



MARCO DE RELACIONAMIENTO CON PUEBLOS INDÍGENAS

PROGRAMA DE APOYO AL TRANSPORTE SUBNACIONAL
PE-L1135

Junio, 2015

CONTENIDO

LISTA DE CUADROS

LISTA DE ACRÓNIMOS

DEFINICIONES

1. <i>Introducción</i>	12
1.1 <i>Antecedentes</i>	13
1.2 <i>Objetivos del MRPI</i>	14
1.3 <i>Alcance del MRPI</i>	15
2. <i>La Población Indígena y las Condiciones de Pobreza</i>	16
3. <i>El Programa de Apoyo al Transporte Sub-Nacional</i>	25
3.1 <i>Objetivo General del Programa</i>	25
3.2 <i>El Área de Influencia del Programa y las Poblaciones Indígenas</i>	25
3.3 <i>Marco de Referencia y Justificación. La Red Vecinal Rural dentro del Sistema Nacional de Carreteras</i>	31
3.4 <i>Componentes del PATS</i>	33
3.5 <i>Principales actividades contempladas en el Programa</i>	35
3.6 <i>Responsabilidades para la Ejecución del Programa</i>	36
4. <i>Impactos del Programa</i>	38
4.1 <i>Los Impactos en las Poblaciones afectadas del Proyecto de Rehabilitación y Mejora de Caminos Rurales Vecinales</i>	38
4.1.1. <i>Impactos positivos</i>	40
4.1.1.2 <i>A corto plazo</i>	40
4.1.1.3 <i>A mediano y largo plazo</i>	40
4.1.1.4 <i>Otros impactos</i>	41
4.2.1 <i>Impactos Negativos</i>	42
4.2.1.1 <i>A corto plazo</i>	43
4.2.1.2 <i>A mediano y largo plazo</i>	43
4.2.1.3. <i>Otros impactos y el caso de las zonas de frontera</i>	44
5. <i>El Convenio 169 y las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la consulta previa como parte de una cultura democrática.</i>	44

6. <i>Las Salvaguardas del Banco Mundial y las Políticas Operacionales, (Manual de Operaciones del Banco Mundial, OP. 4.10): La Consulta Previa</i>	45
7. <i>La Guía Independiente de la Nueva Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP 765 del BID (Febrero 2006)</i>	47
8. <i>Legislación y Normativa del Perú sobre la Participación Ciudadana y el Derecho a la Consulta</i>	49
8.1 <i>Legislación Nacional y Marco Legal Institucional del MTC sobre el Proceso de Participación Ciudadana y Consulta Previa</i>	50
8.1.1 <i>Ley 27791. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Organismos Competentes.</i>	51
8.1.2 <i>Decreto Supremo N° 029-2006-MTC. PROVIAS DESCENTRALIZADO y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado. Decreto Supremo N° 029-2006-MTC</i>	52
8.1.3 <i>Decreto Supremo N° 021-2007-MTC. Dirección General de Asuntos Socio-ambientales (DGASA).</i>	53
8.1.4 <i>Resolución Directoral N°006-2004-MTC-16.Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes-MTC</i>	53
8.2 <i>La Ley 29875 sobre el Derecho a la Consulta Previa</i>	59
8.2.1 <i>Formulación de la Medida a Consultar</i>	59
8.2.2 <i>Análisis de la afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.</i>	61
8.2.3 <i>Aspectos a tomar en cuenta en la etapa de identificación de la medida de Consulta Previa</i>	62
8.2.4 <i>Derecho a Veto</i>	62
8.2.5 <i>Principios básicos de la Ley de Consulta</i>	64
8.2.6 <i>Momentos de la Consulta</i>	65
8.2.7 <i>Reuniones Preparatorias</i>	65
8.2.8 <i>Etapas del Proceso de Consulta</i>	66
9. <i>El Plan de Pueblos Indígenas</i>	67
9.1 <i>Componentes y Carácter Participativo de la Elaboración del PPI</i>	68
9.2 <i>Consideraciones Especiales</i>	70
9.2.1 <i>Reconocimiento Jurídico Territorial</i>	70
9.2.2 <i>Explotación Comercial de los Recursos Naturales y Culturales</i>	71
10. <i>Organismos Responsables y Arreglos Institucionales.</i>	71
10.1. <i>MTC. Proviás Descentralizado. Unidad Ejecutora del Programa de Caminos Vecinales.</i>	71
10.2 <i>El trabajo institucional de DGASA con las poblaciones indígenas en las tres fases de ejecución de proyectos viales.</i>	71

10.3 La responsabilidad ejecutora de los Gobiernos Locales y los Institutos Viales Provinciales. Las Microempresas y las Asociaciones sin Fines de Lucro.	73
10.4 Arreglos institucionales para la aplicación de actividades de participación ciudadana y consultas previas.....	75
11. Metodologías interculturales para aplicación de actividades de información o comunicación, consulta previa, divulgación y seguimiento de los Planes de Pueblos Indígenas.	77
11.1 Protocolo de Información y la Protocolo Intercultural de Información y la perspectiva de Género.....	79
11.2 Código de Conducta, Quejas y Recomendaciones para la Fase de Operaciones.....	79

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Perú, Población Censada de 5 y más años de edad, según área de residencia y lengua aprendida en la niñez, 1993, 2007.

Cuadro 2. Perú, Porcentaje de la Población Censada de 5 y más años de edad, por sexo según área de residencia y lengua aprendida en la niñez, 2007.

Cuadro 3. Perú, Porcentaje de la Población Censada por lengua aprendida en la niñez, según Departamento. 2007.

Cuadro 4. Perú, Población Censada de 5 y más años de edad, según lengua aprendida en la niñez, y según área de residencia y condición de analfabetismo. 2007.

Cuadro 5. Pobreza Monetaria según Lengua Materna.

Cuadro 6. Población Beneficiada con el Programa.

Cuadro 7. Instancias formales y no formales de participación ciudadana en las etapas de Evaluación de Impacto Ambiental (sinopsis)

Cuadro 8. Etapas del diseño y desarrollo de la estrategia operativa del proceso de consulta en la evaluación de impacto socioambiental en el Subsector Transportes – MTC

Cuadro 9. Momentos de la Consulta Previa

LISTA DE ACRÓNIMOS

ASA	Área Socio Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
EVAP	Evaluación Ambiental Preliminar
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica de Zonas Rurales
INDEPA	Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
IVP	Institutos Viales Provinciales
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MRPI	Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OCZ	Oficina de Coordinación Zonal de Provías Descentralizadas
OP	Políticas Operacionales
PATS	Programa de Apoyo al Transporte Subnacional
PCD	Programa de Caminos Departamentales
PCR	Programa de Caminos Rurales
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PTRD	Programa de Transporte Rural Descentralizado
PVD	Provías Descentralizado
PPI	Plan de Pueblos Indígenas
VDLA	Ventana de Desarrollo Local Ampliado
VRAE	Valle del río Apurímac y el Ene

DEFINICIONES

Consulta Previa según Banco Mundial: Cabe indicar que en todos los proyectos propuestos para financiamiento por el BM que afectan de forma sustancial: **a)** las estrategias productivas de sobrevivencia; **b)** al acceso a recursos naturales; a la vida cotidiana y los estilos de vida; y **c)** a la dinámica cultural de los Pueblos Indígenas, el Banco solicitará al prestatario que realice un proceso de consulta previa, libre e informada. En ese sentido, por “*consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas*”, el BM entiende un “*proceso colectivo y adecuado, desde el punto de vista cultural, de toma de decisiones, subsiguiente a un proceso significativo de consultas de buena fe y participación informada respecto de la preparación y ejecución del proyecto*”. Ello no significa que se reconozca el derecho de veto a personas ni grupos.

Consulta Previa según la Ley 29875. De acuerdo al Art. 3 de la indicada Ley, la finalidad de la consulta es: “*alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos*”. Estos derechos como lo señala el Art. 2 están referidos a “*su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo*”. Asimismo, en el mencionado artículo se señala que: “*También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos*”. Concluye indicando que “*La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado*”.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio es un instrumento jurídico de carácter vinculante que fue ratificado por el Perú por la Resolución Legislativa N° 26253, del año 1993, y su aplicación es de suma importancia para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, en cuanto aplica que los pueblos deben ser consultados en relación a los temas que los afectan. Desde su ratificación el Estado peruano tiene la obligación del cumplimiento de las disposiciones relacionadas entre las que se incluye el derecho

a la consulta de los Pueblos Indígenas y Tribales.

Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (GN-2296) del BID. A través de dicha política el BID procura por un lado, establecer un marco que sirva como base esencial de protección de los derechos de los pueblos indígenas y asimismo, por otro lado, instituir salvaguardas específicas con el propósito de apoyar las iniciativas de “*desarrollo con identidad*” de las indicadas poblaciones.

Marco de Relacionamiento de Pueblos Indígenas (MRPI) es un instrumento conceptual y metodológico, que sirve como guía de referencia en relación a las pautas generales sobre la forma más adecuada de vincularse con poblaciones indígenas rurales, dentro del proyecto de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales, respetando sus derechos ancestrales a la tierra, lengua, organizaciones sociales, instituciones, identidad étnica y costumbres ancestrales.

Plan de Pueblos Indígenas (PPI): Es el Plan donde se establecen las medidas que se adoptarán para asegurar que: **a)** los Pueblos Indígenas afectados por el proyecto reciban los beneficios sociales y económicos que les corresponden y que son los adecuados desde una perspectiva cultural, y **b)** si “*se identifican posibles efectos adversos sobre los Pueblos Indígenas, dichos efectos se eviten, se reduzcan lo más posible, se mitiguen o se compensen*”. (Políticas Operacionales, 2005, Manual de Operaciones del Banco Mundial, OP. 4.10). Ello tiene como objetivo, en primer lugar, minimizar o compensar los impactos derivados de la implementación del proyecto y promover la participación de los pueblos indígenas, de tal forma que sean incorporadas sus experiencias, inquietudes y aspiraciones en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, dicho Plan permite generar beneficios sociales y económicos culturalmente adecuados para las poblaciones indígenas.

Población Indígena: Existen tres conceptos que deben ser tenidos en cuenta para identificar a la población indígena: **a).** factores lingüísticos (utilización de la lengua); **b).** factores geográficos (la concentración en un territorio y su apego colectivo a dicho espacio); y **c).** la auto-identificación o sentido de pertenencia a una identidad étnica. Dichos criterios no son excluyentes, no obstante, la utilización del concepto de auto-identificación adquiere mayor grado de importancia en América Latina, en tanto se lo utiliza como método principal para la ubicación y cuantificación de la población indígena.

Población Indígena: (Según Art 1 inciso b) del Convenio 169) “...*los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*”

Población Indígena según el BID (Política Operativa sobre Pueblos Indígenas – OP-765): Para que una población sea considerada como población indígena debe: “En primer lugar, ser “*descendientes de los pueblos que habitaban la región de América Latina y el Caribe en la época de la conquista o la colonización*”; En segundo lugar, aquellos pueblos que “*independientemente de su situación jurídica o su residencia actual, conservan parcial o totalmente, sus pro-*

pias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales”; y en tercer lugar, que *“se auto-identifican como pertenecientes a pueblos indígenas, o culturas o pueblos anteriores a la colonia”*.

Población Indígena según el BM. Según el documento *Políticas Operacionales (OP)* del Manual de Operaciones del Banco Mundial, la expresión *“Pueblos Indígenas”* se utiliza en sentido genérico para hacer referencia a grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada y que presentan las siguientes características: *“a) su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros; b) Un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios; c) Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y d) Una lengua indígena, con frecuencia distinta de la lengua oficial del país o región”*.

Salvaguardas del Banco Mundial: El (BM) ha elaborado de manera precisa una serie de políticas operacionales con el objetivo de cumplir un conjunto de salvaguardas, entre las que se encuentran las relacionadas a las poblaciones indígenas, que de alguna manera son impactadas por la implementación de uno o varios proyectos de desarrollo. Dicha política facilita al cumplimiento de la misión del Banco *“de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los Pueblos Indígenas”*.

RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno de Perú por intermedio de PROVIAS Descentralizado (PVD) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o “El Banco”), Banco Mundial y el FONIE (Fondo para la Inclusión Económica de Zonas Rurales), recursos financieros con el propósito de implementar un Programa de Apoyo al Transporte Subnacional – PATS (PE – L1135). Con el fin de cumplir con los objetivos estratégicos sectoriales, dicho Programa intenta fomentar el desarrollo de la infraestructura de un total de 22 corredores logísticos. Los mencionados corredores abarcan carreteras nacionales, departamentales y rurales o vecinales y están conformados en primer lugar, por un eje principal y, en segundo lugar, por uno o varios ejes viales alimentadores que suministran los flujos de carga al mencionado eje principal. El referido programa se enfoca en las redes alimentadoras, fundamentalmente caminos vecinales, localizados en zonas rurales cuyo mantenimiento es responsabilidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y cuya rehabilitación y mantenimiento es cada vez más urgente. El hecho es, sin embargo, que las rutas en numerosas ocasiones transitan por espacios ocupados por poblaciones indígenas alto andinas y por poblaciones nativas amazónicas. Es por ello que se elabora este documento que sirva como Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas (MRPI).

El indicado Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas (MRPI) pretende elaborar un instrumento conceptual y metodológico, que sirva como guía de referencia sobre la forma más adecuada de vincularse con poblaciones indígenas rurales, dentro del mencionado PATS, respetando sus derechos ancestrales a la tierra, lengua, organizaciones sociales, instituciones, identidad étnica y costumbres ancestrales. El Marco que presentamos está plenamente sustentado en los lineamientos del Convenio 169 sobre derechos indígenas, en la legislación peruana --especialmente la ley sobre el Derecho a la Consulta Previa (29785)-- y en las políticas tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo, que requieren el cumplimiento de una serie de salvaguardas relacionadas a la protección de los indicados derechos de las sociedades y pueblos indígenas. Cabe remarcar que MRPI ha sido elaborado tomando como referencia el Marco de Gestión Ambiental y Social del PATS (junio 2015), para el uso y aplicación de PVD, de las Oficinas de Coordinación Zonal (OCZ) de Provías Descentralizado, ubicadas a nivel departamental, y de los gobiernos locales, de las comunidades campesinas indígenas y nativas amazónicas, los cuales tienen bajo su responsabilidad la gestión ambiental y social de los proyectos del Programa. Igualmente, la cobertura social del MRPI, se limita a las poblaciones indígenas que se ubican dentro del espacio físico del Programa.

Igualmente, el Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas (MRPI) tiene como eje dos premisas fundamentales. En primer lugar, la preservación de la identidad cultural se constituye como un principio general que además de ello, se extiende como una práctica constante de participación ciudadana indígena y de consulta por parte del Estado. Como señala el Marco de las Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas publicado por la DGASA, el Convenio 169 revela de forma directa el derecho y deber de las poblaciones indígenas en la participación en las diferentes etapas de formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Dicho proceso de participación y consulta constituye el principio fundamental del Convenio 169. No obstante y en segundo lugar,

el mandato para la realización de procesos de consulta no sólo se limita a las acciones adoptadas por la administración pública para autorizar y regular proyectos de desarrollo, infraestructural vial, uso de tierras o manejo de sus recursos naturales, sino que también incluyen todas los procesos que podrían afectar a los pueblos indígenas tales como los relacionados a la salud, educación, economía, e identidad. En ese sentido, los procesos de consulta a las poblaciones indígenas deben garantizar que las decisiones adoptadas por el Estado protejan e incluso mejoren los derechos primordiales de los pueblos indígenas y que éstos sean plenamente incorporados en la gestión y desarrollo de las políticas públicas correspondientes. A ello se debe sumar los aspectos articulados a la información que circula entre las mismas instituciones públicas y privadas y la proporcionada a las poblaciones indígenas para su funcionamiento adecuado.

Por todo ello, el presente Marco formula aspectos tales como:

- Una caracterización global de las poblaciones indígenas a nivel nacional, incluyendo su distribución territorial, especialmente aquellas que pudieran ser afectadas positiva o negativamente por el proyecto. El vínculo con la pobreza es un rasgo fundamental de las poblaciones indígenas alto andinas y nativas amazónicas.
- Determinar de manera genérica y probabilística los posibles impactos del proyecto o programa de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales.
- Definir las leyes y/o normas de la legislación nacional a las que se debe recurrir para proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Especificar en cuales situaciones se requiere de la ejecución y cumplimiento de la legislación sobre el derecho a la consulta previa y en qué contextos se requiere recurrir a otros mecanismos eficientes de participación ciudadana. Indicar cuales son los pasos a seguir durante el derecho a la consulta.
- Explicar cuáles son las metodologías interculturales apropiadas para la ejecución de las actividades vinculadas al derecho a la consulta previa.
- Determinar las responsabilidades institucionales de elaboración de los Planes de los Pueblos Indígenas que garanticen su carácter participativo. Determinar el contenido de los mencionados Planes. Recomendar ciertas metodologías interculturales en los procesos de participación ciudadana y consulta previa.
- Determinar los arreglos institucionales que posibiliten el cumplimiento de los señalado en el MRPI, en aspectos tales como supervisión y control del cumplimiento de las normativa nacional, como parte del convenio 169 y de las salvaguardas del BM y del BID.

1. Introducción

El Gobierno de Perú a través de PROVIAS Descentralizado (PVD) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ha solicitado tanto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID, como también al Banco Mundial y al FONIE (*Fondo para la Inclusión Económica de Zonas Rurales*), recursos financieros con el objetivo de implementar un Programa de Apoyo al Transporte Subnacional – PATS (PE – L1135).

El PATS se ejecutará en todo el país, excepto en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao, siendo el ámbito principal de intervención las zonas rurales del FONIE (Fondo Nacional para la Inclusión Económica en Zonas Rurales) y las zonas productivas vinculadas a los corredores logísticos definidos por el MTC. La unidad ejecutora nacional es Provías Descentralizado. El programa se centra en 3 niveles de intervención en la infraestructura vial: construcción, mejoramiento y rehabilitación. Ejecutada la obra se inicia el denominado Mantenimiento Rutinario, y luego de los tres años se ejecuta el Mantenimiento Periódico. Las entidades públicas y/o privadas que participan o apoyan en la ejecución y mantenimiento de las vías son: a) Provías Descentralizado del MTC; b) Los Gobiernos Locales (Provinciales y Distritales); c) Los Institutos Viales Provinciales (IVPs) de las municipalidades y d) Las Comunidades Campesinas alto andinas y las Comunidades Nativas de la Amazonia.

Con el propósito de cumplir con los objetivos estratégicos sectoriales, el PATS intenta fomentar el desarrollo de la infraestructura de un total de 22 corredores logísticos. Cabe indicar que dichos corredores abarcan carreteras nacionales, departamentales y rurales o vecinales y están conformados en primer lugar, por un eje principal y, en segundo lugar, por uno o varios ejes viales alimentadores que suministran los flujos de carga al mencionado eje principal. El referido programa se enfoca en las redes alimentadoras ubicadas en zonas rurales cuyo mantenimiento es responsabilidad de los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL). En este documento se presenta el Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas (MRPI), a ser aplicado principalmente en el área de influencia de la denominada red vial vecinal.

El PATS intenta constituirse en una línea de acción que continúe a otras anteriormente ejecutadas por Provías Descentralizado, y que tiene como objetivo contribuir al cumplimiento de los objetivos sectoriales en aspectos de descentralización, atendiendo a las necesidades de la infraestructura vial subnacional, el fortalecimiento de las capacidades y la asistencia técnica a los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL) para una adecuada gestión vial en el contexto de sus responsabilidades. Por lo mismo, las modalidades de intervención del Programa, siguen los lineamientos estratégicos del Sector Transportes y Comunicaciones, sintetizados en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) en el contexto del proceso de descentralización nacional. Entre otros aspectos se busca ampliar, conservar y modernizar la infraestructura de transporte de calidad y competitividad, promoviendo la inclusión social y la integración interna y externa del país. Ello incluye a los sectores indígenas tradicionalmente marginados que presen-

tan altos porcentajes de pobreza y extrema pobreza, tanto de la región alto andina como de la Amazonía alta y baja.

1.1 Antecedentes

El PATS está básicamente orientado a la rehabilitación y mantenimiento de los denominados caminos vecinales, está asociado a la ejecución de proyectos similares que fueron ejecutados desde mediados de la última década del siglo pasado, los cuales pueden considerarse como vinculados a las siguientes dos etapas:

- a. En una primera etapa dividida en dos períodos que transcurren entre los años de 1995 a 2001, Previa Rural, actualmente PVD, con el apoyo financiero del BID y Banco Mundial (BM) ejecutó el Programa de Caminos Rurales (PCR Fase I) y en el periodo 2001 – 2006, ejecutó la segunda etapa (PCR Fase II). El programa se realizó en los 12 departamentos más pobres del país, logrando la rehabilitación de caminos vecinales, el mejoramiento de caminos de herradura y el mantenimiento para los caminos rehabilitados en la fase I. Con la participación de las autoridades locales (alcaldes provinciales), se realizaron acciones, en primer lugar, para garantizar y asegurar la sostenibilidad del mantenimiento vial, y en segundo lugar, para consolidar la descentralización de la gestión de los caminos rurales hacia los Gobiernos Locales, conformándose los denominados Institutos Viales Provinciales (IVPs).
- b. Seguidamente, desde el año 2007, se continuó con la ejecución del Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD), nuevamente con financiamiento del BID, del Banco Mundial (BM) y del Gobierno Nacional.

A partir de dichas experiencias, se estableció el modelo del sistema de mantenimiento rutinario bajo responsabilidad de los IVPs.

Como consecuencia de las capacidades institucionales adquiridas los programas ejecutados, y en cumplimiento de los objetivos sectoriales en materia de descentralización, se busca ejecutar el Programa de Apoyo al Transporte Subnacional – PATS. Mediante su implementación se garantizará el manejo ambiental y social adecuado y compatible con las salvaguardas sociales del BID, del BM y la legislación ambiental y social peruana.

Una característica saliente del PATS, es que el mismo se enfoca en las redes alimentadoras ubicadas en zonas rurales cuya rehabilitación y mantenimiento es cada vez más urgente. El objetivo del Programa es articular las capitales de provincia con capitales distritales, con centros poblados o espacios de influencia local y con las redes viales nacional y departamental o regional. El hecho es, sin embargo, que las rutas en numerosas ocasiones atraviesan espacios ocupados por poblaciones indígenas alto andinas y por poblaciones nativas amazónicas. En ese contexto, este documento ha sido elaborado para constituirse en el Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas.

Las entidades públicas o privadas que participan o apoyan en la ejecución y mantenimiento de las vías, son: a) Provias Descentralizado del MTC; b) Los Gobiernos Locales (Provinciales y Distri-

tales); c) Los Institutos Viales Provinciales (IVPs) de las municipalidades, d) Las Comunidades Campesinas alto andinas y las Comunidades Nativas de la Amazonía.

