

Una revisión de las normativas legales para la participación de mujeres comuneras en la Consulta Previa

Potesta, Alexia
Pontificia Universidad Católica del Perú
apotesta@pucp.edu.pe

Resumen: La presente ponencia tiene como finalidad revisar las referencias normativas del proceso de consulta previa, subrayar los vacíos legales presentes en la aplicación del enfoque de género y analizar los factores que debilitan la participación de mujeres comuneras peruanas en dicho proceso. Se abordará de manera la situación política de las mujeres comuneras y se describirán las trabas para su participación en la esfera pública. Estas nociones nos aproximan a reflexionar sobre la necesidad de renovación de estatutos y normativas comunales y gubernamentales, y del diseño de metodologías interculturales que garanticen la paridad en los espacios de representación. Finalmente, propone cuestionarnos si la consulta previa, en la práctica, contribuye a reforzar las estructuras de poder y de género consuetudinarias y en qué medida sus referencias legales desalientan la participación de mujeres comuneras.

Palabras clave: Consulta previa, enfoque de género, comunidades campesinas, mujeres comuneras

Introducción

Las cifras de participación de mujeres comuneras de los 42 procesos de consulta previa realizados en el Perú hasta el 2017 (CAAAP, 2017) delatan la urgencia de reformular las referencias normativas relacionadas a la aplicación del enfoque de género en el proceso de consulta previa y de implementar medidas interculturales que logren conciliar los derechos individuales de las mujeres y los derechos colectivos de las comunidades campesinas. Para que una comunidad reciba el derecho a la consulta previa es un requisito previo que la comunidad sea reconocida como indígena y originaria, y, consiguientemente, que la comunidad conserve ciertos usos y tradiciones. La Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, ratifica que los procesos de consulta deberán realizarse respetando estos derechos consuetudinarios. Dicha ley dice, también, garantizar la participación de la mujer comunera mediante un enfoque de género, pero con la condición de no interferir con los usos y tradiciones de la comunidad. En la práctica, estas referencias normativas resultan un factor debilitante de la participación de mujeres comuneras en las tareas de participación política, en tanto las prácticas políticas consuetudinarias responden a roles de género que, muchas veces, no consideran a las mujeres como comuneras calificadas para la participación.

Referencias normativas y vacíos legales

En el 2010, el pleno del Congreso peruano aprobó la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, 15 años después de la suscripción

del Estado peruano al Convenio N° 169 de la Organización Nacional del Trabajo. Esta norma estipula que “es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo” con la finalidad de “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” (Congreso de la República, 2019, p. 1).

Una condición para que las comunidades campesinas logren tener el derecho a la consulta previa es que sean reconocidos como pueblos indígenas u originarios y, entre las condiciones para ser reconocido como tal, está el conservar “todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT, 2014, p. 20). Para ello, la forma de participación comunal queda formulada de antemano en el Artículo 6 de la Ley N° 29785, que contempla que los pueblos indígenas u originarios participarán “a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales” (Congreso de la República, 2019, p. 2). En el Reglamento de la Ley N° 29785, publicado en el 2012, se hace mención al “especial interés a la situación de las mujeres” a efectos de conseguir un “verdadero diálogo intercultural” (El Peruano, 2012, p. 4). Asimismo, destaca que el proceso de consulta se realizará “a través de una metodología con enfoque intercultural, de género, participativo y flexible a las circunstancias” (El Peruano, 2012, p. 5). Sin embargo, a pesar de este “especial interés”, se estipula lo siguiente:

h) El proceso de consulta debe realizarse respetando los usos y tradiciones de los pueblos indígenas, en el marco de lo establecido por la Constitución y las leyes. La participación de las mujeres, en particular en funciones de representación, se realizará conforme a lo señalado en este inciso6 (El Peruano, 2012, p. 4).

