

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 FENMUCARINAP¹

The Participation of Indigenous Women's Organizations in the Prior Consultation Process of the Regulation of the Forestry and Wildlife Law: The Case of ONAMIAP and FENMUCARINAP

Juanita Miluska Buendía Muñoz²
Universidad Antonio Ruiz de Montoya

<https://orcid.org/0009-0009-9597-8418>

Resumen

La tesis analiza la participación de ONAMIAP y FENMUCARINAP en la consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2015–2016), constituyendo una de las primeras experiencias de incidencia organizada por mujeres indígenas en el Perú. A través de un estudio de caso, se examina el rol de actores estatales e indígenas en diálogo con el marco normativo nacional e internacional. Desde los enfoques de derechos humanos, género,

- 1 Tesis para optar por el Título Profesional de Abogada en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, sustentada por la autora el 2020 y publicada en el repositorio institucional: <https://hdl.handle.net/20.500.12833/2097>
- 2 Miluska Buendía es abogada por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y cuenta con una maestría en Sociología y Antropología por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Ha trabajado en organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y de los pueblos indígenas. Actualmente es Coordinadora del Fondo de Defensa Legal y Santuario de Indigenous Peoples Rights International.

interseccionalidad e interculturalidad, se identifican barreras estructurales como patriarcado y discriminación. Las conclusiones buscan orientar a las políticas estatales concernientes para que fortalezcan la participación de las mujeres indígenas en las consultas previas.

Palabras clave: Consulta previa – Mujeres indígenas – Participación política – Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Derechos humanos – Enfoque de género – Interculturalidad

Abstract

This thesis analyzes the participation of ONAMIAP and FENMUCARINAP in the prior consultation process concerning the Regulation of the Forestry and Wildlife Law (2015–2016), constituting one of the first large-scale experiences of organized advocacy by Indigenous women in Peru. Through a case study, the role of state and Indigenous actors is examined in dialogue with both national and international legal frameworks. Drawing on human rights, gender, intersectionality, and interculturality approaches, the study identifies structural barriers such as patriarchy and discrimination. The findings aim to provide guidance for public policies in order to strengthen the participation of Indigenous women in prior consultation processes.

Keywords: Prior consultation – Indigenous women – Political participation – Regulation of the Forestry and Wildlife Law – Human rights – Gender approach – Interculturality

Introducción

La tesis tiene como propósito analizar la participación de las organizaciones representativas de mujeres indígenas del Perú —la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP)— en el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS). En este marco, se formula el siguiente problema de investigación: ¿El Estado peruano respetó los estándares internacionales en materia de participación de las mujeres indígenas, a través de sus organizaciones representativas, en la consulta previa del RLFFS?

La relevancia de este estudio radica en que dicho proceso constituye una de las primeras experiencias de participación organizada y a gran escala de las mujeres indígenas en mecanismos de consulta previa. Esta participación, sin embargo, ha estado históricamente marcada por limitadas oportunidades de acceso y por un déficit de representatividad frente a la participación masculina, lo que ha contribuido a la invisibilización de sus voces y a la falta de garantías que aseguren su incidencia real en la toma de decisiones. Frente a ello, la investigación busca examinar cómo se desarrolló la participación de las mujeres indígenas en las distintas fases del proceso de consulta —desde la etapa informativa hasta la decisión final sobre la reglamentación forestal—, identificando tanto los avances logrados como los obstáculos persistentes.

Para abordar este problema, se recurre al método de la analéctica formulado por Enrique Dussel (1974), en tanto ofrece una herramienta epistemológica que permite escuchar y valorar la palabra del oprimido sin reducirla a categorías propias de la modernidad. Desde esta perspectiva, es a partir de la palabra del «otro» que se construyen, de manera dialéctica, las mediaciones necesarias para responder a las demandas de quienes han sido históricamente excluidos frente a la totalidad del sistema.

Asimismo, se utiliza el método de procedimiento de estudio de caso y la técnica de investigación de entrevistas. En el estudio de caso, analizo detalladamente la actuación de ONAMIAP y FENMUCARINAP en la consulta previa del RLFFS, llevada a cabo entre 2015 y 2016. Los datos empíricos fueron recolectados entre el 5 de marzo y el 15 de abril de 2019, en la ciudad de Lima, a través de entrevistas semiestructuradas que permitieron profundizar en la experiencia de las lideresas indígenas y en los desafíos que enfrentaron en este proceso.

Desarrollo

La tesis establece un diálogo entre el marco internacional y la normativa interna sobre los derechos de los pueblos y de las mujeres indígenas. En el plano internacional, se analizan instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, junto con informes de relatores y órganos interpretativos de la ONU y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A partir de este marco, se examina la legislación peruana en materia de consulta previa, el rol de las instituciones públicas y los planes

estatales que buscan garantizar la participación indígena. Finalmente, el estudio de caso se aborda desde cuatro enfoques —derechos humanos, género, interseccionalidad e interculturalidad— con el fin de identificar las desventajas específicas que enfrentan las mujeres indígenas frente a los hombres en los procesos de consulta previa.

A partir del estudio de caso, planteé una mirada crítica sobre el tratamiento que reciben las mujeres indígenas en la legislación internacional y nacional. En estos ámbitos, se advierte la ausencia de una normatividad específica que reconozca y garantice sus derechos de manera diferenciada. Esta carencia constituye un obstáculo para la cohesión y consolidación de sus derechos colectivos, especialmente, en materia de participación y toma de decisiones. Como consecuencia, no existen parámetros adecuados para orientar de manera efectiva la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa.