1.2 Objetivos del MRPI

El presente Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas (MRPI) se constituye en un instrumento conceptual y metodológico, preparado para señalar, a quienes deban implementar acciones del PATS, la forma más adecuada de vincularse con las poblaciones indígenas rurales, respetando sus derechos ancestrales a la tierra, lengua, organizaciones sociales, instituciones, identidad étnica y costumbres ancestrales. El MRPI está sustentado en la legislación peruana (especialmente en la Ley 29785 sobre el Derecho a Consulta Previa), en los lineamientos del Convenio 169 sobre derechos indígenas, y en las políticas operativas pertinentes del Banco Mundial (OP 4.10) y del Banco Interamericano de Desarrollo (OP-765).

Igualmente, el Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas tiene como ejes a dos premisas fundamentales. En primer lugar, la preservación de la identidad cultural se constituye como un principio general que además de ello, se extiende como una práctica constante de participación ciudadana indígena y de consulta por parte del Estado. Como señala el Marco de las Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas publicado por la DGASA, el Convenio 169 revela de forma directa el derecho y deber de las poblaciones indígenas en la participación en las diferentes etapas de formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Dicho proceso de participación y consulta constituye el principio fundamental del Convenio 169. No obstante y en segundo lugar, el MRPI considera el mandato para la realización de procesos de consulta, el cual no sólo se limita a las acciones adoptadas por la administración pública para autorizar y regular proyectos de desarrollo, infraestructural vial, uso de tierras o manejo de sus recursos naturales, sino que también incluyen todos los procesos que podrían afectar a los pueblos indígenas tales como los relacionados a la salud, educación, economía, e identidad. En ese sentido, los procesos de consulta a las poblaciones indígenas deben garantizar que las decisiones adoptadas por el Estado protejan e incluso mejoren los derechos primordiales de los pueblos indígenas y que éstos sean plenamente incorporados en la gestión y desarrollo de las políticas públicas correspondientes. A ello se debe sumar los aspectos articulados a la información que circula entre las mismas instituciones públicas y privadas y la proporcionada a las poblaciones indígenas para su funcionamiento adecuado.

Para ello, el presente MRPI presenta:

- Una caracterización global de las poblaciones indígenas a nivel nacional, incluyendo su distribución territorial, especialmente aquellas que pudieran ser afectadas positiva o negativamente por el PATS..
- Una metodología de identificación genérica y probabilística de los posibles impactos de los proyectos del PATS, en particular las poblaciones indígenas que son el tema central del presente Marco.
- Una identificación de las leyes y/o normas de la legislación nacional a las que se debe recurrir para proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, especificando en cuales situaciones se requiere de la ejecución y cumplimiento de la legislación sobre el derecho a la consulta previa y en qué contextos se requiere recurrir a otros mecanismos

eficientes de participación ciudadana. Indicación de cuáles son los pasos a seguir durante el derecho a la consulta.

- Explicación de cuáles son las metodologías interculturales apropiadas para la ejecución de las actividades vinculadas al derecho a la consulta previa.
- Identificación de los arreglos institucionales que posibiliten el cumplimiento de aspectos tales como supervisión y control del cumplimiento de la normativa nacional, del convenio 169 y de las salvaguardas del BM y del BID.
- Identificación de las responsabilidades institucionales de elaboración de los Planes de los Pueblos Indígenas que garanticen su carácter participativo, y determinación del contenido de los mencionados Planes. Recomendación de ciertas metodologías interculturales en los procesos de participación ciudadana y consulta previa.

1.3 Alcance del MRPI

El MRPI ha sido elaborado tomando como referencia el Marco de Gestión Ambiental y Social del PATS (Junio 2015), para el uso y aplicación de PVD, de las Oficinas de Coordinación Zonal (OCZ) de Provías Descentralizado, ubicadas a nivel departamental, y de los gobiernos locales, de las comunidades campesinas indígenas y nativas amazónicas, los cuales tienen bajo su responsabilidad la gestión ambiental y social de los proyectos del Programa. Igualmente, la cobertura social del Marco se limita a las poblaciones indígenas que se ubican dentro del espacio físico del Programa. El documento está compuesto por un Resumen Ejecutivo, 11 Capítulos y un conjunto de 7 cuadros:

En el primer capítulo del Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas se redacta una introducción con los antecedentes institucionales del programa, los objetivos y el alcance del mismo. Seguidamente, en el segundo capítulo seguidamente se presenta una descripción de la población indígena del Perú y su asociación con las condiciones de pobreza en el Perú.

En tercer capítulo se describe el programa de caminos vecinales, el área de influencia del mismo y la presencia de poblaciones indígenas, el marco de referencia y la justificación de la necesidad del programa. En este caso se insiste en la necesidad de mejorar la calidad de tales caminos, muchos de ellos en estado de deterioro. Seguidamente se explican los objetivos y componentes del programa, las acciones contempladas y las responsabilidades institucionales de ejecución del mismo.

En un cuarto capítulo se intenta establecer un balance entre impactos positivos y negativos del programa, a nivel social y económico, enfatizando los probables efectos sobre pueblos indígenas a nivel genérico. No se trata de evaluar caso por caso sino solo indicar posibles tendencias generales. Tal como se explica en el documento los efectos positivos son bastante más altos que los negativos. En este último caso se espera que sean nulos o mínimos.

En quinto capítulo se describe la importancia del Convenio 169 y las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la consulta previa como parte de una cultura democrática. En el sexto se analizan las Salvaguardas del Banco Mundial y las Políticas Operacionales, (Manual de Operaciones del Banco Mundial, OP. 4.10) y su vínculo con la denominada Consulta

Previa. En el séptimo, se explica la Guía Independiente de la Nueva Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP 765 del BID (06 2006) y las obligaciones que ésta significa. Los tres capítulos son importantes puesto que el MRPI se elabora sobre la base del Convenio 169 y las salvaguardas tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo.

A continuación en el capítulo octavo se describe y analiza el marco legal del Perú, enfatizándose de manera especial la legislación y normativa sobre Participación Ciudadana, y la ley de Consulta Previa. Posteriormente, en el capítulo noveno, se describe las características o los componentes que deben tener el Plan de Pueblos Indígenas y su carácter participativo. En el capítulo diez, se presenta la estructura institucional y los correspondientes arreglos y responsabilidades que se deben cumplir en relación al MRPI. En el once y último capítulo, se analizan las metodologías interculturales más relevantes en la realización de talleres o asambleas de consulta previa con los pueblos indígenas.

2. La Población Indígena y las Condiciones de Pobreza

De acuerdo al cuadro 2.28, del último censo de población y vivienda del 2007, en el Perú, el 13.2% de la población nacional habla el quechua, el 1.8% el aymara y el 0.9% otras lenguas nativas. Sin embargo, a nivel rural los respectivos porcentajes aumentan considerablemente: 30.1%, 4.2% y 3.2% respectivamente. Ello ocurre dentro de un contexto donde la población que habla quecha y aymara ha disminuido entre los censos de 1993 y el 2007, en un 3.3 y 0.5% a nivel nacional y 2.3 y 0.7 a nivel rural, y en todos los casos ha aumentado la proporción de los que hablan castellano:

CUADRO # 1

**Perú: Población censada de 5 y más años de edad, en áreas rurales
y lengua aprendida en la niñez, 1993 y 2007**

Área de residencia y lengua aprendida	CENSO 1993		CENSO 2007		Variación Porcentual Intercensal (puntos porcentuales)
	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total Nacional	19.190.624	100,00	2.468.753	100,00	
Castellano	15.450.014	80,30	20.718.227	83,90	3,6
Quechua	3.177.938	16,60	3.261.750	13,20	-3,30
Aymara	440.380	2,30	434.370	1,80	-0,50
Otra lengua nativa	132.174	0,70	223.194	0,90	0,20
Idioma Extranjero	35.118	0,20	21.097	0,10	-0,10
Sordomudo			28.899	0,10	
Rural	551.956	100,00	5.790.957	100,00	
Castellano	3.342.939	60,70	63.609.305	62,30	1,70
Quechua	1.782.551	32,30	1.740.359	30,10	-2,30
Aymara	269.614	4,90	244.845	4,20	-0,70
Otra lengua nativa	113.078	2,10	183.857	3	1,10
Idioma Extranjero	2.774	0	604	-	0,00
Sordomudo			11.987	0	

Fuente: Elaborado en base al Cuadro 2.28 INEI Censo de Población y Vivienda 2007

De igual manera, resalta que en los espacios rurales mientras que, por un lado, las mujeres en un 31.4%, 4.4% y 3.2% hablan quechua, aymara y otras lenguas, por otro lado, los hombres lo hacen en un 28.8%, 4.1 y 3.1%. Aunque la diferencia no es muy notoria, ello se debe a las migraciones masculinas del campo a la ciudad y al correspondiente proceso de aculturación. Ello se observa muy claramente en el cuadro 2, elaborado en base al censo del 2007:

CUADRO # 2

PERÚ: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CENSADA DE 5 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO SEGÚN AREA DE RESIDENCIA Y LENGUA APRENDIDA EN LA NIÑEZ, 2007

Área de residencia y lengua aprendida en la niñez	CENSO 2007	
	Hombre %	Mujer %
Castellano	84,3	83,6
Quechua	12,8	13,0
Aymara	1,8	1,8
Otra lengua Nativa	0,9	0,9
Idioma extranjera	0,1	0,1
Sordomudo	0,1	0,1
PORCENTAJE TOTAL NACIONAL	100,0	100,0
RURAL		
Castellano	63,8	60,8
Quechua	28,8	31,4
Aymara	4,1	4,4
Otra Lengua Nativa	3,1	3,2
Idioma extranjera	-	-
Sordomudo	0,2	0,2
PORCENTAJE TOTAL RURAL	100,0	100,0

Fuente: Elaborado en base al cuadro 2,29. INEI Censo de Población y Vivienda 2007

Ahora bien, la población indígena en el Perú no está homogéneamente distribuida. Tal como se observa en el cuadro 3, basado en el censo del 2007, el quechua es aprendido desde la niñez por el 71% de la población de cinco y más años en el departamento de Apurímac; por el 64.6% en Huancavelica; el 63% en Ayacucho; el 52% en Cusco y el 38% en Puno. Es decir, los departamentos del sur del Perú son los que concentran una mayor población quechua hablante. En el centro del país los porcentajes disminuyen a 31%, 28% y 9% en Ancash, Huánuco y en Junín, respectivamente; el aymara por el 27% en Puno; el 17% en Tacna y el 11% en Moquegua. El ashaninka por el 6% de la población en Ucayali y el 3% en Junín. Otras lenguas nativas son habladas en Ucayali en un 6.5%, Loreto en un 6.4% y en Amazonas en un 14%:

CUADRO # 3

PERÚ: PORCENTAJE DE POBLACION CENSADA DE 5 Y MAS AÑOS DE EDAD, POR LENGUA APRENDIDA EN LA NIÑEZ, SEGÚN DEPARTAMENTO 2007 (Porcentaje de la población de 5 y más años de edad)

Departamento	Lengua aprendida en la niñez							
	Total	Castellano	Quechua	Aymara	Ashaninka	Otra Lengua Nativa	Idioma Extranjero	Sordomudo
Total	100,0	83,9	13,2	1,8	0,3	0,7	0,1	0,1
Amazonas	100,0	85,4	0,1	0	0	14,1	0	0,3
Áncash	100,0	68,1	31,6	0,1	0	0,1	0	0,1
Apurímac	100,0	28,1	71,5	0,2	0	0	0	0,2
Arequipa	100,0	82,7	15,2	1,8	0	0,1	0,1	0,1
Ayacucho	100,0	35,7	63,9	0,1	0	0,1	0	0,1
Cajamarca	100,0	99,2	0,4	0	0	0,1	0	0,3
Pro. Const. del Callao	100,0	94,8	4,6	0,4	0	0,2	0	0,1
Cusco	100,0	46,3	52	0,2	0,3	0,9	0,2	0,2
Huancavelica	100,0	35,1	64,6	0,1	0	0	0	0,2
Huánuco	100,0	70,6	28,9	0,1	0,1	0	0	0,2
Ica	100,0	95	4,6	0,2	0	0	0,1	0,1
Junín	100,0	86,4	9,6	0,1	3,1	0,6	0	0,1
La Libertad	100,0	99,5	0,2	0	0	0,1	0	0,1
Lambayeque	100,0	97,5	2,2	0	0	0,1	0	0,1
Lima	100,0	93,2	6,2	0,3	0	0,1	0,2	0,1
Loreto	100,0	92,6	7	0	0	6,4	0	0,1
Madre de Dios	100,0	79,2	17,2	1		2	0,3	0,1
Moquegua	100,0	78,8	9,8	11,1	0	0,2	0	0,1
Pasco	100,0	90	6,7	0,1	2,3	0,7	0	0,1
Piura	100,0	99,6	0,1	0	0	0,2		0,1
Puno	100,0	33,8	38,5	27,5	0,1	0	0,1	0,1
San Martín	100,0	98	1	0	0	0,5	0	0,2
Tacna	100,0	80,1	2,6	17,1	0	0,1		0,1
Tumbes	100,0	99,6	0,2	0	0	0	0	0,1
Ucayali	100,0	87,7	1,6	0,1	3,9	6,5	0,1	0,1
Lima Metropolitana	100,0	93	6,3	0,4	0	0,1	0,2	0,1
Lima Provincias	100,0	96,8	2,7	0	0	0,2	0	0,2

Fuente: Elaborado en base al cuadro 2.30 INEI . Censo de Población y Vivienda 2007

Otra de las características de la población indígena es su elevada tasa de analfabetismo. El cuadro 4, indica que el 30.6% de la población rural que aprendió ashaninka en su niñez no habla ni escribe castellano; el 29.3% de la población rural que habla quechua; y el 19% de la población que habla aymara. En las restantes poblaciones nativas amazónicas tal porcentaje asciende a 24.9%. Dichos porcentajes son muy elevados en contraste a la población rural que habla castellano y cuyo porcentaje alcanza a un 14.4%:

CUADRO # 4

PERÚ: POBLACIÓN CENSADA DE 15 Y MAS AÑOS DE EDAD. POR LENGUA APRENDIDA EN LA NIÑEZ, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y CONDICIÓN DE ALFABETISMO. 2007 (Población de 15 y más años de edad)

Área de residencia Condición e Alfabetismo	Lengua aprendida en la niñez							
	Total	Castellano	Quechua	Aymara	Ashaninka	Otra Lengua Nativa	Idioma Extranjero	Sordomudo
Total Nacional	19.054.624	15.814.303	2.676.420	377.135	40.758	104.420	19.511	22.077
Sabe leer y escribir	17.695.066	15.140.289	2.092.977	322.072	29.541	82.719	19.511	7.957
No sabe leer ni escribir	1.359.558	674.014	583.443	55.063	11.217	21.701	-	14.120
Tasa de analfabetismo	7,1	4,3	21,8	14,6	27,5	20,8	-	64
Urbana	14.949.255	13.313.944	1.395.183	178.919	5.633	23.876	18.942	12.758
Sabe leer y escribir	14.400.465	12.998.769	1.187.725	161.537	5.159	22.215	18.942	6.118
No sabe leer ni escribir	548.790	315.175	207.458	17.382	474	1.661	-	6.640
Tasa de analfabetismo	3,7	2,4	14,9	9,7	8,4	7,0	-	52,0
Rural	4.150.369	2.500.359	1.281.237	198.216	35.125	80.544	569	9.319
Sabe leer y escribir	3.294.601	2.141.520	905.252	160.535	24.382	60.504	569	1.839
No sabe leer ni escribir	810.768	358.839	375.985	37.681	10.743	2.040	-	7.480
Tasa de analfabetismo	19,7	14,4	29,3	19,0	30,6	24,9	-	80,3

Fuente: Cuadro 2.31.INEI.Censo de Población Vivienda 2007

De acuerdo al documento *Políticas Operacionales*(OP) del Manual de Operaciones del Banco Mundial, publicado en julio 2005, como consecuencia de la diversidad de contextos en los que se desenvuelven los Pueblos Indígenas y a la carencia de una definición consensuada de “Pueblos Indígenas”, el Banco (BM) ha optado por no definir el concepto. En los diversos países donde existen Pueblos Indígenas, éstos pueden denominarse “minorías étnicas indígenas”, “aborígenes”, “pueblos autóctonos”, “nacionalidades minoritarias”, “tribus registradas” o “grupos tribales”. A los efectos de dicha política, la expresión “*Pueblos Indígenas*” se utiliza en sentido genérico para hacer referencia a grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada y que presentan las siguientes características: “a) *su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros; b) Un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios; c) Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y d) Una lengua indígena, con frecuencia distinta de la lengua oficial del país o región*”.

Resulta relevante remarcar, por un lado, que un grupo que haya perdido el “*apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto*” debido a dinámicas de separación forzosa sigue siendo elegible de ser cubierto como parte de la indicada política. El Banco podría optar por usar los sistemas de un país para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardias ambientales y sociales en un proyecto financiado por el mismo, que de

alguna forma afecte a los Pueblos Indígenas. Por otro lado, en la política del Banco no se establece un límite numérico mínimo, dado que los grupos de Pueblos Indígenas pueden ser muy pequeños y su tamaño puede hacerlos aún más vulnerables.

Es importante mencionar que con la ratificación del Convenio 169 por el Perú, se introduce formalmente en la legislación nacional el concepto de Pueblo Indígena. De acuerdo al Art 1 inciso b) del Convenio 169, se consideran como pueblos indígenas a:

“...los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”

El 31 de agosto del 2011 se promulgó la mencionada Ley de Consulta Previa 29785, la cual establece en su Art. 7 que: *“Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos...”* Como criterios objetivos se consideran entre otros, los siguientes:

- Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional
- Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan
- Instituciones sociales y costumbres propias
- Patrones culturales y modos de vida propios

Como criterio subjetivo se incluye principalmente la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Dicha definición no se contradice en absoluto con el espíritu de la política del Banco Mundial, en la medida que esta última es bastante amplia.

En el Perú, existen cinco criterios generales que han sido descritos por Trivelli (2005)¹ para la identificación de los hogares indígenas en el Perú. En primer lugar, hace referencia a las características lingüísticas en relación a la utilización de una lengua materna distinta a la española; en segundo lugar, pone en relieve la importancia de la auto-identificación de los jefes de hogar y cónyuges en cuanto a su pertenencia a un grupo étnico originario; la tercera característica se articula a las dos anteriores ya descritas, donde los jefes y/o cónyuges se deben concebir como descendientes de los pueblos Quechua, Aymara o de algún pueblo amazónico y/o utilizar una lengua diferente al castellano; en cuarto lugar, es de especial importancia la utilización habitual de la lengua originaria entre el jefe de hogar y/o cónyuge. Y finalmente, la quinta característica se refiere a la identificación de los hogares indígenas a través de la indicación del jefe y/o cónyuge de tener padres o abuelos con una lengua materna distinta al castellano². En su conjunto, Trivelli ha señalado que si bien el perfil multiétnico del Perú se ha conjugado de acuerdo a la variedad de

¹Trivelli, Carolina, 2005. *Los Hogares Indígenas y la Pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo 141. Instituto de Estudios Peruanos. IEP. Lima. Página 9.

² Ibíd.

pueblos originarios presentes en dicho territorio, también éstos deben ser comprendidos de acuerdo a las diferentes formas internas de entenderse y sentirse indígena en una significativa proporción de la sociedad civil.

En este contexto, combinando los datos proporcionados en la Encuesta de Hogares Peruanos del año 2001³, Trivelli ha señalado que existen entre 25% a 48% de hogares peruanos indígenas. El 25% (límite inferior) correspondería a los hogares donde el jefe y/o cónyuge utilizan habitualmente una lengua indígena. En cambio, el 48% (límite superior) representaría a los hogares donde el jefe y/o cónyuge poseen padres o abuelos con una lengua materna indígena⁴. Por otro lado, un hipotético promedio se articularía al hecho de que el jefe de hogar y/o cónyuge posee una lengua indígena o se auto-identifica como descendiente de un pueblo originario. De manera que en este último caso, el porcentaje resultaría de la combinación de dos medios que definirían a lo indígena desde los conceptos ya señalados. Para fortalecer su criterio, Trivelli trabajó posteriormente con los datos suministrados en la Encuesta de Hogares (ENAHO) del año 2005, encontrando la misma tendencia⁵. Sin embargo, la significativa brecha entre los índices porcentuales (límites inferior y superior) ha causado discrepancias entre la comunidad científica académica.

A diferencia de los criterios generados por Trivelli para la identificación de los hogares indígenas en el Perú, Leyton y Patrinos (2006)⁶ realizaron un estudio publicado por el Banco Mundial para la definición de lo indígena, lo que les ayudaría a identificar en términos cuantitativos el número de indígenas presentes en algunos países de América Latina. Ambos autores trabajaron con los mismos datos que Trivelli, encontrando que la gran disparidad de los índices porcentuales de dicha autora (25% y 48%) ocultaban el tamaño real de la población indígena, debido a que fueron el resultado de utilizar una sola pregunta en los censos o encuestas, lo que evidentemente redujo la confiabilidad y consistencia de las informaciones⁷. En ese sentido, para dichos autores el reto consistía en definir el concepto de indígena a través de un listado de registros que incluyen preguntas estandarizadas e indicadores operativos que en su conjunto resultarían en la identificación exacta de las poblaciones indígenas. Para ello, elaboraron tres conceptos relacionados a los: **a).** factores lingüísticos (utilización de la lengua); **b).** factores geográficos (la concentración en un territorio y su apego colectivo a dicho espacio), y **c).** la auto-identificación o sentido de pertenencia a un grupo étnico. Dichos criterios no son excluyentes, no obstante, la utilización del concepto de auto-identificación adquiere mayor grado de importancia en América Latina, en tanto se lo utiliza como método principal para la ubicación y cuantificación de la población indígena. Además de las categorías señaladas, también podrían incorporarse otras dos categorías: las lenguas secundarias y el grupo predominante en la comunidad local. De cualquier manera, los autores coinciden en indicar que el concepto de indígena varía según el contexto cultural, histórico y geográfico. Los tres mencionados indicadores no se contradicen con las definiciones y caracterización de pueblos indígenas del convenio 169, del BID o del BM. Para fines prácticos

³ Perú. INEI. *Encuesta Nacional de Hogares*. (ENAHO) 2001-IV.

⁴ Trivelli, Carolina, 2005. *Los Hogares Indígenas y la Pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo 141. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Página 53.

⁵ Estudio no publicado y trabajado para la OIT.

⁶ Layton, Heather Marie y Harry Anthony Patrinos. Estimando el Número de Indígenas en América Latina. En *Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina: 1994-2004*. Editores Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos. Banco Mundial. 2006. Páginas 31-2.

⁷ *Ibíd.*: 42-43.

estos tres indicadores deben ser tomados en cuenta en la identificación de pueblos indígenas que son impactados o son beneficiarios de las actividades del programa de rehabilitación y mejora de caminos vecinales.