Por un lado, el Reglamento de la Ley N° 29785 recalca la necesidad de que los procedimientos de decisión o elección en el proceso de consulta se realicen “en un marco de plena autonomía, y sin interferencia de terceros ajenos a dichos pueblos, respetando la voluntad colectiva” (El Peruano, 2012, p. 4). Sin embargo, como se observa en el Inciso “h”, el respeto por la autonomía política de los pueblos indígenas entra en conflicto con la aplicación de una metodología con enfoque de género, en tanto la participación de las mujeres queda condicionada a los usos y tradiciones, cuyas estructuras de poder, en la práctica, no reflejan una representación paritaria. Desde la aprobación de la Ley N° 29785, en el 2011 hasta el 2017, se han implementado 42 procesos de consulta previa, de los cuales 34 han sido concluidos y 8 siguen en marcha (CAAAP, 2017). Del total de procesos, solo 20 cuentan con cifras de la participación de mujeres, y estas revelan que 6 procesos tuvieron nula participación de mujeres; mientras que, en 9 procesos, el número de mujeres representantes oscila entre 1 y 4 mujeres, cuando –en los mismos– son entre 8 y 18 varones (CAAAP, 2017). En 17 de 27 casos de consulta analizados por la ONAMIAP, los registros están incompletos, no hay listados como medios de verificación, los registros son ilegibles y no permiten la identificación de los participantes (2019). A

pesar de que las cifras podrían “aportar bases sólidas para la formulación y aplicación de políticas y contribuir a que las propias organizaciones indígenas vigilen las acciones que emprende el Estado”, actualmente no existen herramientas e instrumentos para obtener registros efectivos de la asistencia a los procesos de consulta (CEPAL, 2014, p. 9).

Teniendo en cuenta estas condiciones, es importante indagar cómo las comunidades campesinas interpretan estas referencias legales, en la medida que propician la perpetuación de estructuras políticas consuetudinarias, donde las relaciones de género resultan jerárquicas y desalentadoras para la participación política de las mujeres comuneras.

Estructuras de poder y de género en las comunidades campesinas

A pesar de las limitaciones en la información y, a partir de las cifras disponibles de la participación de mujeres, cabe cuestionarnos si este instrumento de desarrollo de las comunidades campesinas sirve para empoderar, desde la paridad, a la mujer comunera como individuo y sujeto de derechos, o si más bien es un proceso que acentúa y reproduce los roles de género tradicionales (Hoyos y Valencia, 2017). Una aproximación al funcionamiento de los sistemas políticos y de género de las comunidades campesinas puede alumbrar esta interrogante. De acuerdo con Rita Bórquez, los roles de género en las comunidades consideran a la mujer comunera en América Latina como un “sujeto dependiente, no productivo, y su trabajo es visto como «ayuda» no económica”(2011, p. 64). La división sexual del trabajo se expresa en la “concentración de las mujeres en tareas de reproducción en el ámbito doméstico y también en determinadas actividades y puestos dentro del trabajo remunerado” (Bórquez, 2011, p. 64); mientras que los hombres se ubican en el ámbito productivo, en el mercado y el espacio extra doméstico (Bórquez, 2011). “En el espacio comunal, su rol está restringido, por lo general, a las actividades asistenciales. Sus oportunidades de participación y acceso a la toma de decisiones dependen de las estructuras de la comunidad y su organización, y todo está supeditado a la voluntad de la dirigencia que usualmente es masculina” (ONAMIAP, 2019, p. 15). Excepcionalmente, algunas mujeres acceden a los cargos de secretaria, tesorera o vocal, pero siempre con la autorización del esposo, en tanto se les considera honestas y honradas para guardar dinero, mas no para administrarlo (Asociación Madre Coraje, 2005).

Las instituciones de poder dentro de las comunidades, como la Asamblea Comunal y las delegaciones y cargos políticos comunales están manejados por principios androcéntricos (Belaúnde, 2011), hasta el punto que el Censo Agrario del 2013 reveló que el 96.3% de comunidades campesinas y el 97.7% de comunidades nativas están presididas por hombres (ONAMIAP, 2016). Son estos mismos principios androcéntricos los que son avalados por la Ley N° 29785, que defiende que la consulta se desarrolle “a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales” (Congreso de la República, 2019, p. 2).

El esposo “representa formalmente a la familia ante la comunidad: está registrado en el padrón comunal, asiste a las asambleas, opina y toma decisiones. Las mujeres asisten solo

si son viudas, madres solteras o cuando su esposo está ausente; en general, su opinión no tiene mayor impacto” (Urrutia, 2007, p. 275). Esta jerarquía de género solía entenderse en el ámbito académico a partir de un principio de complementariedad entre lo femenino y lo masculino; es decir, una suerte equilibrio intra familiar por el cual las mujeres participarían indirectamente en los espacios públicos “al poseer capacidad de decisión al interior de la familia, mientras que el hombre canaliza en los espacios públicos estas decisiones” (Urrutia, 2007, p. 269). Sin embargo, esta propuesta ha sido desmitificada por diversas investigaciones que muestran que en el espacio conyugal existen evidencias de jerarquía y diferenciación, y que la mujer comunera carece de poder intra familiar (Urrutia, 2007).

