previo o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados y por tanto los resultados que se presenten en la tesis se constituirán en aportes a la realidad investigada.

De identificarse la falta de fraude (datos falsos), plagio (información sin citar autores), autoplagio (presentar como nuevo algún trabajo de investigación propio que ya ha sido publicado), piratería (uso ilegal de la información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normativa vigente de la Universidad César Vallejo.

Lima, 31 de mayo 2016

Jhaqueline Carmen Contreras Miguel

DNI: 10658321

Presentación

A los señores miembros del Jurado:

En cumplimiento del reglamento de grados y títulos de la Universidad César Vallejo, presento ante ustedes la Tesis titulada: “La aplicación de la Consulta Previa en la generación de Políticas Públicas Forestales en el Perú”, la misma que someto a vuestra consideración esperando que cumpla con los requisitos de aprobación para obtener el grado de Magister en Gestión Pública.

Los contenidos que se desarrollan son:

- I : Introducción
- II : Problema de investigación
- III : Marco Metodológico
- IV : Resultados.
- V : Discusión
- VI : Conclusiones
- VII : Recomendaciones
- VIII: Referencias
- IX : Apéndices

Espero señores miembros del jurado que esta investigación se ajuste a las exigencias establecidas por la Universidad y merezca su aprobación.

Br. Jhaqueline Carmen Contreras Miguel

Índice

Página del jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento:	iv
Presentación	vi
Índice	vii
RESUMEN	xiii
ABSTRACT	xiv
I. INTRODUCCIÓN	15
1.1. Antecedentes	20
1.2. Marco teórico referencial	28
1.3. Marco espacial	64
1.4. Marco temporal	65
1.5. Contextualización	65
1.6. Supuestos teóricos	75
II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	76
2.1. Aproximación temática	77
2.2. Formulación del problema de investigación	83
2.3. Justificación	86
2.4. Relevancia	87
2.5. Contribución	88
2.6. Objetivos	88
2.6.1. Objetivo General.	88
2.6.2. Objetivos específicos.	88
2.7. Hipótesis	89

III. MARCO METODOLÓGICO	90
3.1. Metodología	91
3.1.1. Tipo de estudio.	91
3.1.2. Diseño.	92
3.2. Escenario de estudio	93
3.3. Caracterización de sujetos	94
3.4. Trayectoria metodológica	94
3.5. Técnicas de instrumentos de recolección de datos	95
3.6. Tratamiento de la información	96
3.7. Mapeamiento	99
3.8. Rigor científico	100
IV. RESULTADOS	101
4.1. Características de los procesos de consulta implementados en la generación de políticas públicas Forestales	102
4.1.1. El proceso de consulta del proyecto ley 4141/2009-PE.	103
4.1.2. Proceso de consulta de los reglamentos de Ley N° 29763.	114
4.2. Descripción de la situación normativa de la aplicación de la consulta previa y el reconocimiento de derechos colectivos en la generación de Políticas públicas forestales en el Perú	147
4.3. Análisis de las características y condiciones mínimas óptimas para una adecuada aplicación de la Consulta Previa en la generación de Políticas públicas forestales en el Perú	156

V.	DISCUSIÓN	159
VI.	CONCLUSIONES	165
VII.	RECOMENDACIONES	169
VIII.	REFERENCIAS	171
IX.	APÉNDICES	178

Índice de Tablas

Tabla 1. Derechos colectivos vinculados al acceso de los recursos naturales	47
Tabla 2. Representantes del Estado que conformaron la mesa de trabajo	105
Tabla 3: Representantes de los Pueblos Indígenas, productores, sector académico y de la sociedad civil que conformaron la mesa de trabajo	105
Tabla 4. Fase Previa del proceso de consulta del proyecto de Ley 4141	108
Tabla 5. Fase de Consulta regional del proceso de consulta del proyecto de Ley 4141	109
Tabla 6. Fase acuerdo nacional del proceso de consulta del proyecto de Ley 4141	109
Tabla 7. Número de días empleados en las audiencias públicas de información	110
Tabla 8. Frecuencias de día empleados para la participación de los pueblos indígenas	111
Tabla 9. Proceso de identificación de la medida	120
Tabla 10. Procesamiento de la identificación de la medida	121
Tabla 11. Reuniones preparatorias del proceso de consulta de los Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	124
Tabla 12. Talleres macroregionales de la etapa informativa	126
Tabla 13. Equipo de trabajo para la etapa informativa	128
Tabla 14. Fecha y Número de delegados participantes en la evaluación interna	130
Tabla 15. Número de Representantes de las Organizaciones Representativas de los Pueblos Indígenas u Originarios en la Etapa de Dialogo del 02 al 06 de febrero de 2015	132
Tabla 16. Número de Representantes de las Organizaciones Representativas de los Pueblos Indígenas u Originarios en la Etapa de Dialogo del 16 al 19 de febrero de 2015	132
Tabla 17. Número de participantes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en la Etapa de Dialogo del proceso de consulta de los reglamentos de la Ley N° 28763	133
Tabla 18. Representantes y número de representantes del Estado que participaron en la etapa de dialogo del 02 al 06 de febrero de 2015	134
Tabla 19. Representantes del Estado participantes en la Etapa de Dialogo del 16 al 19 de febrero de 2015	135
Tabla 20. Total de participantes del Estado en las sesiones de la etapa de diálogo	136