Aunque para fines prácticos los criterios señalados a la definición de lo indígena son de suma importancia, sin embargo, también adquieren relevancia los análisis de la distribución geográfica y las condiciones de vida de la población indígena. No obstante, tal como lo hemos indicado existe una distribución desigual de la población indígena en el Perú. La población con mayor concentración indígena se sitúa en los departamentos del sur del Perú. Es así que en los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Cuzco y Puno (por la suma de Quechuas y Aymaras), más del 50% de la población habla un idioma indígena, por lo que se constituyen como lugares que contienen una alta densidad poblacional indígena (ver cuadro 3). Adicionalmente, se destaca que la mayor concentración de pobladores indígenas se sitúa en las zonas rurales, factor de suma importancia para los programas de desarrollo vinculados a la infraestructura vial, y los caminos vecinales en particular, dado que por cada habitante de la zona urbana que aprendió durante su niñez una lengua indígena existen tres que la aprendieron en las zonas rurales⁸.

El Mapa Etnolingüístico de Perú del año 2009 elaborado por INDEPA (Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos) y combinado con datos del censo del año 2007 muestra que 7,849 comunidades campesinas y nativas se asientan en el territorio nacional. De este total, 6,063 son comunidades campesinas mayoritariamente alto-andinas y 1,786 comunidades nativas. No obstante, la sección legal de dicho documento señala que la población indígena alto-andina se encuentra concentrada en las denominadas comunidades campesinas. Por su parte, el mapa también indica la presencia de diversas variables lingüísticas entre las que destacan 16 troncos etnolingüísticos, 67 lenguas y 71 etnias existentes en todo el país. La lengua Quechua, utilizada por 4 137,754 personas, es evidentemente la más importante, seguida por la Aymara, hablada por 443,248 personas y finalmente otras lenguas de los nativos amazónicos, ejercido por 332,974 personas. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que existen diferencias representativas en las particularidades lingüísticas de los grupos quechuas de Ayacucho (Chancas) y los de Cuzco (Incas) y otros como los Wari, los Ancash Wari, entre otros. Así como se evidencia la gran variedad de grupos y subgrupos lingüísticos dentro de la población amazónica nacional.

Resulta de suma importancia remarcar la relación entre pobreza, extrema pobreza y población indígena. La información proporcionada en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2007 expone a la condición de pobreza en el Perú articulada a las condiciones sociales y culturales de los grupos pertenecientes a los Quechua, Aymara o grupos amazónicos que hablan la lengua local. En otras palabras, los datos de la ENAH del año 2007 -que toman como referencia la lengua materna diferente al castellano aprendida en la niñez como indicador para la definición de los indígenas-, muestran que los mayores niveles de pobreza así como la ausencia de servicios básicos se encuentran concentrados en las poblaciones lingüísticas Quechua, Aymara y amazónicas. A modo de comparación, mientras que, por un lado, el 68% de la población de habla hispana ha superado la situación de pobreza, por otro lado, solamente el 20% de la población nativa amazónica, 38% de la población Quechua y 42% de la población Aymara son considerados como

⁸ *Ibíd.*: Tabla 2.28.

poblaciones que no viven debajo del límite de pobreza (ver cuadro 5)⁹. Esta situación se traduce a un fenómeno similar a lo que sucede en países como Bolivia o Ecuador donde las niñas o niños indígenas que residen en zonas rurales, tienen altas las probabilidades de mantenerse en estado de pobreza e incluso de extrema pobreza toda su vida¹⁰. En síntesis, dos tercios de la población indígena nacional reflejan que su condición étnica se articula a condiciones socioeconómicas de pobreza o extrema pobreza.

CUADRO #5

POBREZA MONETARIA SEGÚN LENGUA MATERNA.

	Quechua	Aymara	Nativo Amazónico	Hispano Hablante
Pobre Extremo	32.05	25.86	46.96	8.65
Pobre No Extremo	30.35	31.72	32.92	23.66
No pobre	37.60	42.42	20.12	67.69
Total	100.0	100.00	100.0	100.0

Fuente. Perú. INEI. Encuesta Nacional de Hogares, 2007. Tabla 14.

Por lo que, en Perú la tendencia a que un hogar sea pobre se incrementa en un 10% si es un hogar considerado indígena, incluso tal probabilidad puede llegar a aumentar un 15% si en el hogar se usa frecuentemente la lengua materna indígena¹¹. Trivelli encontró que este fenómeno ocurre sobretodo en el sector rural, contrario a lo que sucede en Lima, la principal ciudad del Perú¹². La autora explica esta diferencia por el mayor o menor acceso de recursos e infraestructura sanitaria y educativa donde la pertenencia a una minoría étnica no tiene mayor relevancia¹³. En su conjunto, la situación de pobreza entre la población indígena no está condicionada a su carácter étnico

⁹ Perú. INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). *Encuesta Nacional de Hogares*, 2007. Tabla 14. 2008.

¹⁰ Trivelli Carolina, 2005. *Los Hogares Indígenas y la Pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo 141. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Página 54.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

sino a la menor disponibilidad de recursos económicos y a las condiciones de producción de la población, especialmente en las zonas rurales.

3. El Programa de Apoyo al Transporte Sub-Nacional

3.1 Objetivo General del Programa

El objetivo principal del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional – PATS es: “Integrar las poblaciones rurales dentro del área del programa a servicios públicos, corredores logísticos y actividades generadoras de empleo mejorando a infraestructura vial rural y fortaleciendo la gestión vial descentralizada”.

3.2 El Área de Influencia del Programa y las Poblaciones Indígenas

El área de influencia del PATS está comprendida por 570 distritos pertenecientes a los quintiles I y II de pobreza, a las zonas de conflictos sociales a nivel nacional, e igualmente a las regiones con más de 50% de población en proceso de desarrollo e inclusión social conforme a lo ha determinado el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)¹⁴. Dentro de esa lógica se incluyen regiones altamente cocaleras conflictivas tales como: la zona del VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro), la zona del Alto Huallaga e igualmente las zonas de influencia de ambas. Las zonas donde se comprueba una mayor densidad de población indígena son aquellos distritos pertenecientes a los quintiles más pobres del país decir, justamente, donde residen poblaciones pertenecientes a las comunidades indígenas alto andinas.

Según el Censo del 2007, el total los beneficiados, asciende a 4,418,833 habitantes. Considerando esta cifra y las tasas de crecimiento de población nacional, el anteriormente citado Estudio de Pre-inversión a nivel de Perfil del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional estima que para el año 2014 la población beneficiada será de 4,920,929 (INEI-Censo Nacional de Población y Vivienda 2007). En los mencionados 570 distritos, el 64.11% es rural y el resto es urbana, aunque se trata básicamente de poblados relativamente pequeños (Fuente: XI Censo de Población y V de Hogares-INEI 2007). Igualmente, la población masculina representa el 50.7% y la femenina el 49.3%.

Se proyecta que la población crecerá de un total de 4,924,859 habitantes (año 2014) a un total de 5,323,138 habitantes hasta el año 2019, que es cuando culmina del Programa. De acuerdo a nuestros cálculos, ello representa un crecimiento porcentual de 8.08% respecto al total inicial, es decir un promedio de 1.61% al año (INEI - Censos de Población y Vivienda 1993 y 2007). Asimismo, según los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda y los datos elaborados por el Estudio de Pre-inversión del 2014, la mayor parte la población beneficiada está conformada por trabajadores independientes lo que porcentualmente significa el 50.64% de la PEA y donde la principal actividad económica es la agricultura. En términos generales, las ocupaciones

¹⁴El MIDIS define “Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social - PEPI” como aquella población que tenga al menos tres de las siguientes características: pertenecer al quintil 1 de pobreza, residir en ámbito rural, que el jefe de hogar tenga lengua materna indígena y que la educación de la madre sea menor a primaria completa.

de mayor importancia son los trabajadores independientes (50.64%), los trabajadores familiares no remunerado (18.65%) y los obreros (14.54%) (Estudio de Preinversión a nivel de Perfil del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional – PATS 2014:34).

Sin embargo, dentro de todas las características señaladas resalta el hecho de que se trata de distritos donde la población indígena es mayoritaria o en todo caso constituye un porcentaje muy significativo de la población departamental. Ello se observa muy claramente en las provincias de Puno, Apurímac, Huancavelica, Cusco y Ayacucho. Se trata de espacios ocupados por poblaciones abrumadoramente quechuas y aymaras en el caso de Puno (ver cuadro # 3).

En ese contexto resulta que varios de los proyectos que se ejecuten coinciden con espacios o territorios ocupados por poblaciones indígenas rurales, cuyas características centrales sean su ocupación preferentemente rural, su identidad y apego espiritual colectivo con la tierra, su relativamente alto índice de analfabetismo. Aunque el Proyecto no señale explícitamente como prioridad a las zonas indígenas, lo que se observa es que en la práctica se superpone a dichas zonas.

A continuación se presenta la distribución de la población beneficiada por el programa. En casi todos los casos se observa una notoria coincidencia con las poblaciones indígenas del Perú. En el caso de la lista presentada en el cuadro 6, se observa que las provincias señaladas en Ayacucho, Cusco, Apurímac y Huancavelica existe una fuerte presencia indígena quechua. Más aún, en el caso de las provincias de Madre de Dios, Ucayali y Loreto, sobre todo en las regiones fronterizas marcadas en el mapa, la existencia de poblaciones indígenas muy tradicionales es una característica bastante notoria. Dicha superposición se comprueba al comparar el mapa 1 con el de los grupos etno-ligüísticos del Perú, elaborado por INDEPA.

CUADRO # 6

POBLACIÓN BENEFICIADA CON EL PROGRAMA (según PATS, 2014)

Dpto.	Provincia	Población proyectada al 2014
AMAZONAS	BAGUA	23.843
	CONDORCANQUI	48.234
	LUYA	2.495
ANCASH	ANTONIO RAYMONDI	6.233
	CARHUAZ	7.949
	CARLOS FERMIN FITZCARRALD	5.889
	HUARI	5.260
	HUAYLAS	11.629
	MARISCAL LUZARIAGA	4.056
	POMABAMBA	19.408
	RECUAY	2.972
APURIMAC	ABANCAY	41.747
	ANDAHUAYLAS	100.161
	ANTABAMBA	13.661
	AYMARAES	27.854
	COTABAMBAS	50.974
	CHINCHEROS	57.447
	GRAU	21.828
AREQUIPA	AREQUIPA	2.371
	CARAVELI	981
	CASTILLA	2.168
	CAYLLOMA	17.969
	CONDESUYOS	5.289
	LA UNION	3.791
AYACUCHO	HUAMANGA	74.170
	CANGALLO	22.422
	HUANCA SANCOS	7.886
	HUANTA	10.393
	LA MAR	93.746
	LUCANAS	21.939
	PARINOCOCHAS	9.392
	PAUCAR DEL SARA SARA	3.025
SUCRE	9.286	

	VICTO FAJARDO	25.628
	VILCAS HUAMAN	23.141
CAJAMARCA	CAJAMARCA	28.096
	CAJABAMBA	41.753
	CELENDIN	3.081
	CHOTA	31.326
	CUTERVO	6.106
	HUALGAYOC	18.764
	JAEN	8.684
	SAN IGNACIO	90.448
	SAN MARCOS	14.461
CUSCO	CUSCO	2.609
	ACOMAYO	28.391
	ANTA	32.118
	CALCA	34.369
	CANAS	40.366
	CANCHIS	36.936
	CHUMBILVILCAS	84.177
	ESPINAR	27.967
	LA CONVENCION	103.292
	PARURO	16.350
	PAUCARTAMBO	38.062
	QUSPICANCHI	55.724
	URUBAMBA	10.971
HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	100.057
	ACOBAMBA	62.980
	ANGARAES	58.329
	CASTROVIRREYNA	5.849
	CHURCAMP	40.816
	HUAYTARA	12.807
	TAYACAJA	111.021
HUANUCO	HUANUCO	295.675
	AMBO	61.790
	DOS DE MAYO	33.158
	HUCAYBAMBA	13.949
	HUAMALIES	74.004
	LEONCIO PRADO	130.261
	MARAÑON	29.646
	PACHITEA	67.178

	PUERTO INCA	21.508
	YAROWILCA	30.200
ICA	CHINCHA	1.221
	HUANCAYO	24.349
	CONCEPCION	14.820
	JUNIN	7.954
JUNIN	SATIPO	67.761
	LORETO	16.431
	MARISCAL RAMON CASTILLA	32.306
LORETO	REQUENA	2.668
	DATEM DEL MARAÑON	35.159
	TAMBOPATA	73.174
MADRE DE DIOS	TAHUAMANU	8.913
PASCO	DANIEL ALCIDES CARION	4.383
	OXAPAMBA	25.646
PIURA	AYABACA	105.124
	HUANCABAMBA	79.087
	PUNO	251.817
	AZANGARO	76.598
	CARABAYA	64.835
PUNO	CHUCUITO	104.202
	COLLAO	82.853
	HUANCANE	77.425
	LAMPA	25.743
	MELGAR	52.426
	MOHO	30.981
	SAN ANTONIO DE PUTINA	33.074
	SAN ROMAN	6.747
	SANDIA	56,659
	YUNGUYO	52.788
	LAMAS	2.775
SAN MARTIN	MARISCAL CACERES	56.668
	TOCACHE	80.570
TACNA	TACNA	109.010
TUMBES	TUMBES	7.031
	ZARUMILLA	45.721
	CORONEL PORTILLO	129.067
UCAYALI	ATALAYA	1.816
	PADRE ABAD	56.341

PURUS	4.172
TOTAL	4.920.929

Fuente: Estudio de Preinversión a Nivel del Perfil del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional PATS, 2014

3.3 Marco de Referencia y Justificación. La Red Vecinal Rural dentro del Sistema Nacional de Carreteras

De acuerdo al Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2007-MTC, el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) es el conjunto de carreteras conformantes de la Red Vial Nacional, Red Vial Departamental o Regional y Red Vial Vecinal o Rural. Según el Clasificador de Rutas del SINAC (D.S. N° 036-2011-MTC)⁵, la longitud total de la Red Vial en sus tres categorías es de 151,564 Km. De dicha cantidad global, un total de 26,495 Km (18%) son carreteras nacionales que están bajo la responsabilidad del MTC; 29,030 Km (19%) son carreteras departamentales que son controladas por los gobiernos regionales y un total de 96,039 Km (63%) son caminos vecinales que se encuentran bajo la competencia de los gobiernos locales.

La indicada red vial vecinal, que es objeto central de este documento, está constituida por los caminos o rutas que conforman la red vial circunscrita al ámbito local, y cuyo objetivo, tal como hemos indicado, es articular las capitales de provincia con capitales distritales, con centros poblados o espacios de influencia local y con las redes viales nacional y departamental o regional (Ibíd.:26-27). En el contexto del proceso de descentralización y de acuerdo al Reglamento de Jerarquización Vial (D.S. N° 017-2007-MTC), el mantenimiento de la indicada Red Vial Vecinal es responsabilidad de los gobiernos locales. Más aún, el Reglamento señala que los gobiernos locales pueden delegar la gestión de ciertos tramos de la red vial de su competencia mediante convenios de cooperación.

Resulta importante recalcar que existen grandes diferencias entre la infraestructura vial nacional y las carreteras departamentales y locales. Mientras que el 56% de la Red Vial Nacional está pavimentada y se encuentra en términos generales en buen estado, ello no sucede con las carreteras departamentales y locales. En este último caso, y en un porcentaje muy significativo, se trata de rutas afirmadas o trochas en mal e inclusive algunas en un estado de visible deterioro y que son utilizadas para el servicio provincial de carga y pasajeros. Peor aún, solo un 1.7% de la Red Vial Vecinal está pavimentada. Tal como lo indica el Estudio de Preinversión a Nivel del Perfil del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional PATS, del 2014: *“Actualmente, el sistema vial está concentrado en atender la demanda de servicios de transportes y necesidades de interconexión de las grandes ciudades del país, y no llega a satisfacer los requerimientos que garanticen óptimas condiciones de accesibilidad, transitabilidad, confiabilidad y seguridad, limitando la inclusión social, la sostenibilidad en el crecimiento económico y la integración interna del país”* (p.26).

Igualmente, a nivel nacional, tal como lo hemos mencionado menos del 2% de dichas vías tienen la condición de asfaltadas, el 98.3% se encuentran afirmadas, sin afirmar o en condición de trocha. Lamentablemente los datos disponibles sobre el estado actual de los mencionados caminos

tampoco son muy alentadores. Únicamente el 10% de la Red Vial Vecinal se encuentra en buen estado, el 42% en regular estado, el 34% se encuentra en mal estado y el 10% se encuentra en pésimo estado de conservación (Ibíd.:26-28). En decir, el 44% está en muy malas condiciones de mantenimiento.

Asimismo, las vías sin afirmar y a nivel de trocha, como resultado de que carecen de un tratamiento adecuado de su superficie de rodadura, son sumamente difíciles y lentas de transitar. Ello obviamente perjudica a las personas que las utilizan, poniendo en riesgo su vida y/o salud, y a los vehículos que transitan por dichas rutas, incrementando sus costos de mantenimiento. Dichos caminos o rutas suman un total de 73,941 Km (77% de la Red Vial Vecinal) (Ibíd.: 27). La mala o muy mal condición de los caminos se acentúa por la topografía accidentada, especialmente en las regiones alto-andinas, agravada por factores climáticos durante los meses de lluvias (octubre a mayo) y la ausencia eficaz y rápida de mantenimiento en los indicados meses.

Un último caso es el de los denominados caminos de herradura y que no son reconocidos por el Clasificador de Rutas del SINAC. Cabe indicar, sin embargo, que éstos conforman el último eslabón de conexión de la cadena vial del país y alrededor de los cuales reside la mayor concentración de pobreza y extrema pobreza del país, principalmente de origen indígena (Ibíd: 29). Provías Descentralizado ha fomentado y alentado las inversiones necesarias para este tipo de infraestructura vial, mejorando las condiciones de alrededor de 11 mil km a nivel nacional. No obstante, se calcula que son 28,596 km de caminos de herradura los que son transitados de forma recurrente por las poblaciones rurales. Ello significa que solo un 38% tienen labores de mantenimiento y/o mejora. El restante 62% se encuentra en muy malas condiciones, lo que por sus características genera un riesgo para la vida de los indicados pobladores.

Un problema adicional es que, por un lado, las labores de mantenimiento, tanto periódicas como rutinarias, se ven continuamente afectadas por la insuficiente asignación de recursos financieros para dichas actividades. Finalmente, los recursos provenientes del canon y sobre canon de los gobiernos locales, tampoco pueden ser destinados para dichas labores de mantenimiento, los cuales están dirigidos a financiar básicamente gastos de capital de inversión (Ibíd.: 28). En ese sentido, resulta importante remarcar que Provías Descentralizado tiene como prioridad promover una “*cultura de mantenimiento*”, como parte constitutiva del modelo de gestión vial que promueve para los gobiernos descentralizados.

Todo ello ha perjudicado el desarrollo económico y social de las zonas rurales, su integración a la vida productiva, laboral y comercial con el resto del país y su participación en las cadenas productivas nacionales e internacionales. En pocas palabras, ha acentuado la marginación y el aislamiento de las comunidades rurales pobres o extremadamente pobres que lamentablemente en la abrumadora mayoría de los casos coinciden con las poblaciones indígenas del país.

De acuerdo a la Guía Simplificada para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Vecinales, dichas vías deben cumplir con las siguientes características:

- a. Caminos de bajo tráfico (IMD < 100 veh/día).
- b. Mejoramientos y/o rehabilitaciones que puedan alcanzar nivel de afirmado en la superficie de rodadura.

- c. Problemas solucionables con mejoramiento de drenaje u obras cuya inversión no sea más de 15% del costo total de la obra.
- d. No contemplen problemas de expropiaciones.
- e. No generen alto impacto socio-ambiental.
- f. No presenten existencia de restos arqueológicos.

Las entidades públicas o privadas que participan o apoyan en la ejecución y mantenimiento de las vías, son: a). Provias Descentralizado del MTC; b). Los Gobiernos Locales (Provinciales y Distritales); c). Los Institutos Viales Provinciales (IVPs) de las municipalidades, d). Las Comunidades Campesinas alto andinas y las Comunidades Nativas de la Amazonía.

Los principales actores beneficiarios del PIP (Proyecto de Inversión Pública) son:

- a. Los potenciales beneficiarios del PIP.
- b. Los pobladores que deben otorgar derechos de pase.
- c. Los que pudiesen ser afectados en la ejecución u operación, como la asociación de regantes o comunidades campesinas.
- d. Las entidades que financiarán el PIP.
- e. Las entidades públicas o privadas que participan o apoyan en la ejecución y mantenimiento de la vía.

3.4 Componentes del PATS

Con el objetivo de apoyar la gestión vial descentralizada, el PATS recurre a dos líneas de acción que funcionarán de manera conjunta y simultánea: En primer lugar, la intervención de la infraestructura vial rural y en segundo lugar, el fortalecimiento de las capacidades y asistencia de los gobiernos descentralizados. De ambas líneas se derivan los siguientes componentes:

Componente 1: Infraestructura para la inclusión social

El objetivo de este componente es dotar de infraestructura vial de calidad y en buenas condiciones de transitabilidad básicamente a las zonas rurales del ámbito FONIE (*Fondo para la Inclusión Económica de Zonas Rurales*), disminuyendo la brecha de infraestructura vial según el criterio de focalización y complementando las intervenciones financiadas con los recursos del denominado FONIE. Debido a la definición de su contenido sobre inclusión social, este componente es uno de los que explícitamente se vincula más con la temática de las poblaciones indígenas alto andinas y amazónicas.

Dentro de este componente se prevé la elaboración de estudios (de preinversión y definitivos) y ejecución de obras cuyo fin sea la rehabilitación y mejora de caminos rurales y la reposición de puentes, que localizados en el ámbito de actividades del FONIE. De manera complementaria, se ejecutarán las acciones al interior de la denominada Ventana de Desarrollo Local (VDL), con el

propósito de generar oportunidades de desarrollo económico para las comunidades rurales en el ámbito de los caminos intervenidos por el componente. Dichas actividades tienen un impacto indiscutible sobre las poblaciones especialmente indígenas.

Subcomponente: Integración de la red vecinal alimentadora de los corredores logísticos

El objetivo de este componente es contribuir a la mejora de la competitividad nacional centrándose en la disminución de los costos logísticos, a través de la reducción de los costos de transportes.

A partir de la elaboración del Diagnóstico de los Servicios Logísticos en el Perú, se logró identificar y priorizar 22 corredores de infraestructura logística (20 Corredores logísticos y 02 Ejes Estructurales) a través de los cuales se traslada carga entre los diferentes nodos de transporte. Comprenden en su trayectoria una longitud de 25,717 km de la red vial (entre vías nacionales, departamentales y vecinales), y su intervención ha sido considerada dentro del Programa de Inversiones 2011 – 2016 del MTC.

Igualmente, se busca generar oportunidades de desarrollo económico y ventajas competitivas para las zonas productoras, por medio de las denominadas Ventanas de Desarrollo Local Ampliada (VDLA), considerando el fortalecimiento de los gobiernos descentralizados para la mejora de los procesos de la cadena de valor relacionada al corredor logístico intervenido.