Si bien es cierto que ninguna legislación peruana impide a las mujeres el acceso a la tierra, “en muchos casos, se trata de un reconocimiento más formal que real, y subsisten fuertes desigualdades en la distribución de recursos económicos” (Diez, 2011, p. 85). Este derecho desaparece ante patrones patriarcales del derecho consuetudinario y del derecho colectivo pues, de acuerdo con las normas consuetudinarias de muchas comunidades, los varones son los comuneros calificados para la tenencia de tierras. El tema del derecho consuetudinario a la tenencia de tierras diferenciada por géneros puede considerarse uno de los factores de la falta de equidad de género, en tanto las condiciones materiales determinan, en gran medida, la organización social y económica (Bórquez, 2011). Urrutia sostiene que una vía para aumentar la capacidad de negociación y representación en los espacios públicos de las mujeres es el incremento de sus condiciones de acceso a la tenencia de la tierra (2007), pues “para la visión particular de la mujer, constituye una red de protección frente a posibles situaciones de abandono, violencia familiar y pobreza” (Cuadros, 2011, p. 222).

En este punto, es necesario retomar algunos incisos del Reglamento de la Ley N° 29785, que precisa que la consulta deberá realizarse prestando “especial interés a la situación de las mujeres” y “a través de una metodología con enfoque intercultural, de género, participativo y flexible a las circunstancias” (El Peruano, 2012, p. 5). Sin embargo, esta norma no se condice con la realidad, pues “si bien teóricamente un comunero calificado puede ser hombre o mujer, la práctica consuetudinaria conduce a que solo exista un comunero representante por familia y sea el varón designado como cabeza del hogar y quien lo representa”, y que el acceso al título de comunero calificado sea accesible a las mujeres en caso de ser viuda o madre soltera (Urrutia, 2007, p. 276). Los requisitos de la Ley General de Comunidades Campesinas para ser considerado comunero se estipulan todos con un artículo masculino, mientras que la mujer es mencionada únicamente en los requisitos para ser comunera “integrada” (Congreso de la República del Perú, 1992, p. 5). Para afianzar la situación, la misma Ley General de Comunidades Campesinas otorga sólo a los comuneros calificados “el derecho a elegir y ser elegidos para cargos propios de la comunidad y a participar con voz y voto en las Asambleas Generales”¹⁴ (Congreso de la República, 1992, p. 6). Aquí podemos constatar que el reconocimiento del derecho a la consulta previa ha tenido un “fuerte sesgo masculino que, en la práctica, no hace más que responder a las estructuras en las que se han construido las dinámicas políticas de las comunidades” (ONAMIAP, 2016, p. 128).

Deficiencias en la regulación estatal

Las empresas mineras constituyen un actor económico poderoso que influye, en gran medida, en las relaciones políticas, sociales y económicas de las comunidades campesinas, de modo que su presencia conlleva un incremento de las desigualdades, asimetrías y la acentuación de brechas sociales, económicas y de género (Cuadros, 2011). La tarea de contrarrestar la acentuación de las brechas de género durante los procesos de consulta previa es responsabilidad del Viceministerio de Interculturalidad. Este es el órgano técnico del Ministerio de Cultura que está especializado en pueblos indígenas y es responsable de la implementación del derecho a la consulta previa (ONAMIAP, 2016) y, de acuerdo con el Reglamento de la Ley N° 29785, es la entidad promotora de la “participación efectiva de mujeres”¹⁵ (El Peruano, 2012, p. 5). Esto supone capacidades especializadas, sistemas de verificación, desarrollo de metodologías y estrategias que permitan cumplir su rol como promotor y entidad técnica responsable (ONAMIAP, 2018). Respecto a lo anterior, Castillo y Soria opinan lo siguiente:

El Estado –mediante sus instancias sectoriales y descentralizadas– debe promover y garantizar la activa participación de las mujeres en los procesos ligados a proyectos de industrias extractivas. Esta participación activa de las mujeres se debe de producir en los espacios de participación ciudadana exigidos por ley para cada fase de los proyectos extractivos (por ejemplo, talleres informativos y audiencias públicas) y en los mecanismos voluntarios (como monitoreos ambientales participativos) y en los procesos de negociación directa entre la población y la empresa (por ejemplo, acuerdos sobre distribución, beneficios o creación de programas de empleo temporal) (Castillo y Soria, 2011, p. 13).