Tabla 21. Total de participantes del Estado y las OOII en las sesiones de la etapa de diálogo	136
Tabla 22. De 7 reglamentos a 4 reglamentos forestales y de fauna silvestre	142
Tabla 23. Resumen de las etapas y acciones realizadas en el proceso de consulta del reglamento de la Ley N° 29763	144
Tabla 24. Número de Talleres y número de días empleados en las diferentes etapas del proceso de Consulta de los Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	145
Tabla 25. Proceso evolutivo de la legislación forestal	149
Tabla 26. El derecho de Consulta Previa contenida expresamente en la Ley N° 29763	154
Tabla 27. Mecanismo de Participación previstos en el Reglamento para Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Comunidades Nativas y Campesinas	155

Índice de figuras

Figura 1. Entidades promotoras del Perú encargada de la Consulta Previa	44
Figura 2. Procesos de consulta a nivel Nacional.	72
Figura 3. Proceso del diseño de teoría fundamentada a aplicarse en la investigación	95
Figura 4. Distribución el porcentaje de representantes participantes en la Mesa de Trabajo para conocer y debatir la propuesta N° 4141/2009-PE	106
Figura 5. Porcentaje de audiencias públicas y audiencias con pueblos indígenas	111
Figura 6. Etapas del Proceso de Consulta del Reglamento de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre	118
Figura 7. Procedimiento para la identificación de la medida propuesta en los artículos de la propuesta de los reglamentos de la Ley N° 29763	119
Figura 8. Organizaciones Representativas de los pueblos indígenas participantes en el proceso de consulta de los reglamentos de la Ley N° 29763	123
Figura 9. Acta de la etapa de la publicidad	125
Figura 10. Porcentaje de participantes en la etapa de diálogo 1° Sesión	137
Figura 11. Porcentaje de participantes en la etapa de Dialogo 2° Sesión	138
Figura 12. Porcentaje de tiempo empleado en las diferentes etapas del proceso de consulta del Reglamento de la Ley N° 28763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre	146
Figura 13. Niveles de participación en la gestión forestal de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas	153

RESUMEN

La investigación que se presenta fue retrospectiva, comprendió los años 2011 al 2015 en la generación de Políticas Públicas Forestales en el Perú; proponiendo como objetivo analizar la aplicación de la Consulta Previa en la generación de estas políticas, con la participación, diálogo y consulta a los pueblos indígenas. El enfoque utilizado fue el cualitativo de tipo sistemático. Se utilizó el procedimiento metodológico de la observación analítica directa e indirecta de los acervos documentarios reportados en ese lapso de tiempo y en la abstracción de causa. Las conclusiones fueron las siguiente: Se realizó un importante avance en el involucramiento de pueblos indígenas en la generación de políticas públicas como se observa tanto en el proceso participativo de la Consulta del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el proceso de la reglamentación de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; ambos procesos trajeron como resultado el reconocimiento de derechos colectivos a través de sus cuerpos normativos y la participación de los pueblos indígenas en la generación de políticas públicas. Existen vacíos en la Ley especial que regula el proceso metodológico de la aplicación de la Consulta Previa en políticas de alcance nacional. En ese sentido, a fin de generar condiciones mínimas y óptimas en la aplicación de la consulta pública con la experiencia suscitada en el sector forestal, se requiere fortalecer los mecanismos de diálogo intercultural entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Finalmente, para la aplicación de la Consulta Previa en las políticas públicas, debe existir el compromiso del Estado en conducir un proceso adecuado, generándose un clima de confianza y con la participación efectiva de los pueblos indígenas a fin de contar con legitimidad en los procesos.

Palabras clave: Consulta Previa, Derechos Colectivos, Pueblos Indígenas y Políticas Públicas Forestales

ABSTRACT

This investigation is retrospective, it presents the generation of public forestry policies in Peru during the years 2011 – 2015, being the objective to analyze the application of the public policy of prior informed consent with the active participation and consultation of indigenous peoples. This study had a basic qualitative focus, and not an experimental crosscutting focus. The study uses a procedural methodology of direct and indirect observational analysis of relevant documents reported in this period. The conclusions drawn from this analysis were the following:

There was an important advance in the participation and involvement of indigenous people in the generation of public policies, which were observed in the participative process of Forestry and Wildlife Law Consult, as well as in the regulatory process of the Law No. 28763, Forestry and Wildlife Law.

In both processes it was noted the expressed recognition of the collective rights. Nevertheless, there existed a delay in the effective implementation of this new forest law.

There continues to exist gaps in the Special Law which regulates the right of consultation for indigenous peoples but that does not yet apply to other (non-indigenous) groups which are affected by national forestry policies and regulations.

Finally, the application of the right of prior informed consultation in relation to public policies needs to recognize the commitment of the State to conduct an adequate process which is based on a climate of trust and confidence, giving legitimacy to the entire process.

Key Words: Prior Consultations, Collective Rights, Indigenous Peoples and Forest Policies