Componente 2: Mantenimiento de la Infraestructura vial rural

Este componente financiará la elaboración de expedientes técnicos, actividades de **mantenimiento periódico y rutinario** para caminos vecinales y puentes, ejecutada de manera descentralizada por los IVPs y tercerizada a través de la contratación de microempresas o asociaciones sin fines de lucro, ambas modalidades vinculadas a poblaciones u organizaciones rurales aledañas a los caminos intervenidos para el mantenimiento. De igual manera este componente busca financiar los trabajos de mantenimiento que aseguren el buen estado de transitabilidad de las vías intervenidas con el PCR, PTRD y PATS.

Se fomentará la ejecución descentralizada y tercerizada del mantenimiento y para ello se elaborarán una serie de expedientes técnicos. La cartera del componente considera básicamente mantener los caminos intervenidos del PCR, PTRD y PATS. No obstante, también se podrán incorporar trabajos de mantenimiento para aquellos caminos vecinales que anteriormente recibieron atención con otras fuentes de financiamiento y cuyos gobiernos locales no dispongan de suficientes recursos financieros. Asimismo, se financiarán trabajos que generen experiencia profesional en la gestión vial entre los jóvenes egresados de las universidades del interior. Finalmente, el componente tiene previsto financiar actividades que posibiliten a los gobiernos descentralizados conformar organizaciones rurales de mantenimiento vial y fortalecer sus capacidades técnicas.

Las actividades de mantenimiento tienen dos modalidades: las de mantenimiento rutinario y las

de mantenimiento periódico. El cuidado y *mantenimiento rutinario* es una actividad que se debe realizar todos los días y su ejecución implica el uso de instrumentos manejados manualmente. Entre dichas tareas se encuentran:

1. El cuidado y mejora de cunetas de coronación
2. El cuidado y mejora de cunetas laterales
3. El cuidado de puentes y pontones
4. El cuidado de alcantarillas
5. El cuidado de cruces y canales de riego
6. El cuidado de badenes o paseos de agua
7. El cuidado de señales de tránsito
8. El cuidado de postes de kilometraje
9. El cuidado de guardavías
10. El cuidado de muros de sostenimiento y contención.

Componente 3: Gestión Vial descentralizada

El objetivo de este componente es financiar las acciones que conlleven el desarrollo del modelo de gestión vial descentralizada; igualmente, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los GR y GL para que asuman con eficiencia la gestión vial.

El PATS considera continuar con el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos descentralizados para la adecuada planificación vial, de manera que se logre implementar una planificación, integrada y articulada en los tres niveles de gobierno. Resulta importante remarcar que para la Mejora de la Gestión Vial Descentralizada se tiene previsto financiar acciones y consultorías que permitan que el modelo de gestión del vial descentralizada incorpore temas relacionados a la inclusión, ciudadanía y democracia.

Componente 4: Gestión del Programa

El propósito de este componente es financiar la gestión del Programa. Concretamente, el financiamiento de la gestión administrativa y las contrataciones de Auditoría Externa del Programa.

A través de este componente se considera el financiamiento de la gestión del Programa. En específico, se considera el financiamiento de la gestión administrativa y de las contrataciones de Auditoría Externa del Programa.

3.5 Principales actividades contempladas en el Programa

El Programa debe desarrollarse de acuerdo al ciclo de inversión. En otras palabras, los primeros años se destinarán principalmente la elaboración de los estudios y los siguientes a la ejecución de las obras civiles. En ese sentido, se ha determinado que la ejecución del Programa tenga una duración de 5 años, desde el 2015.

Las actividades a ser consideradas por componente, y que tienen una particular relevancia a nivel social son las siguientes:

Componente 1: Infraestructura para la inclusión social

Componente 2: Integración de la red vecinal alimentadora de los corredores logísticos

Componente 3: Mantenimiento de la Infraestructura vial rural

Componente 4: Gestión Vial descentralizada

Componente 5: Gestión del Programa

3.6 Responsabilidades para la Ejecución del Programa

PVD realizó durante el año 2010 un conjunto de talleres denominados “*Balance, Lecciones Aprendidas y Perspectivas de Provías Descentralizado*”. Igualmente, en el 2012, llevó a cabo el “Taller Administrativo, Financiero y Lecciones Aprendidas del Programa de Caminos Departamentales – PCD”. El primer taller tuvo como objetivo central mostrar las fortalezas, oportunidades y debilidades de las actividades que promueve el PVD relacionadas al PCD y PTRD. El segundo taller tuvo como objetivo incorporar las inquietudes de los funcionarios de los gobiernos regionales. A partir de ello, se inició la elaboración de las propuestas de intervención del PATS. Teniendo en cuenta la experiencia de los programas PCR, PTRD y PCD, así como de los problemas percibidos e intereses de los involucrados, se propone que los involucrados en la ejecución del Programa sean:

Provías Descentralizado:

Esta oficina del MTC debe ejercer el rol de unidad Ejecutora responsable del Programa, cumplirá principalmente las funciones de coordinación general, apoyo técnico y planificación a nivel de Gobierno Central. En Provías Descentralizado se deberá mantener un equipo de especialistas sociales (antropólogos, lingüistas, comunicadores) cuya responsabilidad central será, en primer lugar, supervisar y gestionar la ejecución de los Planes de Pueblos Indígenas a nivel local e igualmente, en segundo lugar, desarrollar iniciativas para fortalecer las capacidades institucionales no solo de los gobiernos regionales y locales para que puedan cumplir eficientemente las competencias asignadas sino también de aquellas poblaciones indígenas que se encuentran en los alrededores de los caminos vecinales. A través de convenios interinstitucionales, se encargará de la ejecución de estudios, obras y actividades de mantenimiento para los gobiernos locales – IVPs con débiles capacidades técnicas y administrativas.

Al interior de la cadena de mando, Provías Descentralizado dispone de *Oficinas de Coordinación Zonales* en cada departamento y funcionan como micro instituciones zonales y que son las encargadas de realizar las funciones de coordinación y gestión a nivel departamental. En dichas oficinas deberán reclutarse especialistas sociales (antropólogos, sociólogos, lingüistas o comunicadores) encargados de supervisar y/o monitorear la elaboración los Planes de los Pueblos Indígenas (PPI).

Gobiernos Locales – Institutos Viales Provinciales:

Los gobiernos locales serán los principales responsables de la gestión y ejecución de las actividades de planificación vial, que incluyen el georeferenciamiento de las vías y el monitoreo de la red vial. Cabe recalcar que en numerosas ocasiones los gobiernos locales pueden estar conformados por poblaciones indígenas. Los gobiernos locales han adquirido una importante experiencia previa en dichas labores. Es así que durante el periodo 1995 – 2001, Provías Rural, hoy Provías Descentralizado, a través del BID y BM, ejecutó el Programa de Caminos Rurales (PCR fase I) y posteriormente durante el periodo 2001 – 2006, se ejecutó una segunda etapa del PCR. El programa se realizó en los 12 departamentos más pobres del país, rehabilitando más de 8 mil km de caminos vecinales y el mejoramiento de 3 mil km de caminos vecinales y de herradura. Trabajando conjuntamente con las autoridades locales (alcaldes provinciales), se ejecutaron actividades para asegurar la sostenibilidad del mantenimiento vial, así como para consolidar la descentralización de la gestión de los caminos rurales hacia los gobiernos locales, conformándose los Institutos Viales Provinciales (IVPs). Posteriormente, desde el año 2007, se continuó con la ejecución del Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD), con financiamiento del BID, BM y el Gobierno Nacional. Con este Programa se logró la rehabilitación de 3,272 km de caminos vecinales y el mantenimiento de 7,647 km de caminos vecinales. Con ello, se estableció el esquema del sistema de mantenimiento rutinario a cargo de los IVPs.

A continuación se describe por componente a los principales responsables para la ejecución del Programa - PATS:

Componente 1: Infraestructura para la inclusión social

Los gobiernos locales en sus diversas formas deberán implementar políticas que promuevan la inclusión social a través del desarrollo productivo, favoreciendo: **a).** a los pequeños productores rurales pobres o extremadamente pobres, **b).** a las poblaciones de las comunidades indígenas alto andinas y **c).** a las poblaciones comunidades nativas amazónicas que residen alrededor de los caminos vecinales intervenidos, procurando recurrir y respetar las formas tradicionales de organización social, económica y política para el emprendimiento de acciones de promoción (proyectos, medidas de políticas, redes de cooperación y concertación) que posibiliten la provisión de bienes y servicios públicos. En todos los casos que se ameriten se deberán cumplir tanto las salvaguardas del BM con del BID como también las leyes nacionales vinculadas al derecho a la consulta y la participación ciudadana.

Subcomponente: Integración de la red vecinal alimentadora de los corredores logísticos

El cumplimiento de la ejecución de los estudios y obras estará a cargo de PVD, previo acuerdo con el gobierno local. En este caso, PVD se encargará de planificar la ejecución de las inversiones en coordinación con el MTC. Una vez finalizada la labor de PVD, el gobierno local se encargará continuar con el mantenimiento de la infraestructura vial intervenida.

Componente 2: Mantenimiento de la Infraestructura vial rural

El modelo propuesto por PVD considera que el mantenimiento rutinario debe ser fundamentalmente gestionado e implementado por los gobiernos locales – IVP, y que para la ejecución de las labores de mantenimiento rutinario se contraten organizaciones rurales conformadas por pobladores de las zonas aledañas a los caminos intervenidos (Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario o Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro). Asimismo, los IVP (sin importar su clasificación), se responsabilizarán de la elaboración de expedientes técnicos. Finalmente, en cada departamento existe una Oficina de Coordinación Zonal (OCZ) que es la que canaliza a nivel departamental la ejecución de las políticas diseñadas por PVD.

Con el objetivo de cumplir los planes de mantenimiento rutinario, los recursos financieros serán transferidos con cargo a la contrapartida del Programa, bajo la modalidad de Transferencias Programáticas Condicionadas directamente desde Tesoro Público a los presupuestos de los gobiernos regionales y locales beneficiados.

Componente 3: Gestión Vial descentralizada

El PATS apoyará al MTC en sus responsabilidades de gestión pública relacionadas al desarrollo del marco institucional y políticas para la gestión vial descentralizada. Las mencionadas acciones de apoyo se realizarán de manera coordinada con las instancias responsables del MTC y los gobiernos descentralizados.

Componente 4: Gestión del Programa

Este componente será administrado y ejecutado por PVD y seguidamente por las Oficinas de Coordinación Zonal (OCZ). Se espera que las Oficinas de Coordinación Zonal se recluten especialistas sociales. La gestión social en las regiones indígenas es un aspecto vinculante de la gestión del programa. Se deberá llevar de tal forma que se cumpla con el marco legal socioambiental del Perú y con los salvaguardas ambientales de los bancos (BID y BM).

4. Impactos del Programa

4.1 Los Impactos en las Poblaciones afectadas del Proyecto de Rehabilitación y Mejora de Caminos Rurales Vecinales

De por sí todas las intervenciones humanas causan impactos sobre el entorno natural, sin embargo existen diversos niveles. Las obras pueden –o no- tener el mismo nivel de impacto que aquellos megaproyectos como son los relacionados a la infraestructura minera, gasífera, petrolera,

entre otros¹⁵. Asimismo, las obras viales tales como carreteras, autopistas, caminos, trochas forestales, tienen diversos impactos sobre el ambiente y la sociedad. De manera que, una ruta construida dentro del bosque primario de la selva amazónica tiene diferente nivel de impacto que la reparación o mejora de una vía ya construida, entendiéndose que en este segundo caso estaríamos hablando del asfaltado o pavimentación de caminos de tierra que han sido anteriormente determinados, por lo que se constituyen de menor impacto que cuando se construye por primera vez una vía dentro del bosque virgen.

Las obras viales pueden producir una trasplatación de territorios como consecuencia de la traza de nuevas líneas geográficas que inciden en grandes proporciones de ecosistemas, espacios sociales, culturales y productivos así como pueden producir la superposición de diversas demandas políticas¹⁶. Dichos factores terminan articulándose entre sí al culminar la obra dependiendo del tipo de trabajo vial realizado, por lo que pronto se empiezan a visualizar los impactos positivos y negativos causados en los ámbitos sociales y económicos. Las externalidades sociales no necesariamente se presentan de forma negativa, dado que dependen del contexto social y la manera por la cual se llevan a cabo las obras de infraestructura. A ello cabe señalar que el impacto visto desde la globalidad de las labores de una ruta nacional incide de diferente forma a los caminos o rutas ejecutados en un ámbito regional, provincial o distrital. De todas formas, los riesgos que se asumen dependen de que se cumplan cuatro factores descritos a continuación: 1) las obligaciones expuestas por los estudios de impacto ambiental; 2) las peticiones de la participación ciudadana libre e informada; 3) la efectividad del compromiso y responsabilidad social de las empresas; y 4) la coordinación permanente y constante de los actores involucrados en las distintas etapas de desarrollo del proyecto vial¹⁷.

El presente documento enfatiza el impacto en las poblaciones indígenas alto-andinas situadas en el sur del Perú donde se incluyen las poblaciones del Cusco, Ayacucho y Apurímac y en las poblaciones nativas de la Amazonía baja y alta del departamento de San Martín. De manera que, se estudian las poblaciones rurales y semi-rurales que serán afectadas de forma directa e indirecta así como, negativamente o positivamente por la rehabilitación y mejora de los caminos vecinales en otros proyectos.

No obstante, cabe recalcar que las labores de mejora y rehabilitación de los caminos vecinales rurales son consideradas como de categoría dos y tres, debido a que en el 95% de los casos se trabaja sobre las base de caminos o rutas ya existentes y en labores de mantenimiento rutinario o periódico. Igualmente, cuando atraviesan poblados con viviendas o establecimientos comerciales las distancias son relativamente muy cortas (menos de medio kilómetro) y tales caminos simplemente articulan un espacio agrario con otro de las mismas características. Por lo mismo, su impacto es menor en comparación a la apertura de caminos.

Luego de dos o tres años el mantenimiento adquiere el rasgo de periódico, dado que el ciclo de

¹⁵DGASA. Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. **Manual de Relaciones Comunitarias para Proyectos de Infraestructura Vial**. Lima 2006. Página 5.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

vida o deterioro natural del camino obliga a una mayor intervención. A éste último se le denomina **mantenimiento periódico** y donde se utiliza maquinaria más pesada. En casos de desastres naturales el ciclo de vida natural se acorta y es necesario realizar mayores labores de **rehabilitación**.

En cualquier caso, dichas actividades pueden impactar de manera positiva o negativa a las poblaciones que residen en los lugares donde se ejecutan dichas labores. Más aún, ambos territorios pueden tener presencia de pobladores de origen quechua o aymara. Por ejemplo, en el caso de las poblaciones indígenas alto-andinas del sur, las rutas vecinales atraviesan lugares de asentamiento de comunidades campesinas indígenas y en pocos casos, tal como indicamos, también atraviesan espacios donde se han constituido pueblos del mismo origen. En cuanto a las poblaciones amazónicas, debido a que la conformación étnica es mucho más diversa, la ruta de Juanjui y Tocache en San Martín presenta poblaciones mixtas donde residen habitantes nativos lamistas conjuntamente con pobladores mestizos, también denominados como ribereños y con colonos procedentes de la región andina o de las partes altas del departamento de Cajamarca, que en diferentes periodos dados durante las últimas cuatro décadas, se han trasladado en continuas oleadas migratorias.

4.1.1. Impactos positivos

4.1.1.2 A corto plazo

El desarrollo de obras de infraestructura llevadas a cabo en las partes altas como en las bajas, resultarán en el incremento de la demanda de empleo asalariado para la población local, siempre y cuando se mantengan las políticas de incorporación de trabajadores y trabajadoras no calificados de la localidad. No obstante, el nivel de impacto obedecerá a la cantidad de trabajadores contratados y del tipo de labores que desempeñarían. En el caso del **mantenimiento rutinario** la generación de empleo puede ser permanente. En el **mantenimiento periódico o la rehabilitación** la contratación de empleados o trabajadores locales puede tener un carácter más temporal y por lo mismo, también lo serán los ingresos, lo que producirá un incremento en el volumen y circulación interna de la masa monetaria de la población local. Esta dinámica será de impacto positivo para las poblaciones indígenas de los Departamentos del sur del país que como lo indicamos anteriormente, están entre los índices de pobreza y pobreza extrema del país.

4.1.1.3 A mediano y largo plazo

Las obras relacionadas a la rehabilitación y mejora de los caminos vecinales permitirán que a mediano y largo plazo se incremente el flujo de comercio de las regiones ya mencionadas. De manera que en cuanto a los productos agropecuarios regionales, existiría un aumento significativo en sus probabilidades de salida dado que ello ocurriría de manera más rápida y eficaz lo que a su vez, resultaría en el incremento de sus niveles de comercialización. Asimismo, se presentaría un aumento del ingreso de los productos regionales relacionados a los bienes manufacturados urbanos, lo que produciría dos factores importantes. En primer lugar, habría una evidente reducción de los costos de comercialización de la producción agrícola regional y en segundo lugar, el incremento permanente de los ingresos monetarios de las poblaciones locales. En su conjunto se traduciría en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales, elemento indispensable

para combatir la pobreza.

Por otro lado, la incursión de nuevos actores de diversos orígenes socioculturales en las zonas predominantemente indígenas, como las regiones quechuas o aymaras situadas en las áreas rurales de Ayacucho, Puno, Apurímac y Huancavelica, es un fenómeno que se puede dar como resultado de la mejora y rehabilitación de los caminos vecinales. Dicha dinámica es positiva en cuanto forman espacios diversos y socioculturales. No obstante, simultáneamente como respuesta a la expansión de la modernidad, también pueden suceder conflictos, la trasplatación de valores y la transformación de aspectos culturales y una ocupación desordenada del espacio. De todas formas, los cambios culturales son dinámicas incontrolables e irreversibles. De forma contraria, entre los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, ocurrieron varias migraciones laborales hacia la costa y selva; la expansión de medios de comunicación permitieron que los pobladores jóvenes de las comunidades campesinas accedan a telefonía e Internet y otras formas de comunicación rápida, vinculándolos con diversas culturas que ya no solamente sería la mestiza nacional, sino también con sociedades en el ámbito global. En otras palabras, la mejora y rehabilitación de caminos vecinales, presupone dinámicas de mestizaje cultural que ya han sucedido durante varias décadas antes.

4.1.1.4 Otros impactos

- 1) Como resultado del incremento de la comercialización de las poblaciones asentadas en las rutas de las tierras altas y bajas, aumentaría el valor económico de las propiedades agropecuarias y comerciales situadas en ambos lados de las rutas rehabilitadas o pavimentadas, entre los 5 a 7 kilómetros en promedio. De este modo, se apoyaría la producción y comercialización de productos agrícolas diversificados y nativos, particularmente los concentrados en las áreas alto-andinas que son productos que presentan ventajas comparativas frente a la producción ilícita de las zonas tropicales, dado el mayor acceso a las vías para la salida de dichos productos.
- 2) Por su parte, se manifestará un aumento en la intensificación del uso del suelo en las zonas de tierras altas como bajas. Además de ello se presentaría la reincorporación del trabajo agrícola en las tierras que fueron anteriormente abandonadas como consecuencia del nulo mantenimiento de los caminos vecinales, de las condiciones desventajosas de comercialización de productos perecederos, de las migraciones laborales de mano de obra masculina, barbecho o descanso, entre otros. En realidad, este es un fenómeno que ya se ha producido en algunas regiones como resultado de la mejora de caminos vecinales.
- 3) Asimismo, permitiría la retención de los trabajadores y por ende de mano de obra dentro de las zonas que tradicionalmente fueron las que los expulsaron así como, el retorno de algunos de los migrantes que salieron de sus pueblos o comunidades campesinas de las regiones alto andinas.
- 4) La mejora de caminos vecinales puede provocar el incremento de inversiones turísticas. En añadidura a lo expuesto, el mayor flujo de turistas, personas y dinero permitiría la inversión, el desarrollo e incorporación de nuevas empresas de artesanías indígenas con mayor potencial que las que existen hoy en día, especialmente en las zonas alto-andinas.

- 6) La mayor cercanía a los espacios urbanos implicaría tanto la disminución relativa de los espacios aislados de los poblados más pequeños como también una reducción en la criminalidad y delincuencia en las carreteras. Ello debido a –como se dijo anteriormente- que la delincuencia actúa en espacios mayormente aislados que se encuentran lejos del control rápido y eficiente de la policía.
- 7) Por otro lado, las vías mejoradas y rehabilitadas permitirán que las familias con problemas de salud se trasladen más rápidamente y puedan acceder a centros médicos con mejores condiciones hospitalarias.
- 8) Los caminos no pavimentados de uso frecuente son caminos que expanden polvo, por lo que el asfaltado de carreteras eliminaría el polvo presente especialmente en las épocas de sequía, reduciendo a su vez enfermedades pulmonares originadas por esta causa.
- 9) El asfaltado de las rutas permitirá fortalecer los lazos familiares, debido a la accesibilidad a los poblados. De manera que se producirán con mayor frecuencia más visitas a familiares, compadres y amigos a sus poblados o comunidades de origen, lo que se traduce en un soporte para el fortalecimiento de la autoestima étnica.
- 10) Los mecanismos de participación expuestos en la normativa y/o legislación de los estudios de impacto ambiental relacionados a la construcción, rehabilitación y mejoría vial, si se desarrollan adecuadamente permitirán que con la participación ciudadana se canalicen propuestas de desarrollo e inversión, así como la producción de sinergias institucionales implementados desde los mismos actores.
- 11) Como resultado de la rehabilitación y mejora de las rutas, pueden aparecer procesos de reasentamiento de viviendas, casas comerciales, obras de alcantarillado y los denominados “pases de agua”, lo que significaría que la nueva infraestructura y obras sean mejores que las anteriores en términos de resistencia y calidad, en su conjunto apuntarían a una mejoría en la calidad de vida de los pobladores. Asimismo, los alcantarillados y los “pases de agua” adyacentes a la carretera implicarían una disminución considerable en la pérdida de agua de la población.
- 12) Si es que se implementan iniciativas a nivel de pueblos indígenas vinculadas a las denominadas Ventanas de Desarrollo Local, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la capacidad institucionales y el desarrollo de iniciativas, por ejemplo productivas, el impacto puede ser muy positivo para las economías indígenas.

4.2.1 Impactos Negativos

A diferencia de los proyectos que implican una apertura nueva de vías de acceso y comunicación y por ello su impacto es alto en cuanto afectan a las poblaciones, sus propiedades y su medio ambiente; el proyecto de Rehabilitación y Mejora de Carreteras se constituye de manera que sus impactos negativos son medianos y temporales debido a que en términos generales se constituyen como parte del proceso de modernización, por lo que no deben implicar intensos conflictos sociales. A continuación se exponen las posibles afectaciones negativas de intensidad muy leve o

mediana. Creemos que en su conjunto los impactos negativos serán menores o muy leves.

4.2.1.1 A corto plazo

Cuando se trata de una contratación temporal de mano de obra local no calificada (actividades vinculadas a las denominadas **mejoras periódicas, de apertura y/o rehabilitación**) se generaría a corto plazo la ilusión de que los cambios en las condiciones de vida y en las modalidades de consumo permanecerían definitivamente. De manera que al culminar las obras, también terminan los ingresos monetarios lo que evidentemente genera frustración entre los pobladores. Para contrarrestar dicha adversidad, en todos los talleres o asambleas de información se deberá prestar especial atención a las iniciativas de desarrollo y a la posibilidad de canalizar sinergias institucionales que en su conjunto facilitarían la generación de ingresos monetarios alternativos y permanentes.