En el 2018 se creó la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Género e Interculturalidad del Ministerio de Cultura, con el objetivo de “coordinar, articular, monitorear y fiscalizar la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad en las políticas y gestión del sector Cultura, a fin de promover el cierre de brechas de género y la igualdad entre mujeres y hombres, y contribuir a la construcción de un Estado que garantice el principio de igualdad y los derechos de todas las personas y diversidad de grupos étnico-culturales”¹⁶ (El Peruano, 2018, p. 1). En articulación con el Ministerio de Cultura, sus funciones consisten en implementar “normas, directivas, lineamientos y demás instrumentos de gestión pública; acciones de seguimiento, evaluación y difusión; y generar informes de los avances y resultados de la participación de las mujeres” (ONAMIAP, 2019, p. 64). Sin embargo, en la realidad, las referencias normativas no han conseguido formular medidas específicas y eficientes para fomentar la participación de mujeres comuneras y verificar que dicha participación sea tomada en cuenta en el proceso de consulta.

Más allá de la mención del enfoque de género en reglamentos y guías, las referencias resultan ser fundamentalmente declarativas (ONAMIAP, 2019), ya que las metodologías y estrategias institucionales orientadas a reformar la situación y verificar el cumplimiento de la participación son ausentes (ONAMIAP, 2019). Las mismas mujeres dan a entender que “(...) la metodología implementada no muestra esfuerzos de diálogo intercultural y

de género” (ONAMIAP, 2019, 49), sino que, más bien, se da en el marco de diálogos verticales, metodologías demasiado técnicas y documentos poco amigables para su comprensión (ONAMIAP, 2018). Estas falencias han llevado a una participación promedio baja y, en algunos casos, prácticamente invisible, que no se mantiene y declina en la etapa del diálogo, que resulta ser una de las más decisivas de la consulta (ONAMIAP, 2018). Esto lleva a la siguiente cuestión: ¿qué factores desalientan a las mujeres comuneras a participar en las etapas del proceso de consulta previa?

Afectaciones y discriminación diferenciada hacia mujeres comuneras

El Informe sobre Vulneraciones Diferenciadas a los Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas en Contextos de Actividades Extractivas elaborado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en el 2016, evidencia cómo la “intersección o superposición de la matriz discriminatoria racial con la matriz discriminatoria de género hace a las mujeres indígenas un grupo particularmente vulnerable” (CNDDHH, 2016, p. 8). Las mujeres comuneras se encuentran especialmente expuestas a un tipo de discriminación transversal “por el hecho de ser mujeres, de ser campesinas, quechua hablantes y además por ser pobres” (Cuadros, 2011, p. 220). Esta discriminación puede provenir de otros comuneros varones, tanto como de agentes del Estado. Julia Cuadros relata que en la comunidad de Las Bambas “los varones ponen trabas a la participación de la mujer con el pretexto de que «van a hacerles quedar mal» porque ellas no saben y no quieren aprender” (2011, p. 228). Al mismo tiempo, en espacios públicos o en la esfera social-comunal-política, las autoridades estatales, funcionarios de empresas mineras y representantes de federaciones campesinas reproducen la discriminación al impedir a las mujeres “hablar en público, realizar una gestión, un reclamo o acceder a cargos directivos” (Cuadros, 2011, p. 228) y “tampoco hay un cuidado por sancionar prácticas discriminatorias hacia las y los representantes indígenas” (ONAMIAP, 2018, p. 10). Las limitaciones en la participación se acentúan sobre todo cuando se trata de gestiones fuera de la comunidad, pues las mujeres comuneras “no se sienten a gusto al dirigirse en castellano, cara a cara, a un hombre desconocido” (Belaúde, 2011, p. 169). Silva-Santisteban (2017) explica que la tarea de la representación en las mesas de diálogo es considerada una tradición masculina, justificada por los varones al señalar que las mujeres “no quieren participar” y se estigmatiza su actividad en la representación, tildándolas como “rebeldes” e “indomables”, mientras que se les exige priorizar sus tareas domésticas antes de participar en una movilización o asamblea. En la práctica, en las luchas, movilizaciones y mesas de diálogo se ven reflejadas, nuevamente, estas nociones sobre los roles de género, al relegar a las mujeres, en gran medida, las “pequeñas tareas”, como la preparación de ollas de comida colectivas, elaboración de pancartas y arengas, en contraste con las tareas masculinas, que resaltan por su alto nivel de representación y dirigencia (Silva-Santisteban, 2017).