En cuanto al análisis de los datos, la investigación se estructuró en tres niveles de acuerdo con el procedimiento seguido en la consulta del RLFFS. El nivel técnico se refiere al grado de conocimiento que las personas consultadas tenían sobre la materia objeto de la consulta. El nivel metodológico examina el acompañamiento brindado por expertos a las comunidades y la flexibilidad del Estado frente a las demandas presentadas. Finalmente, el nivel logístico aborda las condiciones materiales de acceso de las mujeres indígenas a las diferentes etapas de la consulta previa.

En lo que respecta al nivel técnico, se evidenció que la consulta del RLFFS no fue la más adecuada. Se presentaron obstáculos significativos en materia de comunicación intercultural, debido a que no se garantizó el uso de las lenguas originarias de los pueblos amazónicos. En contraste, los pueblos andinos quechua y aimara sí contaron con traductores e intérpretes, lo que facilitó su participación. La falta de personal suficiente para la traducción así como el escaso tiempo destinado a los talleres programados agravaron esta situación.

El carácter excesivamente técnico y el contenido denso de la normativa consultada también incidieron negativamente en la participación, afectando de manera particular a las mujeres indígenas. La brecha socioeducativa existente entre varones y mujeres se reflejó en que los primeros tenían

mayor facilidad para expresarse en castellano y adaptarse al material de consulta, mientras que las mujeres presentaban mayores dificultades para leer y escribir en dicha lengua.

En este contexto, resultó complejo para el Estado peruano promover la inserción plena de las mujeres indígenas en el proceso de consulta. Las relaciones asimétricas no solo se manifestaron entre pueblos indígenas y el Estado, sino también al interior de las propias organizaciones, donde se observaron tensiones entre las organizaciones de mujeres y las organizaciones mixtas. Estas desigualdades se sumaron a la ya existente relación asimétrica con las instituciones públicas, profundizando los desafíos de participación.

En cuanto al nivel metodológico, es posible afirmar que, pese a las dificultades, el Estado peruano incorporó ciertos mecanismos que permitieron atenuar la discriminación estructural contra las mujeres indígenas. Este avance fue producto de la presión y la incidencia de las propias mujeres, quienes, a través de ONAMIAP y FENMUCARINAP, lograron que sus voces fueran escuchadas e incluidas en el proceso. La metodología implementada por SERFOR contempló la acreditación de dos delegados por cada organización, lo que permitió que las propias lideresas condujeran los debates y el análisis del contenido del RLFFS. Asimismo, se acreditó un técnico especialista por organización para acompañar a las dirigentas en los talleres y sistematizar la información, lo que fortaleció el protagonismo de las organizaciones femeninas en la conducción del proceso.

Finalmente, en el nivel logístico, se constató que no existió una adecuada coordinación entre el Estado y las organizaciones de mujeres indígenas. Los recursos económicos asignados fueron insuficientes y no garantizaron la participación de mujeres con hijos menores. Muchas de ellas enfrentaron serias dificultades para cubrir gastos de alimentación, transporte y hospedaje de sus niños, quienes en ocasiones debieron acompañarlas a los talleres. Ante la falta de previsión estatal, las propias organizaciones tuvieron que improvisar soluciones para asegurar la presencia de las mujeres en el proceso. Tampoco se dispuso de espacios adecuados para el cuidado de los menores durante el desarrollo de las actividades, lo cual evidenció la ausencia de una perspectiva de género integral en la planificación logística del proceso de consulta del RLFFS.

Conclusiones

Las conclusiones de esta investigación muestran que la participación de las mujeres indígenas en el proceso de consulta previa sobre el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS) estuvo condicionada tanto por la complejidad técnica de la normativa como por las limitaciones metodológicas y logísticas en su implementación.

El carácter altamente especializado y denso de la información restringió la posibilidad de comprensión plena, impactando de manera más significativa a las mujeres indígenas, debido a la persistente brecha socioeducativa frente a los varones. Mientras estos últimos encontraron mayor facilidad para expresarse en castellano y adaptarse a los materiales de consulta, las mujeres enfrentaron mayores obstáculos derivados de las dificultades para leer y escribir en dicha lengua.

A ello se sumaron problemas de comunicación intercultural. El Estado peruano no garantizó de manera adecuada la traducción a lenguas originarias amazónicas, limitando el ejercicio efectivo del derecho a la consulta; situación distinta a la de los pueblos andinos quechua y aimara, quienes sí contaron con traductores e intérpretes. La falta de recursos humanos y el escaso tiempo destinado a los talleres profundizaron estas restricciones.

En cuanto a la metodología, cabe resaltar que las organizaciones de mujeres indígenas —ONAMIAP y FENMUCARINAP— desempeñaron un rol decisivo al validar mecanismos implementados por el Estado, como la acreditación de delegadas y técnicas especialistas por organización. Este procedimiento fortaleció la voz de las lideresas y permitió una socialización más equitativa de la medida. No obstante, en el plano logístico, persistieron vacíos importantes: no se previó el apoyo necesario para la participación de madres con hijos menores, omisión que repercutió en las condiciones materiales de su intervención. La ausencia de cobertura para alimentación, hospedaje y traslado de los hijos, así como de espacios adecuados para su cuidado, evidenció la falta de una perspectiva integral de género en la planificación estatal.

En términos generales, se puede afirmar que el Estado peruano cumplió parcialmente con los estándares internacionales vinculados a la eliminación de estereotipos de género, al reconocimiento de la identidad multidimensional

de las mujeres indígenas y a la protección de sus derechos humanos. Sin embargo, la experiencia analizada evidencia que, para garantizar una participación plena y efectiva, es indispensable superar las brechas lingüísticas, educativas y logísticas, así como asignar recursos específicos que atiendan las necesidades diferenciadas de las mujeres indígenas en los procesos de toma de decisiones.

Referencias

Dussel, E. (1974). *Método para una filosofía de la liberación: superación analéctica de la dialéctica hegeliana*. Sígueme.