Igualmente, a corto plazo se generaría en las zonas de impacto (donde se ejecutarían las obras) ciertos escenarios de **muy leve tensión** por un periodo temporal que podrían producir malestar entre los pobladores semi-urbanos y semi-rurales. Dicha situación incluye el ruido de las máquinas o instrumentos de uso manual, el levantamiento de polvo por la extracción de piedras y tierra, entre otras dinámicas que acompañan la rehabilitación y mejoramiento de las carreteras. En las áreas rurales, el impacto podría aumentar dado que no solo afectaría a los pobladores sino también a la fauna local. Aunque igualmente los patrones de asentamientos dispersos típicos de los habitantes ayudarían a contrarrestar el impacto, permitiendo que ocurra a menor escala y que se reduzca o desaparezca al culminar las obras. En cuanto a los animales silvestres, también se verían afectados (especialmente los de las zonas tropicales), no obstante, se debe señalar que dicha afectación será **temporal y muy leve** dado que estamos hablando de caminos vecinales que ya han sido construidos y transitados desde varios años atrás, contrario a lo que implicaría la construcción de una vía nueva. Por otro lado, también podrían aparecer temporalmente pequeños conflictos asociados al acceso de las canteras y piedras, pases de agua y por los impactos generados.

4.2.1.2 A mediano y largo plazo

Una de las consecuencias de mediano y largo plazo que podría acompañar al proceso de rehabilitación y mejoras de los caminos rurales vecinales en las zonas alto-andinas donde se ubican asentamientos campesinos o indígenas Quechuas y Aymaras, es la proliferación y crecimiento de núcleos semi-urbanos más grandes que los actuales. Dicho fenómeno corresponde en un inicio, al aumento y expansión del comercio de la venta de comida, tiendas y almacenes pequeños de productos al por menor y agropecuarios, entre otros. Para luego ampliarse a través de la instalación de mercados campesinos locales, hostales, bares, etc. lo que resulta en la desarticulación parcial con las comunidades de origen y la instalación permanente de los denominados “pueblos”, que contienen más altos índices de autonomía. Estos poblados, a diferencia de los núcleos semi-urbanos, no necesariamente requieren de infraestructura sanitaria para su crecimiento. De manera que la rehabilitación y el asfaltado de las carreteras podrían provocar el surgimiento de pueblos sin las condiciones físicamente adecuadas.

4.2.1.3. Otros impactos y el caso de las zonas de frontera.

1) La proliferación de nuevos núcleos semi-urbanos situados en las zonas tropicales, tienden a ser resultado de la expansión de la frontera agropecuaria y demográfica. Contrario a lo que pasa en las tierras altas, donde el proceso de surgimiento de nuevos polos de conglomeración poblacional adquieren otro tipo de características. Por su parte, las mejorías dadas por las diversas rutas presentan resultados positivos en cuanto significarían el incremento de productos de comercio, la inserción de nuevos migrantes colonos y mayor demanda por las tierras. Sin embargo, también implicaría la invasión de las tierras abandonadas o en fase de descanso por parte de los colonos, sin considerar el uso y manejo del suelo de sistemas agrícolas de agricultura migratoria o de rozo y queema que le dan los verdaderos propietarios.

5. El Convenio 169 y las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la consulta previa como parte de una cultura democrática.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se constituye como una legislación de suma importancia para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, en cuanto aplica que los pueblos deben ser consultados en relación a los temas que los afectan. El Convenio es un instrumento jurídico de carácter vinculante que fue ratificado por el Perú por la Resolución Legislativa N° 26253, del año 1993. Desde su ratificación el Estado peruano tiene la obligación del cumplimiento de las disposiciones relacionadas entre las que se incluye el derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas y Tribales. Asimismo, la ratificación permite el fortalecimiento de la constitución del Estado Peruano como país multiétnico y multicultural¹⁸. El factor territorial es fundamental para garantizar la preservación de la cultura, la identidad y la integridad étnica; en tal sentido, el Convenio 169 establece claramente que los pueblos indígenas tienen el derecho de preservar su identidad cultural y conservar la posesión y el uso de sus territorios.

Bajo estos parámetros, las disposiciones de la consulta se constituyen como normas centrales de dicho Convenio, en especial las del artículo 6, en donde el resto de disposiciones se articulan a ella. Su incumplimiento, así como la realización de la consulta sin las características que la orienta, compromete gravemente a la responsabilidad internacional de los Estados¹⁹. Tal como lo indica el informe interpretativo de la Defensoría del Pueblo del 2009, la consulta es un derecho que debe ser incluido en todas las medidas legislativas o administrativas -sin importar el sector o nivel del gobierno- donde podrían afectar directamente a los pueblos indígenas.

A su vez es importante señalar que dicho proceso, no debería de aplicarse simplemente por el cumplimiento de una obligación expuesta por Convenio 169, sino porque en el marco de un régimen democrático, es deber del Estado informar y consultar a los pueblos que han sido tradicionalmente excluidos de los procesos de decisiones estatales, lo que lo llevará al fortalecimiento

¹⁸Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo -OIT-, en su observación individual sobre la aplicación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, párrafo: 18.

¹⁹Defensoría del Pueblo, Perú. 2009. *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas*. (Informe N° 011-2009-DP/AMASPPI.PPI). Página 6.

para su construcción como estado multiétnico y multicultural a través del desarrollo de una cultura de diálogo social e intercultural. En otras palabras, la cultura de la participación ciudadana y de los diálogos son aspectos claves para la formación de una sociedad democrática.

El mandato para la realización de procesos de consulta no sólo se limita a las acciones adoptadas por la administración pública para autorizar y regular proyectos de desarrollo, infraestructural vial, uso de tierras o manejo de sus recursos naturales, sino que también incluyen todas las medidas que podrían afectar a los pueblos indígenas como los aspectos relacionados a la salud, educación, economía, identidad, etc.²⁰ En síntesis, los procesos de consulta deben garantizar que las decisiones adoptadas por el Estado protejan e incluso mejoren los derechos primordiales de los pueblos indígenas y éstos deben estar incorporados en la gestión y desarrollo de las políticas públicas correspondientes. A ello se debe sumar los aspectos articulados a la información que se genera entre las mismas instituciones públicas y privadas y la proporcionada a las poblaciones indígenas para su funcionamiento adecuado²¹. Lo expuesto en el artículo 7 inciso 3 del Convenio 169, declara que los gobiernos son los responsables en garantizar la realización de estudios conjuntamente con los pueblos indígenas lo que permitirá la evaluación del impacto económico, social, cultural, espiritual y medio ambiental que podrían producir las actividades de desarrollo. Dicho aspecto puede implicar la instalación, rehabilitación y mejora de infraestructura. Los resultados de los estudios deben constituirse como fundamento para la realización de las actividades. En cuanto a la información proporcionada a las poblaciones indígenas, ésta se la debe adecuar a traducciones y ajustes para la realidad sociocultural y educativa, con la finalidad de que los datos técnicos sean comprendidos por el conjunto de las poblaciones.

Otro de los pilares del Convenio 169, también reconocido en el artículo 2º, inciso 17 de la Constitución es el derecho a la participación de los pueblos²², lo que se traduce en el derecho a la libre intervención en los procesos y en la toma de decisiones del sector políticos, social y cultural. De forma específica, el Convenio 169 se refiere a las esferas de participación de acuerdo a varios factores: a) los gobiernos son los responsables de desarrollar coordinadamente y sistemáticamente la participación (art. 2); b). El Estado debe establecer las condiciones adecuadas para el cumplimiento de dichos objetivos (artículo 6); c). Los pueblos indígenas tienen el deber de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo regional, que se elaboren con los estudios (artículo 7.1); d). Debe primar el criterio de protección de los recursos naturales de las poblaciones indígenas en los procesos de investigación y elaboración previa de programas, (artículo 15.1); e). Los pueblos indígenas deben participar de los beneficios generados por las actividades de desarrollo (artículo 15, 2)²³.

6. *Las Salvaguardas del Banco Mundial y las Políticas Operacionales, (Manual de Operaciones del Banco Mundial, OP. 4.10): La Consulta Previa*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*: 21.

²² *Ibíd.*: 28.

²³ *Ibíd.*: 29.

El Banco Mundial (BM) ha elaborado de manera precisa una serie de políticas operacionales con el objetivo de cumplir un conjunto de salvaguardas, entre las que se encuentran las relacionadas a las poblaciones indígenas, que de alguna manera son impactadas por la implementación de uno o varios proyectos de desarrollo. Dicha política facilita al cumplimiento de la misión del Banco “*de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los Pueblos Indígenas*”. Cabe indicar que en todos los proyectos propuestos para financiamiento por el BM que afectan de forma sustancial: **a)** las estrategias productivas de sobrevivencia; **b)** al acceso a recursos naturales; a la vida cotidiana y los estilos de vida; y **c)** a la dinámica cultural de los Pueblos Indígenas, el Banco solicitará al prestatario que realice un proceso de consulta previa, libre e informada.

Más aún, el BM sólo otorga “*financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad*” (Políticas Operacionales, 2005, Manual de Operaciones del Banco Mundial, OP. 4.10). Cabe recalcar que por “*consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas*”, el BM entiende un “*proceso colectivo y adecuado, desde el punto de vista cultural, de toma de decisiones, subsiguiente a un proceso significativo de consultas de buena fe y participación informada respecto de la preparación y ejecución del proyecto*”. Ello no significa que se reconozca el derecho de veto a personas ni grupos.

Tal como indica el Manual de Operaciones del BM, en todos los proyectos financiados por el Banco se requiere incorporar medidas para “*a) evitar posibles efectos adversos sobre las comunidades indígenas, o b) cuando éstos no puedan evitarse, reducirlos lo más posible, mitigarlos o compensarlos.*” (Ibíd.) Dichos proyectos se diseñan también de manera que los Pueblos Indígenas reciban una variedad de beneficios sociales y económicos que sean culturalmente apropiados, e inclusivos desde la perspectiva inter-generacional y de género.

Asimismo, el Banco Mundial reconoce que las identidades culturales de los Pueblos Indígenas están estrechamente relacionadas a las tierras que ocupan ancestralmente y a todos los recursos naturales de los que dependen para su sobrevivencia. Como resultado de la implementación de los proyectos de desarrollo, los Pueblos Indígenas están permanentemente expuestos a riesgos de todo tipo, como por ejemplo, “*la pérdida de su identidad, cultura o medios de vida tradicionales, así como a diversas enfermedades.*” (Ibíd.). Otro rasgo particular que se enfatiza es que los aspectos de carácter inter-generacional y de género entre los Pueblos Indígenas son particularmente complejos. Debido a su condición de grupos sociales marginados por los grupos dominantes de sus sociedades nacionales, las mencionadas poblaciones constituyen los segmentos históricamente más vulnerables de la población (Ibíd.). Ello indiscutiblemente, “*limita su capacidad de defender sus intereses y derechos sobre las tierras, territorios y demás recursos productivos, o restringe su capacidad de participar en el desarrollo y beneficiarse de éste.*” Finalmente, el Banco enfatiza que los Pueblos Indígenas cumplen un rol fundamental en el desarrollo socialmente más justo y ecológicamente sostenible.

Cuando un proyecto afecta a Pueblos Indígenas, se requiere celebrar consultas previas, libres e informadas con dichos pueblos. Con el objetivo de garantizar el éxito de la consulta, resulta imprescindible, en primer lugar, establecer un marco apropiado que favorezca la inclusión inter-generacional y de género y que “*brinde, en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, oportunidades de consulta entre el prestatario, las comunidades indígenas afectadas, las or-*

ganizaciones de Pueblos Indígenas, si las hubiera, y otras organizaciones de la sociedad civil que señalen las comunidades indígenas afectadas” (Política Operacional OP 4.10). En segundo lugar, se sugiere recurrir a métodos de consulta que tomen en cuenta los valores sociales y culturales de las comunidades indígenas y sus condiciones económicas locales. En el diseño de las metodologías se debe otorgar especial atención a las expectativas de las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas y a todos aquellos sectores que puedan acceder a las ventajas que ofrece el proyecto de desarrollo en cuestión, y finalmente, en tercer lugar, en cada fase de la preparación y ejecución del proyecto, se requiere comunicar y proporcionar a las comunidades indígenas afectadas toda la información relacionada al proyecto. Ello incluye una evaluación de los probables efectos negativos del proyecto en las comunidades indígenas afectadas.

Solamente si las comunidades indígenas afectadas están dispuestas a otorgar un amplio apoyo al proyecto, se decide proceder con la ejecución del proyecto. La mencionada decisión se toma sobre la base de la evaluación social y las consultas previas, libres e informadas realizadas con las comunidades indígenas. Si ese es el caso, el prestatario prepara un informe bastante detallado que incluye entre otros documentos: “*a) Los resultados de la evaluación social; b) del proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas; c) Las medidas adicionales, incluidas las modificaciones del diseño del proyecto, que puedan ser necesarias para abordar los efectos adversos sobre los Pueblos Indígenas y para que el proyecto les reporte beneficios apropiados desde el punto de vista cultural; d) Las recomendaciones para llevar a cabo consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas, y para que éstas participen durante la ejecución, el seguimiento y la evaluación del proyecto; y e) Cualquier acuerdo formal alcanzado con las comunidades indígenas o con las organizaciones de Pueblos Indígenas” (Ibíd.).* Resulta sumamente importante remarcar que para que sigan las siguientes etapas del proceso se requiere comprobar el pleno apoyo de las comunidades indígenas al proyecto, lo cual se debe haber logrado dentro de un proceso de consulta previa, libre, informado y en un contexto culturalmente adecuado. Para ello, las actas de dichos talleres de consulta previa constituyen una prueba importante de dicho apoyo.

7. *La Guía Independiente de la Nueva Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP 765 del BID (Febrero 2006)*

Igualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) a través de su propuesta de Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), y de forma muy similar, procura por un lado, establecer un marco que sirva como base esencial de protección de los derechos de los pueblos indígenas y asimismo, por otro lado, instituir salvaguardas específicas con el propósito de apoyar las iniciativas de “*desarrollo con identidad*” de las indicadas poblaciones.

La Política Operativa del Banco Interamericano de Desarrollo es un reglamento interno del Banco que establece requisitos y salvaguardias obligatorios para el Banco, su personal (de ciertos niveles), y para el Prestatario (en este caso el Estado). Se aplica a todas las operaciones y actividades financiadas por el Banco, incluso a los proyectos específicos realizados cerca de o en una comunidad indígena. Los objetivos de la mencionada Política Operativa son:

- a). Apoyar el desarrollo con identidad de las sociedades o pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión”

- b). Salvaguardar a los mencionados pueblos indígenas y sus derechos de los impactos adversos potenciales y de la exclusión en todos los proyectos financiados por el Banco.
- c). Evitar o mitigar los impactos adversos directos e indirectos en los pueblos indígenas, sus derechos o su patrimonio cultural y territorial, tanto individuales como colectivos.

La política se aplica a los Pueblos Indígenas, que cumplen con los tres criterios siguientes: “En primer lugar, ser *“descendientes de los pueblos que habitaban la región de América Latina y el Caribe en la época de la conquista o la colonización”*; En segundo lugar, aquellos pueblos que *“independientemente de su situación jurídica o su residencia actual, conservan parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales”*; y en tercer lugar, que *“se auto-identifican como pertenecientes a pueblos indígenas, o culturas o pueblos anteriores a la colonia”*.

Las normas de derechos aplicables consisten en: la “legislación nacional”, las “normas internacionales” tales como la jurisprudencia del sistema interamericano y los tratados internacionales y los “sistemas jurídicos indígenas”. En este último punto la Política únicamente considera *“leyes de origen, derechos consuetudinarios, usos y costumbres, y justicia y sistemas judiciales indígenas”* que se *“toman en cuenta según las reglas para su reconocimiento establecidas en la legislación de cada país.”* Asimismo, se remarca que los proyectos deben respetar el derecho de los pueblos indígenas no contactados *“de permanecer en dicha condición y vivir libremente de acuerdo a su cultura”*.

La Política contiene dos grupos de directrices: a) Las primeras promueven el “Desarrollo con Identidad” de los pueblos indígenas, incluyendo a la consideración de los temas indígenas en las agendas de desarrollo nacional y a la inclusión de los temas indígenas en las operaciones del Banco bajo un enfoque general; b) El segundo grupo de directrices se orientan al establecimiento de salvaguardias a ser aplicadas en forma específica para cada operación, Las mismas están diseñadas para evitar o minimizar la exclusión y los impactos negativos sobre los pueblos indígenas eventualmente causados por cada operación en particular.

Asociadas a las directrices que promueven el “Desarrollo con Identidad” el Banco procede a implementar medidas de carácter estratégico a nivel nacional, subregional y sectorial, en especial para aquellos países con población indígena significativa en tamaño, diversidad o vulnerabilidad. Vinculadas al grupo de directrices aplicables a operaciones específicas, el Banco aplica medidas operativas para: a) **a).**determinar la presencia de los poblaciones indígenas afectadas; **b).**determinar los posibles impactos y beneficios potenciales, directos, indirectos, cumulativos o regionales; **c).**identificar la naturaleza, el enfoque y la intensidad de los impactos y beneficios identificados; y **d).**determinar el nivel de análisis necesario para atender la temática indígena, incluyendo los análisis socioculturales y los procesos de consulta y de negociación de buena fe.

En aquellos casos en que el Banco decidiera financiar un proyecto con impactos ambientales adversos el Banco orienta y verifica el cumplimiento, por parte del Prestatario del proyecto, de los siguientes requerimientos) La preparación de evaluaciones socioculturales que sirvan como

insumo al documento de préstamo, al trabajo de la misión de análisis y al proceso de revisión social y ambiental. Para ello, el Banco requiere y verifica que el Prestatario del proyecto realice evaluaciones para determinar la gravedad de los impactos negativos potenciales sobre la seguridad física y nutricional, las tierras, los territorios, los recursos, la sociedad, los derechos, la economía tradicional, los medios de vida, la identidad cultural de los pueblos indígenas, identificando a los afectados y sus legítimos representantes en procesos internos de toma de decisión; ii) la realización de procesos de consulta y negociación de buena fe con los afectados indígenas, que sean socioculturalmente apropiados y debidamente documentados relativo al diseño, análisis de alternativas, preparación, debida diligencia y ejecución del proyecto; iii) La incorporación en el proyecto, evidenciada por el contenido del documento de préstamo y de los documentos contractuales del proyecto, de medidas exigibles de mitigación, restauración y compensación detalladas oportunamente en planes de protección, compensación o desarrollo indígena u otros instrumentos.

Para el BID, la Consulta consiste en un proceso de intercambio de información y opiniones entre el Prestatario y los pueblos indígenas potencialmente afectados. En dicho proceso pueden distinguirse dos momentos o etapas diferentes: a) Una primera etapa en que los pueblos potencialmente afectados acceden a información idónea sobre el proyecto, sus beneficios, riesgos e impactos y tienen oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre los proyectos y sus preocupaciones y aspiraciones en cuanto a las oportunidades para la participación indígena en los beneficios, los riesgos e impactos que podrían afectar a los pueblos indígenas y las medidas de prevención o mitigación; y (b) el Prestatario informa a los grupos afectados sobre el mismo, responde a las dudas y preocupaciones expresadas, pasa a conocer las percepciones y preferencias de los pueblos y grupos afectados y trata de internalizar las perspectivas y demandas de estos grupos en las decisiones sobre el diseño, la ejecución, las medidas de mitigación y compensación y la evaluación sociocultural del proyecto.

Adicionalmente, y para aquellos proyectos que tuvieran impactos potenciales adversos especialmente significativos sobre pueblos o grupos indígenas, el Banco exige al Prestatario que presente evidencia documentada de los acuerdos alcanzados con los pueblos afectados. En caso de incumplimiento, el Banco puede, eventualmente, implementar las medidas correctivas necesarias para que el Prestatario del proyecto corrija los problemas identificados dentro de un plazo aceptable.

El Banco requiere que se establezcan indicadores que permitan verificar el cumplimiento y la efectividad de la aplicación de la Política Operacional, incluyendo la efectividad de los proyectos en mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y en considerar las especificidades culturales de dichos pueblos. El Banco evalúa periódicamente la implementación de la Política Operativa así como el alcance de sus objetivos, mediante revisiones independientes que incluyen consultas con los gobiernos nacionales, los pueblos indígenas, el sector privado y la sociedad civil.

8. Legislación y Normativa del Perú sobre la Participación Ciudadana y el Derecho a la Consulta

Si bien los principios rectores de la consulta previa están señalados en las salvaguardas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo e igualmente por la legislación nacional y su correspondiente normativa, así como en este Marco, los aspectos de procedimiento y los pasos específicos están claramente descritos en la nueva legislación y normativa peruana. Es por ello que a continuación los detallamos en el punto del presente Marco de Relacionamiento con Pueblos Indígenas.

En el Perú existe un conjunto de dispositivos legales pertinentes al tema de la consulta previa y la participación ciudadana, relacionados a las poblaciones indígenas. Este constituye el marco normativo de referencia para las acciones de planificación, construcción, supervisión, entre otros de los caminos vecinales.

- Constitución Política del Perú
- Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Ley de Consulta Previa. Ley N° 29785.
- Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Ley N° 27446
- Ley del Procedimiento Administrativo General (11.04.01). Ley N°27444 –7
- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (25.07.02). Ley N°27791 –7.
- Decreto Supremo N° 029-2006-MTC –2. Creación del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - PROVIAS DESCENTRALIZADO (12.08.06)
- Resolución Ministerial N° 115-2007-MTC/02 que aprueba el Manual de Operaciones de PROVIAS DESCENTRALIZADO (22.03.07)
- Resolución Directoral N° 2684-2008-MTC/21 que aprueba el Manual de Organización y Funciones – MOF de PROVIAS DESCENTRALIZADO (29.12.08)
- Ley Para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto inicial”. Ley 28736.

Adicionalmente, deben considerarse las políticas operativas, guías y salvaguardas del Banco Interamericano y del Banco Mundial, específicamente las siguientes::

- Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y Estrategia para el Desarrollo Indígena del BID (OP-765) – Julio 2006
- Política Operativa sobre Pueblos Indígenas - Guías Operativas – BID (Octubre - .2006)
- Las normas de la Política de Salvaguarda OP/BP 4.10 del BM.