Su participación se ve debilitada, a su vez, por barreras socio educativas, tales como la dificultad de comunicarse en español cuando son monolingües de sus lenguas nativas y de comprender procesos lejanos a su realidad como los procesos técnicos que implica la

actividad minera (ONAMIAP, 2016). Además, condiciones culturales como los roles tradicionales de cuidado y alimentación, que limitan su tiempo para actividades de representación, no son tomadas en cuenta por las entidades encargadas de convocar los procesos de consulta previa (ONAMIAP, 2018). Otros factores son la poca experiencia de participación en espacios públicos, sobre todo cuando se trata de ámbitos con “modalidades de participación diferentes a las pautadas culturalmente” al interior de su comunidad (ONAMIAP, 2019, p. 43), la demanda de tiempo que suponen los hijos e hijas (2019) y el carácter demasiado técnico de los talleres que resultan difíciles de comprender sin información previa (2019).

Esta situación responde a que “las estructuras políticas para la participación indígena están culturalmente predeterminadas y favorecen el lenguaje hegemónico de los hombres criollos y mestizos” (Belaúnde, 2011, p. 196). A su vez, muchas conversaciones que se establecen entre las comunidades campesinas y las industrias extractivas se plantean en términos de hombre a hombre (Silva-Santisteban, 2017). El machismo constituye un elemento que conecta a los hombres blancos, mineros, urbanos y profesionales con hombres ronderos, campesinos o apus de pueblos indígenas; consecuentemente, se establece “un pacto desigual entre élites masculinas colonizadoras y los hombres de los pueblos a los que se buscaba colonizar” (De Assis Climaco, 2017, p. 9 en Silva-Santisteban, 2017, pp. 14-15). La representación femenina, por lo tanto, se desarrolla en medio de una arena de negociaciones masculinas.

La predominante representación masculina en los espacios de negociación implica una subrepresentación de las demandas hechas desde la mirada femenina sobre el manejo de la tierra. Debido a los roles de género dentro de la comunidad, las mujeres comuneras poseen una mirada particular sobre el manejo de los recursos, “tienen mayor claridad sobre las necesidades de sus familias y sus comunidades, y sobre sus análisis costo-beneficio con respecto a la seguridad y soberanía alimentaria, a la salud, conservación de los conocimientos tradicionales, equilibrio del medio ambiente, efectos del cambio climático, etc” (ONAMIAP, 2016, p. 129). Su vínculo con la naturaleza y la comunidad, su responsabilidad por la subsistencia y el territorio en el presente y el futuro las lleva a expresar preocupaciones de largo plazo sobre los impactos de una industria extractiva sobre la comunidad (ONAMIAP, 2018). De la misma forma, el rol productivo y proveedor de los hombres comuneros y la necesidad de generar ingresos para la subsistencia familiar les hace priorizar el corto plazo (ONAMIAP, 2018). Silva Santisteban describe esta situación como una “ontología diferenciada mujer/varó en torno al tema del territorio: para el hombre la lucha es ganar ese pedazo de tierra y poseerla; para la mujer es sentirla y vivirla” (2017, p. 33). Es fundamental que las mujeres participen en todas las etapas de la consulta, pues su mirada largoplacista es tanto crucial como complementaria a la mirada masculina sobre los recursos de la comunidad. Teniendo esto en cuenta, es importante cuestionarse por qué los representantes de empresas mineras prefieren negociar con los hombres más que con las mujeres (Silva-Santisteban, 2017).

¿Derecho consuetudinario o enfoque de género?