8.1 Legislación Nacional y Marco Legal Institucional del MTC sobre el Proceso de Participación Ciudadana y Consulta Previa

<i>Legislación Nacional</i>	<i>Ley 27791</i>	<i>Crea el MTC como órgano que forma parte del Poder Ejecutivo</i>
<i>Normativa Nacional del MTC</i>	<i>Decreto Supremo N° 029-2006-MTC. PROVIAS DESCENTRALIZADO y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado. Decreto Supremo N° 029-2006-MTC</i>	<i>Se dispone la fusión por absorción de la unidad ejecutora N° 008 Provias Departamental y la unidad ejecutora N° 009 Provias Rural del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, correspondiéndole a este último la calidad de entidad incorporante.</i>
<i>Normativa Nacional del MTC</i>	<i>Resolución Directoral Número 006-2004-MTC/16</i>	<i>Reglamento de Consulta y Participación ciudadana en el Proceso de Evaluación ambiental y social del Subsector Transportes –MTC.</i>
<i>Legislación Nacional</i>	<i>Ley 26300</i>	<i>La ley de Participación y Control Ciudadanos</i>
<i>Legislación Nacional</i>	<i>Ley 29875</i>	<i>La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios</i>

8.1.1 Ley 27791. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Organismos Competentes.

De acuerdo al Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones actual los organismos competentes del sector de comunicación y transportes que tienen bajo su responsabilidad los aspectos normativos y administrativos en relación a los proyectos de caminos vecinales son los siguientes. :

Artículo 1°.- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el organismo rector del Sector Transportes y Comunicaciones, creado por Ley N° 27779, que forma parte del Poder Ejecutivo y que constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica, de acuerdo a Ley.

Artículo 62°.- La Dirección de Caminos es la unidad orgánica encargada de las actividades relacionadas al desarrollo y la administración general de las redes viales del país.

Tiene las funciones específicas siguientes:

- a) Formular las políticas del Subsector Transportes relativas a la gestión de caminos del país.*

- b) *Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo del Sector, en materia de caminos.*
- c) *Promover el desarrollo permanente de la infraestructura vial del país.*
- d) *Conducir y mantener el Registro Nacional de Carreteras.*
- e) *Mantener actualizado el inventario vial a nivel nacional, en coordinación con los órganos competentes del Ministerio, concesionarios, órganos competentes de nivel regional, local y otros según corresponda.*
- f) *Elaborar estudios de pre-inversión a nivel de perfil sobre infraestructura vial, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.*
- g) *Elaborar costos y presupuestos de estudios, ejecución y supervisión de obras de infraestructura vial, así como conducir y mantener actualizado un sistema de estadística e información de costos de infraestructura vial.*
- h) *Evaluar y emitir opinión en relación a expedientes de denuncias mineras, requeridos por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, en el ámbito de su competencia.*
- i) *Las demás funciones que le asigne el Director General, en el ámbito de su competencia.*

8.1.2. Decreto Supremo N° 029-2006-MTC. PROVIAS DESCENTRALIZADO y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado. Decreto Supremo N° 029-2006-MTC

Por Decreto Supremo N° 029-2006-MTC de fecha 10 de agosto de 2006, se dispone la fusión por absorción de la unidad ejecutora N° 008 Provías Departamental y la unidad ejecutora N° 009 Provías Rural del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, correspondiéndole a este último la calidad de entidad incorporante. El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - PROVIAS DESCENTRALIZADO es un órgano del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con autonomía técnica, administrativa y financiera, encargada de implementar, gestionar, administrar y ejecutar los proyectos de infraestructura de transportes, de mantenimiento, conservación y rehabilitación de carreteras y puentes, que se financian con préstamos externos del Banco Mundial BIRF, del Banco Interamericano de Desarrollo –BID y con los aportes del Tesoro Público.

La unidad ejecutora que resulta de la fusión se denomina Proyecto Especial de Infraestructura de transporte descentralizado – PROVIAS DESCENTRALIZADO, adscrita al Viceministerio de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, asumiendo las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones; desarrollando acciones para mejorar las condiciones de transitabilidad de la red vial.

El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado, PROVÍAS DESCENTRALIZADO, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), ha diseñado el Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD) financiado con recursos compartidos entre el propio estado, el BID, el BIRF y los Gobiernos Locales Provinciales (GLP).

8.1.3 Decreto Supremo N° 021-2007-MTC. Dirección General de Asuntos Socio-ambientales (DGASA).

De acuerdo al Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, se estableció que la DGASA es el órgano competente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Subsector Transportes, para implementar los procedimientos de consulta y participación ciudadana en la evaluación de los estudios ambientales a fin de desarrollar los proyectos de infraestructura. Asimismo, se encarga de velar por el cumplimiento de las normas socio-ambientales, con el fin de asegurar la viabilidad socio-ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transporte (art. 73°).

Según el artículo 73° de dicha Ley se consideran dentro de sus principales funciones las siguientes:

- a. Formular y proponer políticas, estrategias y proyectos de normas socio-ambientales para el subsector.
- b. Proponer programas y planes de manejo socio-ambiental para el subsector.
- c. Evaluar, aprobar y supervisar socio-ambientalmente los proyectos de infraestructura de transporte en todas sus etapas.
- d. Coordinar con los órganos pertenecientes al Subsector Transportes, así como con otras entidades del Estado, asuntos relacionados con la gestión socio-ambiental del subsector.

8.1.4 Resolución Directoral N°006-2004-MTC-16.Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes- MTC

Ante todo, resulta importante mencionar que existe una ley de Participación y Control Ciudadanos (# 26300) promulgada en Mayo de 1994, sobre la que se basan los reglamentos o normativas sectoriales sobre participación ciudadana. En el espíritu de la ley se entiende a dicha participación como un conjunto de mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, tienen derecho a tomar parte de las decisiones públicas, o influir en las mismas, intentando que dichas decisiones representen o reflejen sus intereses, sea como particulares o como un grupo social.

La Resolución Directoral N°006-2004-MTC-16 aprobó el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes-MTC, donde se establece que de acuerdo a lo establecido en el código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en el artículo 34, la comunidad participa directa o indirectamente en la definición de la política ambiental y en la ejecución y aplicación de los instrumentos de dicha política.

Según el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana con Resolución Directoral N°006-2004-MTC-16 en el artículo 3.1., se detalla lo siguiente:

“Se prevé esta modalidad de consulta en el caso de:

- a. *Proyectos de construcción de nueva infraestructura de transporte*
- b. *Proyectos que prevén la rehabilitación de infraestructura que constituirán ejes multimodales de integración al verse modificado el tránsito tanto cuantitativamente, como cualitativamente.*
- c. *Para todo tipo de proyecto que pueda significar alteración permanente en la forma de vida de la población local.”*

Igualmente, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446), se garantiza la participación de la comunidad por medio de instancias no formales, tales como la percepción y la opinión de la población potencialmente afectada o beneficiada con la acción propuesta, contemplando además la posibilidad de la autoridad competente de solicitar a la comunidad los antecedentes u observaciones sobre la acción propuesta, así como también que se efectúe la consulta formal durante la etapa de revisión en los casos de los Estudios de Impacto Ambiental detallados y semi-detallados, entre otros.

El órgano competente del MTC para implementar los procedimientos de consulta y participación ciudadana en la evaluación de los estudios ambientales a fin de desarrollar los proyectos de infraestructura es la DGASA. El reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del Subsector Transportes en el artículo 2° detalla el siguiente concepto de Participación Ciudadana:

“Es la intervención activa de la ciudadanía, especialmente de las personas que potencialmente podrían ser impactadas en el desarrollo de un proyecto, en los procedimientos de aprobación de estudios ambientales. La participación ciudadana no es un fin en sí mismo, en la medida en que su promoción está orientada a tomar en cuenta la opinión de la población e identificar y prevenir conflictos entre las partes”.

Cabe resaltar que hay dos tipos de instancias de participación ciudadana en el proceso:

- El proceso de consulta formal, que es impulsado y conducido por la autoridad competente, bajo su responsabilidad, debiendo ser desarrollado en todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental.
- Las instancias no formales que son impulsadas y conducidas por el titular o proponente y su equipo técnico, siguiendo el Plan de Participación Ciudadana (PPC) aprobado por la autoridad competente.

CUADRO 7.
Instancias formales y no formales de participación ciudadana en las etapas de Evaluación de Impacto Ambiental (sinopsis)

Etapas	Instancias formales	Instancias no formales
Etapa I y II: Presentación de la solicitud y clasificación	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad competente solicita a la comunidad los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta. • Proceso de Consulta Previa. • Consulta Pública General (DIA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas para producir información y opinión necesarias para la elaboración de las propuestas presentadas en la Solicitud. • Según el caso, consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.
Etapa III y IV: Revisión del EIA y resolución	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta a disposición del público del EIA y de su resumen ejecutivo por la autoridad competente. • Consulta Pública General (EIA-d y EIA-sd); estas consultas se realizarán durante la elaboración de los EIA-d y EIA-sd y una vez presentados los resultados de los mismos a la autoridad competente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución del PPC durante esta etapa (el PPC incluye también a las Consultas Públicas Generales) • Según el caso, consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.
Etapa V: Seguimiento y control	No considera procedimientos de Participación Ciudadana	

Fuente: Cómo, cuándo, donde: guías y manuales para la gestión socio-ambiental en el sector transportes. Cuadro elaborado en base al Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes –MTC y con referencia a la Ley del SEIA. MTC 2009.

Según el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana con Resolución Directorial N°006-2004-MTC-16 se detalla lo siguiente:

- a. *Durante la elaboración de los EIAsd y EIAd, el ejecutor difundirá, con la presencia de la DGASA- MTC, la información sobre el proyecto y los avances en su elaboración recogiendo los aportes e interrogantes de la ciudadanía. En el caso de proyectos que necesiten solamente DIA, se organizarán la/s consulta/s publica/s según estime necesario, realizándose por lo menos una. (Art 3.2.)*

- b. *Presentados los resultados del DIA, EIA_s y EIA_d al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el ejecutor del EIA explicará a las autoridades regionales y a la ciudadanía en general, los componentes del Estudio, especialmente los posibles impactos sociales, culturales y ambientales, así como los planes de manejo ambiental y social para el control de tales impactos, recogiendo los aporte e interrogantes de los mismos. (art 3.2.)*

El proceso de participación ciudadana se desarrolla a partir de un trabajo de campo previo y la convocatoria de las autoridades locales del área de influencia y con representantes de la sociedad civil (gremios, sector privado, colegios profesionales y representantes de la población organizada)

Para llevar a cabo el proceso de participación ciudadana según el Reglamento (R.D. N°006-2004-MTC-16) se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Lugar: de los centros poblados ubicados a lo largo del proyecto, se seleccionaran en función de algunos criterios tales como: la concentración poblacional, la diferencia étnica de la población, espacio y sectores en función de las actividades económicas (de ser éstas muy diferenciadas)
- b. El día y hora fijadas serán las que garanticen una mayor asistencia de la población.
- c. La convocatoria. Esta deberá hacerse a través del medio de mayor difusión entre la población involucrada. Será necesario, en zonas rurales y urbanas, mantener una convocatoria activa durante 10 días antes de cualquiera de los procedimientos de consulta.
- d. El espacio físico en el cual se llevará a cabo la consulta o el taller participativo, deberá ser adecuado y prestar las condiciones para mantener un diálogo abierto con los presentes.
- e. Se mantendrá un listado de participantes a las consultas.
- f. Se prestará atención a la lengua hablada por la población convocada. De ser idioma distinto al castellano, se pensará anticipadamente a contratar uno o dos traductor/es velando por su neutralidad en relación con el proyecto.
- g. Durante la consulta o el taller participativo, se trabajará con exposiciones adecuadas y medios idóneos a la población presente. Se vertirán los contenidos que: permitan conocer el proyecto; conocer los derechos y deberes de la población involucrada en el mismo; conocer los impactos negativos posibles y sugerir medidas de mitigación; conocer en justa medida los impactos negativos posibles y sugerir medidas de mitigación; conocer en justa medida los impactos positivos que el proyecto produzca. Se trabajará con la población presente, las soluciones y alternativa posibles, llegando a firmar un acta de constancia del proceso.

- h. Durante la realización de los estudios se mantendrá otras consultas de información sobre los avances y se espera la retroalimentación de los participantes.
- i. Se evaluará el mejor medio de difusión del EIA, una vez terminado y aprobado; así como se definirá un lugar en el cual dejarlo depositado.

En base a las etapas del proceso de consulta en el cuadro presentado a continuación detalla las actividades a realizar durante el proceso y los productos esperados de las mismas.

CUADRO 8

Etapas del diseño y desarrollo de la estrategia operativa del proceso de consulta en la evaluación de impacto socioambiental en el Subsector Transportes – MTC

Etapas	Actividades	Productos
Trabajo de campo (prospección del escenario)	Estudio del espacio social de la intervención	Matriz de la caracterización del espacio social
		Informe de investigación sobre el espacio social
	Análisis de actores sociales: identificación de los mismo y balance de sus posiciones	Matriz de identificación de actores sociales
	Construcción de escenarios	Cuadro de escenarios posibles
Decisiones de estrategia	Diseño del PPC (Incluye formulación de indicadores y organización de sistema de monitoreo)	PPC
Secuencia operativa del proceso de consulta*	Secuencia de Talleres para: <ul style="list-style-type: none"> • Proceso de información a los actores sociales • Visualización y elaboración de opiniones • Identificación de controversia • Tratamiento de Controversias específicas 	Informe de la sistematización de los aportes y opiniones
		Matriz de controversias identificadas y tipificadas
		Informe de los procesos de tratamiento de controversias
	Precisión de la propuesta por el proponente	Documento ajustado a la propuesta
	Desarrollo de la Consulta Pública General	Informe de la sistematización de los aportes
		Acta pública de la consulta

Fuente: Cómo, cuándo, donde: guías y manuales para la gestión socio-ambiental en el sector transportes. (MTC 2009)

* En ciertos procesos de consulta, puede comprender también el Proceso de Consulta Previa.

El proceso de participación ciudadana cuenta con las siguientes etapas:

- Trabajo de campo
- Elaboración del plan de participación ciudadana
- Secuencia de talleres
- La consulta pública general en donde se firma el acta final.

Durante el proceso se debe diseñar una estrategia que tome en cuenta la realidad de la zona y las características sociales culturales y económicas de la población que concentra el ámbito del proyecto a fin de que los resultados previstos sean óptimos.

8.2 La Ley 29875 sobre el Derecho a la Consulta Previa

La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Ley N° 29785 (Ley de Consulta Previa), se origina en la ratificación que hiciera el Estado Peruano del mencionado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la finalidad de adecuar la normativa nacional a lo establecido en dicho Convenio. La Ley de Consulta fue promulgada, el 31 de agosto de 2011 y publicada el 7 de setiembre del mismo año, estableciéndose en la Cuarta Disposición Complementaria Final, que entraría en vigencia a los 90 días de su publicación en el diario oficial El Peruano. Su correspondiente Reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2012-MC, publicado el 3 de abril del 2012 y vigente desde el 4 de abril del mismo año.

De acuerdo al Art. 3, la finalidad de la consulta es: *“alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos”*. Estos derechos como lo señala el Art. 2 están referidos a *“su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo”*. Asimismo, en el mencionado artículo se señala que: *“También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”*. Concluye indicando que *“La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado”*. Hasta la fecha no se ha realizado ningún proceso de consulta previa en lo que respecta a caminos vecinales.

Cabe resaltar que en caso de que alguna actividad de rehabilitación o mejora de un camino vecinal afecte aspectos significativos de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas se tendría que aplicar lo dispuesto en la Ley N° 29785 de Consulta Previa, la cual a continuación se detalla.

8.2.1 Formulación de la Medida a Consultar

Primero se debe formular la medida o proyecto a consultar, analizar la probable afectación directa a los pueblos indígenas y finalmente definir si la medida o proyecto está sujeta o no a consulta. En esta etapa la entidad promotora debe identificar las medidas legislativas y administrativas a su cargo que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La entidad promotora debe formular una propuesta de medida; si esta tiene relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas se realiza un análisis sobre la afectación directa. Para determinar la afectación se tiene en cuenta el artículo 3° del Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo.²⁴ Por otro lado, el derecho a la consulta previa implica:

- **Derecho a la identidad cultural** (Art 2° del Convenio 169 de la OIT)²⁵ en el caso que se necesite reubicar a la población o indemnizarla por el daño a la tierra. El derecho a la identidad cultural se vería afectado en la medida que muchas de las costumbres, usos sociales, rituales y conocimientos se encuentran relacionados al medio en el que viven.
- **Derecho a decidir/elegir sus prioridades de desarrollo** (Art 7° del Convenio 169 de la OIT) debido a que se plantea la construcción de un camino vecinal que puede provocar cambios socio-económicos y culturales sustanciales en la población. Cabe resaltar que en el inciso 1 del Art.7° del Convenio 169, se señala que: *“los pueblos interesados deberán tener derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de derecho... Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectares directamente”*. En este sentido, el proceso de Consulta Previa constituye una herramienta que posibilita la toma de un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas que puedan ser afectados por el desarrollo de un proyecto vial. Sin embargo, lo expresado por el Convenio 169 abre oportunidades para el involucramiento de dicho pueblos, a través de sus organizaciones representativas (federaciones, comunidades, comités de desarrollo, etc.), en aspectos vinculados a las diversas fases del proyecto, en tanto el mismo les afectará directamente, no solo en lo referente al manejo y condiciones de sus recursos, sino también a las características de los ecosistemas presentes en las áreas de influencia directa del proyecto, alterando probablemente la naturaleza y característica del medio ambiente, las tierras comunales y los modos de vida.
- **Derecho a conservar sus costumbres e instituciones:** En este caso, los posibles impactos pueden no ser tan visibles e inmediatos como lo serían los que afecten directamente la propiedad o posesión de sus tierras, pero si pueden originar modificaciones a medio o largo plazo. Ello será más evidente si el proyecto supone el traslado de la población y su asignación en otros espacios, que obliguen a las familias indígenas a dejar áreas de uso religioso o ritual. Sin duda un posible traslado obligará también a una necesaria modificación del uso del espacio, adopción de nuevas prácticas productivas, nuevos sistemas de distribución de las tierras, ubicación de las viviendas y de los servicios que proveen a las comunidades.

El gran reto del proyecto, es cómo poder garantizar que las modificaciones previstas no signifiquen alteraciones sustanciales en la vida y costumbre de las familias indígenas e igualmente pro-

²⁴ En el Art. N° 3 del Convenio 169 se señala lo siguiente: 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; 2.). No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

²⁵ Art 2° del convenio 169 de la OIT: *“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.”*

curar que las propuestas de compensación contribuyan a desarrollar condiciones de vida que puedan asemejarse a las pre existentes al desarrollo del proyecto o que con acuerdo de la propia población, tiendan notoriamente a lograr una mejora sustancial en su calidad de vida.

8.2.2 Análisis de la afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La entidad promotora debe identificar las propuestas administrativas o legislativas a su cargo que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con la finalidad de realizar el proceso de consulta.

Según el art. 9° de la Ley y el art. 14° del Reglamento de la Ley de Consulta, la identificación de la medida constituye la fase inicial del proceso de consulta, siendo ello fundamental debido a que determina si la medida producirá una afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y de qué manera se generaría la afectación.

Para identificar la medida a consultar se debe:

1. Formular la medida
2. Analizar si va a haber afectación directa de los derechos colectivos y el grado de la afectación.
3. Definir si la medida está sujeta a un proceso de consulta y de qué manera.

Según el artículo 3° inciso b²⁶ del Reglamento de la Ley de Consulta se establece que una medida administrativa afecta directamente a los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o el ejercicio de los derechos colectivos. El funcionario estatal debe identificar los derechos colectivos de los pueblos indígenas que puedan verse afectados, para lo cual tiene que tomar en cuenta los derechos antes mencionados. En el caso de los proyectos viales el funcionario estatal debe analizar los cambios que se puedan producir en las condiciones de vida, identidad cultural y desarrollo (“*decisión de cómo vivir*”) de las poblaciones consultadas. También se debe analizar si puede darse algún cambio en la situación jurídica de los pueblos indígenas.²⁷

Según el art 12° del Convenio 169 de la OIT, “*los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.*”

²⁶ Art 3° inciso b) Afectación Directa.- Se considera que una medida legislativa o administrativa afecta directamente al o los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos. Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

²⁷Ministerio de Cultura (2013)

En base a esta norma los pueblos indígenas pueden analizar en qué medida van a ser afectados con el proyecto, informando a las poblaciones indígenas sobre este punto en las reuniones preparatorias con la finalidad de incorporar sus observaciones y opiniones. La determinación de afectación directa se realiza en base a la propuesta de la administración pública en diálogo con los pueblos indígenas.

8.2.3 Aspectos a tomar en cuenta en la etapa de identificación de la medida de Consulta Previa

a. Medidas sujetas a proceso de consulta

Según el Convenio 169 de la OIT se han establecido cinco supuestos en los que el Estado debe realizar procesos de consulta a los pueblos indígenas:

- Aprovechamiento de los recursos naturales en sus tierras (Art 15°)²⁸
- Traslado y Reubicación (Art 16°).
- Transmisión del derecho sobre sus tierras (Art 17°)
- Programas especiales de formación de aplicación general (Art 22°)
- Antes de la adopción de medidas para enseñarle a leer y escribir a los niños en su propia lengua indígena. (Art. 28°).

8.2.4 Derecho a Veto

Uno de los aspectos más sensibles de la Ley estuvo vinculado a la decisión final de aprobación del proceso de consulta, en caso no se llegara a un acuerdo entre el Estado y el pueblo indígena consultado Dicho asunto fue definido con lo establecido en el Art. 15 de la Ley de Consulta el cual indica:

²⁸ Según el art. 15° del Convenio 169 de la OIT: “ Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

“...en caso no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo.”

En este sentido, no cabe el derecho a veto al proyecto consultado. Ello fue aclarado por la propia OIT a la Defensoría del Pueblo, ante una consulta formulada por este organismo el año 2007, cuando la Defensoría comunica que para las organizaciones indígenas el derecho a veto es un componente esencial del derecho a la consulta previa. Respecto a dicha comunicación, la OIT manifestó lo siguiente:

- *“El Convenio núm. 169 no se refiere al derecho a veto. La consulta sobre recursos naturales prevista por el artículo 15,2 del convenio tiene por objeto como lo señalamos anteriormente, el determinar “si sus intereses serán perjudicados y en qué medida”...”*(Comunicación ACD 5-169 remitida el 23 de julio de 2007, por la Directora del Departamento de Normas Internacionales de Trabajo, a la Dra. Beatriz Merino, Defensora del Pueblo).

Sin embargo, en caso de traslado o reubicación de las poblaciones indígenas el Estado debe de asegurar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, debiendo aplicar lo establecido en el artículo N°16 del Convenio 169 el cual señala que:

“1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.”

8.2.5 Principios básicos de la Ley de Consulta

Según el artículo 4 de la Ley de Consulta los principios básicos para su aplicación son los siguientes:

1. **Oportunidad.** *El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.*
2. **Interculturalidad.** *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.*
3. **Buena fe.** *Las entidades estatales analizan y valoran la posición de los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de consulta, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y los representantes de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios tienen el deber de actuar de buena fe, estando prohibidos de todo proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.*
4. **Flexibilidad.** *La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.*
5. **Plazo razonable.** *El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa objeto de consulta.*
6. **Ausencia de coacción o condicionamiento.** *La participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno.*
7. **Información oportuna.** *Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir por parte de las entidades estatales toda la información que sea necesaria para que puedan manifestar su punto de vista, debidamente informados, sobre la medida legislativa o administrativa a ser consultada. El Estado tiene la obligación de brindar esta información desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación.*

8.2.6 Momentos de la Consulta

El Art. 14 del Reglamento de la Ley de Consulta, establece lo siguiente. “*El proceso de consulta se inicia con la etapa de identificación de la medida a consultar y del o los pueblos indígenas, conforme lo señalado por la Ley y el Título I de la presente norma*”.

La consulta previa debe realizarse luego de la elaboración del perfil del proyecto, antes definitivo. Los resultados de la consulta deben ser incorporados dentro del diseño final (ver cuadro 9). Es decir, cuando se culminen los estudios de pre-inversión o de perfil y se determine la existencia de poblaciones indígenas que pueden ser afectadas de forma considerable. PVD o el gobierno local convocan a una consultoría para realizar la consulta previa y el consultor que gana la convocatoria la realiza. En la sección 10.4, denominada *Arreglos institucionales para la aplicación de actividades de participación ciudadana y consultas previas*” de este documento, se precisa cuando resulta imprescindible la ejecución de los talleres de consulta previa para el caso del PATS.

Cuadro 9. Momentos de la Consulta Previa.

Responsable	Proceso	Tiempos parciales aproximados
PVD o GL	Convocatoria consultoría del perfil	3 meses
CONSULTOR 1	Elaboración del perfil	5 meses (9 meses en la práctica)
PVD o GL	Convocatoria consultoría de consulta previa	3 meses
CONSULTOR 2	Implementación Consulta Previa	4 meses
PVD o GL	Convocatoria consultoría del estudio definitivo	3 meses
CONSULTOR 3	Elaboración del estudio definitivo	5 meses (12 meses en la práctica)

8.2.7 Reuniones Preparatorias

Es el Art. 15° del Reglamento de la Ley de Consulta Previa el que fija con detalle la naturaleza y objetivos de las reuniones preparatorias, debiendo destacarse entre otras las siguientes:

- “*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*”.

Las reuniones preparatorias son fundamentales ya que aseguran la participación de los pueblos indígenas desde el inicio del proceso. Los objetivos principales son los siguientes:

- a. Informar acerca de la propuesta de Plan de Consulta. También se pueden tomar recomendaciones u observaciones que realicen las organizaciones con respecto a la propuesta del Plan de Consulta.
- b. Explicarle a la población cualquier proceso de mayor complejidad en caso sea necesario. Los procesos de mayor complejidad se dan cuando existan 2 o más pueblos indígenas involucrados o cuando la medida incluye aspectos conceptuales o técnicos de distintas especialidades académicas.²⁹

Dentro del Reglamento de consulta no se ha determinado el número de reuniones preparatorias ni el plazo para las mismas. En el Artículo 24° sólo establecen un tiempo para las etapas de publicidad, información, evaluación interna y diálogo, que es de un máximo de ciento veinte (120) días calendario.

Las reuniones preparatorias deben contar con una versión inicial del Plan de Consulta, se debe elaborar una agenda para la reunión, determinar el lugar de la reunión y realizar una convocatoria oficial a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas a ser consultados.

En estas reuniones se identificarán a los pueblos indígenas a ser consultados, actores y los roles del proceso de consulta, metodología, plazos, mecanismos de publicidad, transparencia del proceso. Asimismo, las organizaciones representativas pueden asistir con sus asesores, los que serán designados de manera formal durante la acreditación de los representantes de las organizaciones.

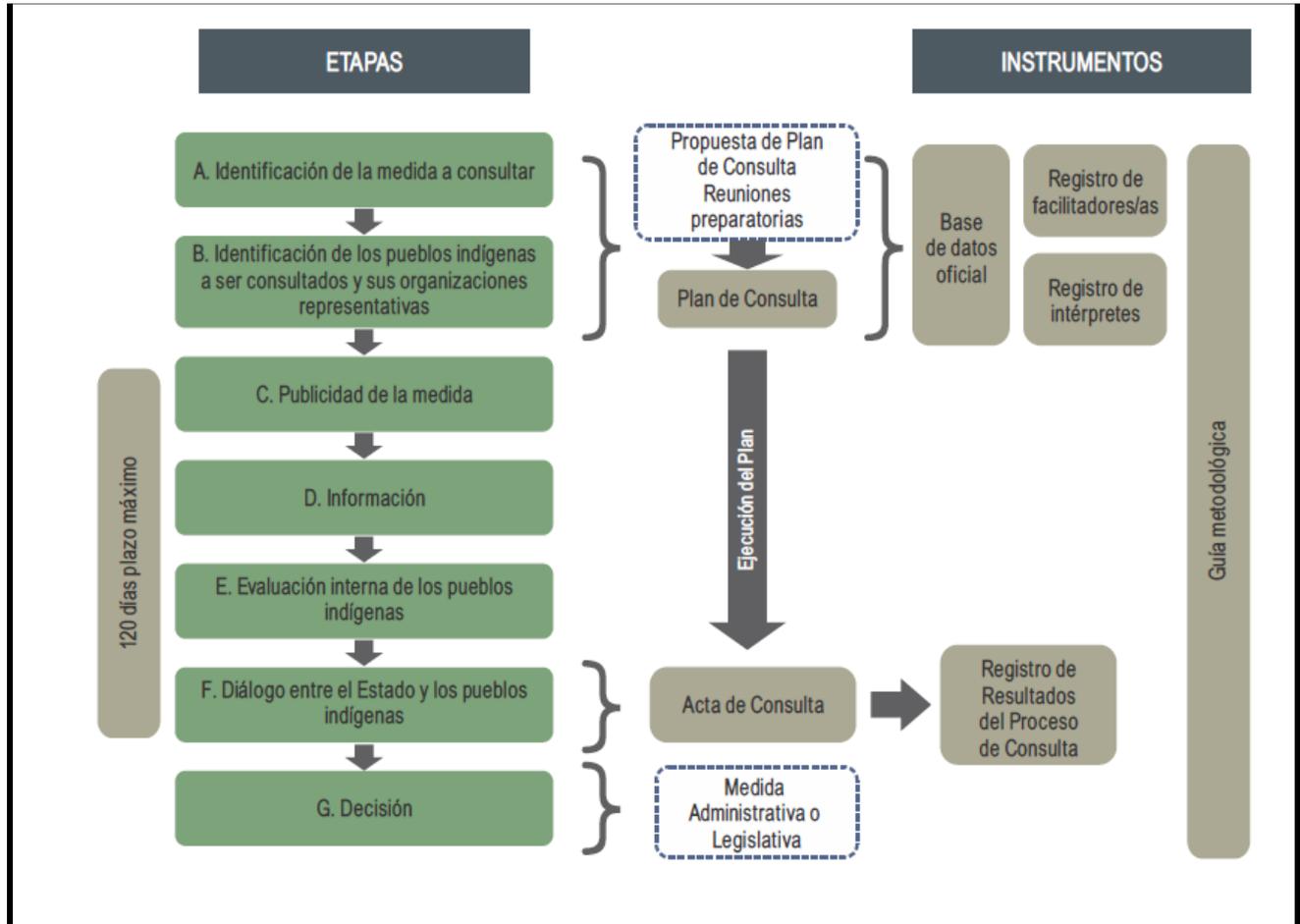
Luego de estas reuniones se elabora el Plan de Consulta tomando en cuenta los puntos de las reuniones preparatorias. La ley no estipula los plazos para las reuniones preparatorias ni el número de reuniones que pueden existir, sin embargo se considera que estas reuniones son fundamentales para fomentar el diálogo la población y poder llegar a acuerdos favorables.

8.2.8 Etapas del Proceso de Consulta

Según el Artículo 8 de la Ley las siguientes son las etapas que debe seguir el proceso de Consulta:

²⁹Ministerio de Cultura (2013)

Grafico 1.



Fuente: Ministerio de Cultura (2013: 12)

9. El Plan de Pueblos Indígenas.

Sobre la base de la evaluación social y luego de la consulta con las comunidades indígenas afectadas, y de acuerdo a lo establecido por el Marco de Gestión Ambiental y Social, se requiere elaborar un Plan para los Pueblos Indígenas (PPI) en el que se establezcan las medidas que se adoptarán para asegurar que: **a)** los Pueblos Indígenas afectados por el proyecto reciban los beneficios sociales y económicos que les corresponden y que son los adecuados desde una perspectiva cultural, y **b)** si “se identifican posibles efectos adversos sobre los Pueblos Indígenas, dichos efectos se eviten, se reduzcan lo más posible, se mitiguen o se compensen”. (Políticas Operacionales, 2005, Manual de Operaciones del Banco Mundial, OP. 4.10). Ello tiene como propósito, en primer lugar, no solo minimizar o compensar los probables impactos adversos derivados de la implementación del Programa sino también promover la participación de los pueblos indígenas, de tal forma que sean incorporadas sus experiencias, inquietudes y aspiraciones en el proceso de toma de decisiones. Por lo mismo, es importante que durante el proceso de consulta previa se

respeten y tengan en consideración las características socioculturales y organizativas de las mencionadas poblaciones. En segundo lugar, ello permite generar beneficios sociales y económicos culturalmente adecuados para las poblaciones indígenas. Dichos beneficios pueden ser directos, resultado del mantenimiento o mejora de las vías vecinales o indirectos, o también consecuencia del fortalecimiento de la institucionalidad regional responsable de elaborar y ejecutar políticas y programas de desarrollo para pueblos indígenas.

En su conjunto, en caso de que el estudio preliminar elaborado para un programa indique la presencia de Pueblos Indígenas en la zona del programa, es importante que antes de ejecutar el programa, se realice una evaluación social y se elabore el indicado PPI. Los Pueblos Indígenas deben ser identificados utilizando los tres indicadores mencionados en la sección 2 del presente Marco, denominada Población Indígena y las Condiciones de Pobreza: factores lingüísticos, factores territoriales y de auto-identificación.

Lo recomendable es que el PPI se elabore de manera flexible y pragmática y su nivel de detalle dependa en gran medida de cada proyecto en particular y de las características de los impactos que deben de abordarse. En términos generales, el PPI debe ser preciso, elaborado con una redacción clara, simple y comprensible para la población indígena, y que incorpore sus expectativas en relación al proyecto o sub-proyecto. Un PPI excesivamente complejo y engorroso puede desalentar la ejecución de obras de infraestructura en zonas de alta densidad población indígena.

El Plan de Pueblos Indígenas se integra en el diseño del proyecto. En caso que los beneficiarios directos del proyecto sean sólo o en su mayoría Pueblos Indígenas, lo lógico es integrar en el diseño global del proyecto los elementos propios de un PPI. Por lo mismo, en este último caso no será necesario un PPI independiente.

Resulta claro que la redacción de un PPI debe realizarse en cada caso específico, pues las características de cada población y región así lo ameritan, especialmente cuando se trata de poblaciones indígenas sustancialmente afectadas. El momento de la elaboración de dicho documento debe ser durante la ejecución del estudio definitivo. La empresa o consultor que prepara el estudio definitivo se encarga de la redacción del PPI. La supervisión de la elaboración de dicho documento debe ser responsabilidad de los especialistas sociales de las Oficinas de Coordinación Zonal de PVD (OCZ), con el apoyo y la supervisión del especialista social en la unidad central de PVD. Sin embargo, su contenido debe reflejar que su elaboración fue parte de un proceso participativo. Cabe resaltar que al tercerizarse los estudios definitivos del proyecto (en un plazo de 120 días), se debe incluir tanto la evaluación ambiental como social, además de las afectaciones prediales y la evaluación arqueológica. La redacción del Plan de Pueblos Indígenas, debe ser muy simple, flexible y pragmática.

En el caso de proyectos que, de por sí, incluyan beneficios a los Pueblos Indígenas y carezcan de impactos adversos relevantes, el PPI servirá como instrumento para documentar el proceso de consulta y participación de los Pueblos Indígenas en los beneficios del proyecto.

9.1 Componentes y Carácter Participativo de la Elaboración del PPI

Tal como se ha mencionado se recomienda, según sea el caso y teniendo en cuenta un criterio pragmático y flexible, que los PPI incluyan, eventualmente los siguientes elementos:

- a. Un marco legal especialmente para el caso de programas y proyectos que tengan impactos adversos o negativos para la población indígena. Se sugiere incluir las normas constitucionales y la legislación relacionada a las poblaciones indígenas.
- b. El PPI, igualmente, debe incluir una evaluación socio cultural de las comunidades indígenas; su organización social y política; su capacidad de gestión institucional para el desarrollo de proyectos, los sistemas de propiedad existentes y la seguridad jurídica de las mismas.
- c. Se deben especificar los mecanismos de participación local. En la medida que la redacción del PPI sea posterior a la ejecución de los talleres de consulta previa, se deben indicar los mecanismos de consulta previa y de participación ciudadana que han sido implementado para la recolección de datos, como también aquellos que se utilizarán durante la implementación misma del proyecto.
- d. Se recomienda tener en cuenta que la redacción y ejecución del PPI es parte de un proceso participativo, **considerando que** la participación ciudadana de los pueblos indígenas no culmina con la consulta previa. Por un lado, el diseño y la formulación del Plan de Pueblos Indígenas constituye un proceso participativo. Por otro lado, en su conjunto, la planificación de los proyectos que son susceptibles de afectar a la población indígena, debe ser monitoreada y evaluada de manera participativa.
- e. Igualmente, debe especificarse el nivel de los impactos del proyecto (alto, mediano, bajo), y el tipo de intervención a realizarse. Asimismo, se requiere identificar los mecanismos de mitigación de impactos. Ello se deriva, por un lado, de las consultas previas y por otro lado, de la evaluación socio ambiental. Para formular los mecanismos de mitigación de impactos se debe considerar de forma particular a la alta vulnerabilidad cultural y social de las poblaciones indígenas, su condición de pobreza, marginación política y exclusión social. Una manera adecuada de mitigar los impactos consiste en el fortalecimiento de las capacidades locales indígenas, a partir de su propia institucionalidad política y social.
- f. Asimismo, se requiere precisar las estrategias de generación de beneficios económicos. En este caso, resulta conveniente tener en cuenta la experiencia de la formación de microempresas o asociaciones sin fines de lucro, mediante las cuales se identifican las responsabilidades para, según la magnitud del proyecto, ejecutar parcial o totalmente labores tales como la rehabilitación de las obras viales vecinales o su mantenimiento. Ello dependerá del tipo de actividad que se ejecute y de las características de la mano de obra local, en términos de capacidad y calificación. La generación de beneficios debe tener en cuenta la equidad inter-generacional y de género.
- g. En la medida de lo posible se sugiere especificar la forma como se deben repartir o distribuir los beneficios económicos con el objetivo de que estos no se concentren en un grupo familiar y en la población masculina. En las comunidades nativas amazónicas este tipo de riesgos es bastante alto, debido a su relativamente reducido tamaño poblacional.

h. Debido a que se trata de poblaciones indígenas de carácter rural, resulta conveniente especificar las prácticas de gestión de los recursos naturales; el tipo de sistema agrícola predominante que utilizan los pobladores nativos, tales como sistema de agricultura de rozo y quema, agricultura de riego, pastoreo extensivo; la sostenibilidad de dichas prácticas. Por lo mismo, se debe especificar el tipo de uso que se está dando a las tierras aledañas a los caminos vecinales: agricultura intensiva, cultivos anuales, descanso o barbecho, pastizal, plantaciones forestales, etc. Igualmente si se trata de un espacio de alta o baja biodiversidad, e identificar los valores espirituales y culturales que las poblaciones indígenas otorgan a dichas tierras o recursos.

i. Se requiere precisar como la implementación del PPI debe ejecutarse como parte del programa de mantenimiento rutinario y periódico y rehabilitación o mejoramiento de vías.

j. Se sugiere incluir un presupuesto para la implementación de cada PPI. Se deben calcular los costos de ejecución del Plan y describir el plan de financiamiento.

k. Se deben establecer indicadores del cumplimiento y efectividad de la aplicación del PPI en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones indígenas y en la promoción de las especificidades culturales de dichas poblaciones. Se deberá especificar la forma en que la población participará en las acciones de monitoreo. Los valores de dichos indicadores serán sometidos a un seguimiento sistemático mediante evaluaciones periódicas.

9.2 Consideraciones Especiales

A ello se pueden sumar una serie de consideraciones especiales relacionadas al reconocimiento jurídico de los territorios indígenas y a la explotación comercial de los recursos:

9.2.1 Reconocimiento Jurídico Territorial

Si la ejecución de una obra como, por ejemplo, un nuevo trazo del camino vecinal o la construcción de un puente de regular dimensión por donde transiten vehículos pesados, signifique el uso de territorios indígenas que carecen de título de propiedad, la Política de Operaciones (OP. 4.10, 2005), indica claramente:

- En caso que el proyecto implique el desarrollo de actividades que dependan “...del reconocimiento jurídico de derechos sobre las tierras y los territorios que los Pueblos Indígenas han poseído tradicionalmente, o que han usado u ocupado habitualmente (como los proyectos de adjudicación de títulos de propiedad de las tierras), o b) la adquisición de dichas tierras, en el PPI se establece un plan de acción para el reconocimiento jurídico de la propiedad, la ocupación o el uso.”(Políticas Operacionales OP. 4.10).
- Usualmente, el plan de acción a que hace referencia la Política Operacional OP. 4.10, se lleva a cabo antes de la ejecución del proyecto y sin embargo, en algunas situaciones

puede ser necesario que ellos sea paralelo o simultáneo a la ejecución del propio proyecto.

- El reconocimiento jurídico puede requerir una de las siguientes modalidades: a) El pleno reconocimiento jurídico de los sistemas consuetudinarios existentes de tenencia de la tierra por parte de los Pueblos Indígenas, o b) la modificación de los derechos consuetudinarios de uso en derechos de propiedad comunal o individual. En caso que la legislación nacional no autorice ninguna de las indicadas alternativas, en el PPI se deben incorporar “*medidas para el reconocimiento jurídico de derechos de uso o custodia renovables, perpetuos o a largo plazo.*”.
- Es probable que para labores de mantenimiento rutinario y periódico, no sea necesario tal reconocimiento puesto que tales trabajos se realizan en trazos viales ya existentes. No obstante, ello puede ser necesario para actividades de rehabilitación o apertura de nuevos trazos.

9.2.2 Explotación Comercial de los Recursos Naturales y Culturales

En el caso de proyectos asociados a mantenimiento rutinario y periódico y/o rehabilitación o apertura de vías vecinales no se espera la realización de actividades que pudieran impactar directamente sobre la explotación comercial de recursos naturales o culturales.

10. Organismos Responsables y Arreglos Institucionales.

10.1. MTC. Provías Descentralizado. Unidad Ejecutora del Programa de Caminos Vecinales.

Tal como se explicó anteriormente, el denominado Programa de Apoyo al transporte Subnacional se realizará dentro del denominado Programa de Apoyo al Transporte Subnacional (PATS).

10.2 El trabajo institucional de DGASA con las poblaciones indígenas en las tres fases de ejecución de proyectos viales

Tal como se indicó anteriormente, la autoridad socio-ambiental sectorial representada en la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGASA), es la responsable de monitorear la gestión social del MTC, particularmente en el sector de transporte en las redes viales nacionales, regionales y vecinales. Su creación correspondió a la necesidad de garantizar la aplicación de reglamentos para la preservación del medio ambiente permitiendo -durante la ejecución de obras de infraestructura de transporte-, el manejo apropiado de los recursos naturales y la regulación de los procesos de impacto y afectación de territorios y viviendas.

La guía *Marco de las Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas* elaborada por la DGASA es un documento orientado a la gestión adecuada de proyectos viales departamentales y se aplica

en todas las etapas de los proyectos viales. Es una herramienta para el desarrollo de actividades relativas a las obras de infraestructura vial, en zonas donde residen poblaciones indígenas³⁰. Cinco son los pilares que orientan dicho documento: 1) La incorporación de una percepción de desarrollo articulada al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la gestión de proyectos viales; 2) La garantía de una participación libre e informada para los procesos de consulta de los pueblos indígenas; 3) El fortalecimiento en la gestión de los gobiernos regionales y locales, especialmente en las áreas donde se sitúan pobladores indígenas; 4) Integrar las transferencias técnicas y competencias de los Gobiernos Regionales desde un enfoque de inclusión social y de derechos de los pueblos indígenas con las acciones de PROVÍAS; 5) Difundir información sobre los derechos correspondientes a las poblaciones indígenas en las etapas de gestión y ejecución de las obras viales³¹. Cabe indicar que dicho marco puede también aplicarse y contextualizarse a nivel provincial.

En su conjunto, los proyectos presentan tres fases de ejecución. La primera es la **fase de pre-inversión** que consiste en la formulación y evaluación del proyecto; la segunda etapa es la **fase de inversión o ejecución** donde comienza la ejecución del proyecto; y la tercera es la **fase de operación o funcionamiento** que consiste en la puesta en marcha del proyecto. La primera etapa, es de suma importancia dado que en ella se determina si existe la necesidad de realizar desplazamientos de la población indígena. En el caso de que la respuesta sea afirmativa, ello se constituiría como elemento primordial para la discontinuidad del proyecto si es que seguimos los parámetros expuestos en el Convenio 169 de la OIT, artículo 16³².

Para la construcción del perfil, se desarrolla una ficha de identificación de pueblos indígenas que cubre los siguientes datos: a) la ubicación del proyecto a desarrollarse; b) la identificación de grupos o individuos étnicos; c) aspectos generales del agrupamiento étnico (idioma, población, organización interna y autoridades, territorios y propiedades, ubicación y relación con las carreteras, entre otros.); d) características interinstitucionales del grupo (afiliación a organizaciones, relación con gobiernos locales, presencia de instituciones públicas y privadas, etc.); e) características educativas; f) servicios de salud; g) actividades económicas y productivas; h) características ecológicas; i) infraestructura (vivienda, servicios básicos, etc.).

Luego de la elaboración de las fichas, se desarrolla un documento de identificación a través de talleres para registrar los impactos negativos sociales, culturales y ambientales que reflejen los distintos niveles de afectación a los pueblos indígenas por la ejecución del proyecto vial. Dicho documento se desarrolla en forma de flujograma y podría mostrar las tendencias negativas de impacto como la migración, problemas sociales (por ej. prostitución, delincuencia, accidentes, contaminación, huacos, cambio cultural o aculturación)³³.

El segundo nivel de análisis consiste en el estudio de factibilidad, el cual abarca una evaluación social económica y ambiental, apuntando a la determinación de posibles impactos positivos y

³⁰Dirección General de Asuntos Socio Ambientales. DGASA. MTC. *Marco de las Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas. Guía para la Gestión de Proyectos Viales Departamentales*. 2009.

³¹Ibíd.

³²Ibíd.: 26-27.

³³Ibíd.: 32-3.

negativos sobre los pueblos indígenas afectados. Dicho documento se fundamenta en la información recopilada en la etapa anterior así como en información secundaria como estadísticas, mapas, informes)³⁴.

Por su parte, en la etapa de factibilidad se establece a través del Plan de Pueblos Indígenas (PPI), el mismo que contiene medidas que garantizan beneficios socio-culturales adecuados para los pueblos indígenas que han sido impactados por el desarrollo de proyectos. Por otro lado también sostiene la identificación y sugerencia de soluciones para la reducción y mitigación de los impactos negativos de las obras de infraestructura. Tal como hemos mencionado, la elaboración de medidas es responsabilidad de los especialistas sociales de las oficinas centrales zonales (OCZ). En caso de simples mantenimientos rutinarios no se requiere de PPI pero si se requiere de su elaboración en caso de consulta previa.

Por su parte, en la fase de inversión se identifica la existencia de pueblos indígenas para la elaboración de un Plan de Monitoreo y Evaluación de un determinado grupo poblacional. Este proceso permite el monitoreo de las actividades propuestas en el PPI. En la fase de operación se continuará con la aplicación del Plan de Monitoreo y Evaluación³⁵. En resumidas cuentas, dentro del MTC la DGASA y las Oficinas de Coordinación Zonal son las instituciones responsables del proceso de desarrollo de la Guía y de los Estudios de Impacto Socio Ambiental así como de su difusión.

10.3 La responsabilidad ejecutora de los Gobiernos Locales y los Institutos Viales Provinciales. Las Microempresas y las Asociaciones sin Fines de Lucro.

No obstante, lo que interesa para efectos del presente documento es resaltar el hecho de que son los gobiernos locales los que suelen recurrir a los Institutos Viales Provinciales (IVPs) para realizarlas actividades de planificación vial, “...que incluyen el georeferenciamiento de las vías y el monitoreo de la red vial.” En ese sentido, “el programa mencionado señala muy claramente que de acuerdo a sus capacidades técnicas, ejecutarán los estudios, obras y actividades de mantenimiento de acuerdo a sus competencias...” Los Institutos Viales Provinciales serán los responsables del manejo técnico-operativo a nivel local.

- Los IVPs son instituciones descentralizadas de las Municipalidades Provinciales. Su finalidad es ejecutar la gestión vial de caminos rurales, en base al Plan Vial Provincial. En ese contexto, los IVPs planifican, ejecutan la construcción, rehabilitación, mejora y mantenimiento de la mencionada infraestructura vial para la superación de los problemas de pobreza y desarrollo sostenible. A nivel nacional, los IVPs pueden y deben fomentar la creación de las indicadas empresas o de las asociaciones sin fines de lucro, las cuales deben estar obviamente registradas. Por lo mismo, los IVPs recurren a las denominadas **microempresas o asociaciones sin fines de lucro** para la ejecución de las labores del **mantenimiento rutinario** y periódico de caminos vecinales. Estas entidades se conforman por trabajadores locales que se asocian para cumplir tales tareas.

³⁴ *Ibíd.*: 40-1.

³⁵ *Ibíd.*: 42-3.

- La formación de microempresas o asociaciones busca entre otros aspectos:
 - a. promover el desarrollo humano;
 - b. intensificar o potenciar la expansión del mercado laboral local;
 - c. expandir el acceso a empleos de buena calidad;
 - d. propiciar mayores niveles de participación y control social mediante el desarrollo de procesos participativos de alcance local;
 - e. generar empleo tanto a hombres como mujeres;
 - f. introducir el criterio empresarial como elemento fundamental del desarrollo local rural;
 - g. si es que son empresas y no son asociaciones sin fines de lucro, entonces se puede posibilitar la reinversión de utilidades de las empresas viales en otras empresas productivas.

- A los trabajadores para participar en las asociaciones sin fines de lucro se les solicita:
 - a. tener documento de identidad actualizados;
 - b. ser residente del lugar donde se realizarán las actividades de mantenimiento vial;
 - c. no tener otros ingresos que provengan del Estado;
 - d. tener carga familiar;
 - e. no ser mayor de 65 años y mayor de 18 años;
 - f. finalmente y en la medida de lo posible se busca que por lo menos un 25% sean mujeres.

En las municipalidades se realiza el registro de las asociaciones y de los distintos comités (por ejemplo, de reforestación) que podrían funcionar a partir de dicha asociación.

Usualmente, los encargados de los IVPs informan a las autoridades comunales indígenas sobre la necesidad de conformar tales entidades u organizaciones productivas para recibir el financiamiento adecuado y ejecutar tales tareas. La práctica más usual ha sido primero buscar a los alcaldes o agentes gobernadores en las partes alto andinas y a los presidentes en las comunidades nativas amazónicas. Luego se informa en las asambleas. En otras palabras las labores de mantenimiento rutinario o periódico no requieren de un mayor proceso participativo más allá de lo indicado.

Si es que los trabajos de infraestructura vial requieren de un conjunto de actividades que implican labores tales como las de: **a)** un cambio de trazo en reducidos espacios agrícolas; **b)** una rehabilitación mayor del camino vecinal; **c)** la explotación de una cantera de piedras o **d)** la modificación o ampliación del derecho de vía, entonces el IVP podrá solicitar en el lugar y momento adecuado la realización de una asamblea donde se pide la firma de un documento o de un conjunto de ellos que incluyan:

1. acta de libre disponibilidad para derecho de vía;
2. acta que autoriza el lugar apropiado para los depósitos de material excedente (botaderos);
3. acta para autorizar la instalación de un campamento y patio de maquinaria;
4. acta de aceptación para el cambio de trazo;
5. acta de libre disponibilidad de cantera.

Si es que se constituyen comités locales de reforestación, se solicita un acta de conformación, una de juramentación y un estatuto que regula el funcionamiento. Luego la Municipalidad provincial aprueba o rechaza la formación del Comité de Reforestación.

10.4 Arreglos institucionales para la aplicación de actividades de participación ciudadana y consultas previas

Tal como hemos descrito inicialmente los niveles de intervención en infraestructura vial son: construcción, mejoramiento y rehabilitación (período de vida útil: 10 años), ejecutada la obra se inicia el Mantenimiento Rutinario y a los 3 años se ejecuta el Mantenimiento Periódico. Para el caso de la Mantenimiento Rutinario de caminos vecinales no se requiere desarrollar talleres de consulta previa, en contraste al caso de caminos nacionales y departamentales, cuyo impacto es bastante mayor. Sin embargo, ello no excluye la participación ciudadana. Los procesos de participación ciudadana están explicados en el punto 9.1.4 del presente marco (Resolución Directoral N°006-2004-MTC-16. Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes- MTC) y los momentos de participación ciudadana en el punto 11.2 a partir del Marco de las Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas elaborada por la DGASA. Los especialistas sociales de las Oficinas de Coordinación Zonal, son los responsables de garantizar la participación de la población rural indígena en este tipo de proyectos.

Sin embargo, los talleres de consulta previa si son imprescindibles en labores de: a.) rehabilitación de caminos vecinales que impliquen un cambio radical en el trazado de rutas, b.) en la construcción de puentes de regular extensión, o la apertura de caminos vecinales; c.) cuando el impacto de la apertura de caminos vecinales implique una cambio muy drástico en su calidad y sus estilos de vida. Las características y etapas están explicadas en los numerales 9 y 9.2 del presente documento. Tal como lo hemos indicado, posteriormente a la consulta previa y al final de la fase de pre-inversión, se elabora un Plan de Pueblos Indígenas, el cual debe ser muy simple, flexible y pragmático.

Para los mencionados talleres de consulta previa, los responsables en zonas de alta densidad poblacional indígena son los especialistas sociales de la Oficinas de Coordinación Zonal del PVD que sean contratados para dicho efecto en cada departamento, con el apoyo de DGASA. Si es que se trata de zonas de baja densidad poblacional los responsables son los especialistas sociales de PVD a nivel nacional, que igualmente coordinan con la DGASA.

Cuando se trata de mantenimientos rutinarios se realizará primero un contacto con las autoridades locales, *Apus* en la Amazonía y *alcaldes* en zonas alto andinas. Luego se convocarán asambleas o talleres informativos. Los responsables de dicho contacto deben ser los profesionales de las IVPs (Institutos Viales Provinciales) o en su defecto las autoridades locales, con la debida participación y apoyo de la DGASA y de la Oficinas de Coordinación Zonal del PVD. Como una forma de fortalecimiento institucional a nivel de formación social, se recomienda actividades de capacitación en interculturalidad. Ello implica consolidar o fortalecer un equipo de especialistas sociales en la sede central de PVD.

En el organigrama de la cadena de dirección o mando de los IVPs, se comprueba la existencia de un Comité Directivo, acompañado por un órgano de control interno (OCI); seguidamente la Gerencia General que se apoya en un ente de administración y en un asistente administrativo; el ente de administración coordina con una Oficina de Planeamiento, Presupuesto e Inversión, y con una Oficina de Asesoría Jurídica; luego la Gerencia de Operaciones, y finalmente, la División de Mantenimiento de Caminos Vecinales, la División de Estudios y Proyectos y la División de Ejecución y Supervisión.

Dicho organigrama puede modificarse, o tener una estructura distinta, de región a región y sin embargo, lo que se constata es que no se percibe la presencia de especialistas sociales. Los profesionales de los IVPs, son ingenieros civiles, ingenieros ambientales, administradores y economistas, lo cual es totalmente lógico. Por tanto, resulta conveniente la ejecución de talleres de formación intercultural dirigidos al personal de los IVPS. Los responsables de dichos talleres serían los especialistas sociales del equipo de las Oficinas de Coordinación Zonal con el apoyo de los especialistas sociales de PVD central. Se han realizados talleres relacionados a la temática de género, en la PUCP de Lima, y ello facilita el trabajo con las comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, el enfoque de la interculturalidad debe estar presente, sobre todo en la gestión de proyectos con una alta densidad de población indígena. Dentro de ello, la comunicación intercultural debe ser un componente importante en dichos talleres.

Por todo ello, a modo de síntesis, la responsabilidad de los especialistas sociales en las Oficinas de Coordinación Zonal es muy precisa e importante:

- Tener la iniciativa y la responsabilidad de realizar los talleres de consulta previa y que estos sean libres, informados, previos a la ejecución del proyecto y dentro de una perspectiva de sensibilidad cultural, inter-generacional y de género. Se debe tener en cuenta que la consulta previa tendría que realizarse como mínimo 120 días antes de la convocatoria para contratar al consultor que formule el estudio definitivo
- Tener la iniciativa y la responsabilidad de supervisar los Planes de Pueblos Indígenas (PPI) para cada proyecto, garantizando de que estos sean pragmáticos, viables, simples, flexibles y de fácil ejecución. Su redacción debe ser clara para la lectura de los pobladores indígenas. Los Planes de Pueblos Indígenas deben caracterizarse por ser participativos, a lo largo de todo el proceso de diseño y ejecución.
- Garantizar la difusión de los Planes de Pueblos Indígenas de una manera apropiada y en la lengua nativa con el uso de traductores que pueden ser los profesores de las escuelas bilingües.
- Colaborar con los Institutos Viales Provinciales en la labor de comunicación e información que sea necesaria para los casos de mantenimiento rutinario y donde no se requiera talleres de consulta.
- Tener la iniciativa de organizar e implementar talleres de interculturalidad, con énfasis en la comunicación, dirigidos a los IPS y a los gobiernos locales, donde los funcionarios no

tienen origen indígena. Ello debe coordinarse con las oficinas centrales de PVD.

- Asesorar a las microempresas y/o a las asociaciones sin fines de lucro en temas de interculturalidad.
- En caso sea necesario promover la ejecución de cursos de gestión empresarial entre las poblaciones indígenas. Es muy probable que las poblaciones nativas amazónicas sean las que más requieran de dicho tipo de actividades.

11. Metodologías interculturales para aplicación de actividades de información o comunicación, consulta previa, divulgación y seguimiento de los Planes de Pueblos Indígenas.

En cualquier caso, lo recomendable es que tanto para simples reuniones informativas o talleres de consulta previa se debe tener en cuenta una serie de recomendaciones vinculadas a la necesidad de aplicar metodologías con características específicas. **Las metodologías interculturales son útiles para llevar a cabo procesos de información y consulta.** Estos procesos de consulta son importantes para lograr los objetivos propuestos. Las metodologías interculturales se aplican para las poblaciones que habitan en comunidades campesinas indígenas, pueblos indígenas y comunidades nativas. Todo dependerá del entorno sociocultural y además de los objetivos y finalidades de los procesos por los que se consulta a las comunidades. Por otro lado, se sugiere que las metodologías interculturales para la toma de decisiones sobre obras de infraestructura que se llevarán a cabo en una comunidad y que afecten a la misma, deben desarrollarse a través de procesos de consulta que tenga un gran alcance. Es decir, un proceso en el que la participación de la comunidad sea representativa³⁶. Por lo mismo, se recomienda que las metodologías se apliquen con la participación de la mayor parte de la población. Además, en el caso de que las personas afectadas en el desarrollo de obras sean grupos específicos, como mujeres; niñas y niños, es necesario destinar las metodologías hacia esos grupos. A modo de sugerencia, para el proceso de consulta, se extienden las siguientes recomendaciones en base al *Marco de las Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas*³⁷:

a). La Defensoría del Pueblo³⁸, en su informe *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas* sugiere la necesidad de traductores. Es importante que los traductores, comunicadores interculturales o maestros bilingües conozcan del proceso por el cual se realiza la consulta previa para que participen de la consulta intercultural. Además si la institución o entidad que realiza la consulta no dispone de traductores oficiales, es necesaria la presencia de profesionales de las ciencias sociales como: antropólogos, sociólogos o asistentes sociales que sean parte de los equipos de las Oficinas de Coordinación Zonal. Se requiere sobre todo de la presencia de traductores cuando el proyecto y/o proceso, motivo por el cual se realiza la consulta, tiene posibles afectaciones a pre-

³⁶ Ver Defensoría del Pueblo, Perú, 2009. *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas*. (Informe N° 011-2009-DP/ AMASPPI.PPI). Página 19.

³⁷ DGSA. Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales. *Marco de Propuestas de Desarrollo de Pueblos Indígenas. Guía para la Gestión de Proyectos Viales Departamentales*. 2009.

³⁸ Ver Defensoría del Pueblo, Perú, 2009. *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas*. (Informe N°011-2009-DP/ AMASPPI.PPI). Página 19.

dios o viviendas, canteras u pases de agua, los cuales son temas críticos para las poblaciones y cuando además se realiza en zonas de alta densidad poblacional indígena. En las labores de mejora rutinaria, periódica y rehabilitación se utilizan numerosos términos técnicos que no son de fácil comprensión para los pobladores de las comunidades alto andinas y amazónicas. Se sugiere utilizar los términos locales o inclusive del propio idioma o lengua nativa.

c). Los procesos de consulta deben ser sensibles con las diferencias culturales regionales e intergeneracionales. Existe una gran diversidad de poblaciones en términos de lenguas y dialectos regionales. En algunos casos y/o sectores existen poblaciones netamente monolingües, sobre todo en las zonas alto-andinas y en las poblaciones de gente adulta mayor. En estos casos es importante utilizar metodologías culturalmente apropiadas. La finalidad de esto es fomentar un acercamiento adecuado a estas poblaciones, y asimismo dar a conocer de manera correcta y concreta el objetivo de consulta.

d). Tomando en cuenta que las comunidades pueden presentar niveles de alta densidad de población indígena y en algunos casos éstas pueden ser netamente monolingües, es recomendable traducir los folletos e información, relacionada con el tema de consulta, al idioma nativo de la población. Por otro lado, dado que los documentos que explican el proyecto y el Plan de Pueblos Indígenas (PPI), puedan ser bastante extensos, y considerando el tiempo de lectura que disponen los pobladores indígenas, es necesario traducir los resúmenes ejecutivos al idioma nativo que dan cuenta de la finalidad del o/los proyectos por los que se están consultando a la población.

e). Es importante que en las zonas de alta densidad poblacional se utilicen medios audiovisuales en los que se especifiquen los cambios que se llevarán a cabo con la intervención del proyecto. Si estos medios utilizan una voz en off o un presentador, el audio debe estar traducido al idioma nativo de la población.

f). Las reuniones, encuentros y/o asambleas deben realizarse en lugares físicamente adecuados³⁹. Es importante que las personas tengan la sensación de tranquilidad a fin de expresar sus opiniones con confianza.

g). En zonas de alta densidad poblacional indígena, a fin de sociabilizar la información sobre el proyecto y/o el Plan de Pueblos Indígenas, es importante realizar una asamblea por cada comunidad tradicional, y una asamblea por cada tres centros poblados. Asimismo es necesario mantener a la población cercana a los espacios que se viven en el cotidiano de cada población a informar y consultar.

h). Cuando se trata de comunidades tradicionales, es recomendable sociabilizar la información y objetivos en grupos con un número reducido de personas. Los objetivos deben ser claros y específicos. Esto sobre todo para la población quechua femenina.

i). Es necesario considerar la duración de la consulta, debido a que en las poblaciones indígenas alto andinas y amazónicas el tiempo opera de manera distinta al que transcurre en las sociedades

³⁹Ibid.: 20.

modernas⁴⁰. Los consensos requieren de tiempo por lo que se recomienda convocar con anticipación a la población para ser partícipes en las asambleas.

11.1 Protocolo de Información y la Protocolo Intercultural de Información y la perspectiva de Género

Un protocolo de información, consultas y quejas es indispensable para tener un registro del proceso participativo, en el mejor de los casos de un proceso exitoso, además de dar cuenta de la veraz participación de la ciudadanía. Es importante tomar en cuenta los siguientes puntos:

a). En la mayoría de los casos la legislación nacional no necesariamente se ajusta a los arreglos que poseen los grupos étnicos. Sin embargo, ello puede constituir una prueba del grado de autonomía que poseen estos grupos. Podemos diferenciar tres grados de igual autoridad para cada caso: por ejemplo, para las comunidades de la Amazonía los *Apus* son las autoridades reconocidas; mientras que en las comunidades alto-andinas los presidentes de las comunidades lo son. Finalmente en los Centros Poblados son los Agentes Municipales o Tenientes Gobernantes quienes tienen la autoridad. Si se trata de reuniones o asambleas de información el siguiente paso son las asambleas comunales.

e). Respecto al tema de género, es conocido que las organizaciones campesinas en el área andina cada vez más un mayor número de mujeres son las conductoras o inclusive propietarias de los predios agropecuarios, producto de la intensa migración masculina a las ciudades o a los centros de reclutamiento temporal o permanente de mano de obra como las minas. Como consecuencia de ello, son numerosas las comunidades en el área andina que se caracterizan por una abrumadora mayoría de mujeres, niños y ancianos y la casi ausencia de hombres jóvenes. Para evitar el sesgo de género se sugiere que las Oficinas de Coordinación Zonal de Provías Descentralizado, los IPV y las empresas contratistas, con el apoyo de clubes o asociaciones de mujeres, garanticen que las organizaciones de mujeres participen en las asambleas de consulta. Circunstancialmente, la participación ciudadana o la consulta previa pueden demandar reuniones separadas de hombres y mujeres. En ese caso los talleres con orientación de género son los más adecuados. En su conjunto, sin embargo, cuando se requiera la ejecución de Asambleas comunales, ésta debe contar con el mayor número posible de asistentes, de todas las edades, y de ambos sexos

11.2 Código de Conducta, Quejas y Recomendaciones para la Fase de Operaciones

a). Los campamentos de las empresas contratistas y/o del MTC, deben ubicarse a un número adecuado de kilómetros de distancia de los centros poblados o de las comunidades campesinas o nativas. Durante los días de descanso, los trabajadores que no son del lugar deben procurar trasladarse a las ciudades más cercanas. Debe restringirse cualquier tipo de actividades de socialización o diversión en los indicados pueblos o comunidades indígenas o nativas. .

⁴⁰Ibid.: 18.

- b). Los trabajadores de las Oficinas Centrales de Coordinación de Provías, de los IPV y de todas las empresas contratistas deben siempre llevar una cartilla plastificada que contenga un conjunto de 20 a 30 frases claves en Quechua, Aymara o la lengua nativa amazónica local y su correspondiente traducción en castellano. La cartilla debe incluir frases de saludo, de despedida y de un mínimo básico de conversación amable que demuestre respeto y reconocimiento a la realidad lingüística de los habitantes. En términos generales, la cartilla sirve para fines de introducción en labores exclusivamente relacionadas al trabajo. La lectura y el acento de dichas cartillas puede ser difundido en un pequeño taller por un especialista social de las Oficinas Centrales de Coordinación de Provías.
- c). Los trabajadores calificados o no calificados tanto de PROVÍAS Descentralizado y de las empresas contratistas, provenientes de otras zonas no indígenas del país, siempre deben mostrar el máximo respeto y consideración por la lengua, usos lingüísticos, acento, comida, vestimenta, costumbres, festividades, creencias religiosas, nombres que se asignan a los animales o ganado, al sistema e infraestructura agropecuaria y a los tipos de vivienda de los pobladores del lugar.
- d). Las mujeres y los ancianos indígenas merecen el máximo respeto y consideración en todos los sentidos. Es conveniente dirigirse a ellos como señor, señora o señorita. A los hombres jóvenes solteros se les debe tratar como caballeros. En ningún caso se pueden utilizar palabras vulgares o insultos. Las frases, chistes y palabras racistas deben ser totalmente excluidas de todo tipo de diálogo.
- e). Cuando un agricultor o agricultora indígena ofrece comida como expresión de reconocimiento a la labor realizada por los trabajadores de PROVÍAS Descentralizado o empresas contratistas, el trabajador debe recibir tal regalo como parte de una costumbre de reciprocidad del mundo andino. De lo contrario el poblador puede considerarlo como un rechazo o una agresión. Lógicamente que regalos en dinero no se pueden aceptar.
- f). Los trabajadores del MTC-PROVÍAS Descentralizado y las empresas contratistas deben siempre recibir todas las vacunas necesarias para evitar la transmisión de enfermedades a poblaciones indígenas alejadas de los grandes centros urbanos. Un trabajador sin vacunas no puede ser trasladado a zonas alejadas.
- g). Se recomienda mantener la política de contratación de trabajadores y trabajadoras no calificados del lugar. Para algunas obras muy sencillas se sugiere el reclutamiento de adultos mayores de 65 años.
- h). Al culminar la fase de operaciones de cada proyecto de mantenimiento rutinario o periódico o de rehabilitación, los profesionales encargados de los IVPs deben comunicar a las comunidades indígenas la finalización de tales tareas.
- i). La señalización en zonas inseguras o peligrosas de las rutas debe incorporar textos en quechua, aymara y otros lenguas según sea el caso. No es suficiente la enseñanza del significado de señales de tránsito en las escuelas. Las mujeres y hombres campesinos, que no tienen conocimiento de tales señales, deben tener alternativas para evitar riesgos de accidentes.

j). Se debe establecer un protocolo de quejas que puedan ser presentadas, canalizadas y procesadas dentro de las instituciones estatales. Una primera instancia de presentación de quejas deben ser los gobiernos locales y si ello no funciona deben ser las oficinas de la Defensoría del Pueblo.

11.3 Obligaciones de las Comunidades Indígenas y Nativas Beneficiadas

Las poblaciones indígenas y nativas beneficiadas por el proyecto tienen el compromiso de participar en todos los talleres de información o consulta previa que se requieran para cumplir con la legislación nacional, el Convenio 169 y las salvaguardas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Igualmente, tienen el derecho y la obligación de informar sobre el incumplimiento de labores o actividades y de formular quejas en caso que existiesen.