Queda claro, entonces, que las brechas de género en la representación política durante procesos de consulta previa están condicionadas por estructuras, creencias y prácticas culturales; pero exacerbadas por una serie de vacíos legales y metodológicos que no son cubiertos a cabalidad por las entidades estatales responsables. Estos vacíos legales y metodológicos también son identificados en la Ley N° 29785, en su Reglamento, en la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Género e Interculturalidad e, incluso, en la Ley General de Comunidades Campesinas, donde el Estado se compromete a respetar la participación, servicios y trabajo de los comuneros, “regulado por un derecho consuetudinario autóctono” (Congreso de la República, 1992, p. 3). El conflicto se encuentra, justamente, en que el respeto por los usos y costumbres “implica reforzar la discriminación de la mujer en el acceso a las decisiones sobre la tierra en la comunidad” (Urrutia, 2007, p. 281), pues su derecho a la participación efectiva se enfrenta a formas consuetudinarias de participación comunal y a las estructuras de género tradicionales. En este punto emergen discusiones sobre cómo implementar una consulta previa donde, supuestamente, se garantiza la participación de las comunidades campesinas, cuando, de acuerdo con sus usos y tradiciones, solo se incluye a los comuneros calificados. Entonces, frente a ello, surge la siguiente cuestión: ¿los derechos individuales de las mujeres a no ser discriminadas deben imponerse a los derechos colectivos?

En ocasiones, el discurso del relativismo cultural y la multiculturalidad ha servido para “tolerar las violaciones a los derechos humanos o justificar la violencia de género arguyendo que se trata de costumbres tradicionales” (Cuadros, 2011, p. 266). De acuerdo con Zardo, a pesar de que el enfoque de género podría considerarse como una mera imposición foránea, en realidad constituye una directriz de los derechos humanos homogeneizar un mínimo estándar de respeto por cada ser humano (Zardo, 2013). Por lo tanto, “los estándares mínimos de equidad de género que concebimos como fundamentales en la comunidad internacional deberían ser aplicados con la misma fuerza en las prácticas culturales de cualquier comunidad indígena (Zardo, 2013, p. 1057). Es aquí donde las políticas de interculturalidad cumplen un rol fundamental: conciliar las esferas del derecho individual y del derecho colectivo, por medio de un diálogo intercultural que incorpore el entendimiento de lo femenino en los procesos de consulta (Hoyos y Valencia, 2017). La situación de discriminación y racismo, acentuada por las estructuras patriarcales, crean una realidad sumamente compleja de abordar, que amerita integrar la perspectiva de género con la de las comunidades campesinas, implementar mecanismos de monitoreo de la participación de mujeres y explorar las relaciones de poder entre comuneros y comuneras para implementar políticas públicas eficientes (CEPAL, 2014). Así como también, como menciona Julia “es responsabilidad de las organizaciones comunales a fin de incorporar en sus planes de desarrollo comunitario las necesidades e intereses de las mujeres” (Cuadros, 2010b, p. 2).

Por ello, el reto está en incentivar reformas en las políticas públicas, así como en las prácticas y comportamientos concretos de actores, tales como “autoridades y funcionarios

de los gobiernos locales, regionales y nacionales, organismos públicos, empresas privadas, organismos no gubernamentales, cooperación internacional” (Cuadros, 2010a, p. 7). Es importante que estas acciones tengan un objetivo de largo plazo, que empoderen a las mujeres como colectivo y no solo como individualidades; y que esto vaya de la mano con el empoderamiento económico, facilitando el acceso a créditos, recursos, a su manejo y administración (CEPAL, 2014). Asimismo, es necesario “mejorar la articulación entre las entidades del aparato estatal a cargo, tanto de los temas de género, como de los pueblos indígenas, para delinear una agenda de la mujer y de género con las propias mujeres” (CEPAL, 2014, p. 27).

“Es una pre condición para lograr la igualdad entre hombres y mujeres” la alteración total de las estructuras y procesos que reproducen la posición subordinada de la mujer (Bóquez, 2011, p. 64) y empoderar a la mujer comunera; esto es: aumentar su cuota de poder, de negociación y participación política en las esferas públicas y privadas, en los espacios intra comunales y extra comunales. Sin embargo, para que estas intervenciones tengan un alcance real, es necesario sensibilizar y capacitar a los varones, con el fin de lograr cambios en sus prácticas cotidianas que vayan más allá del mero respeto a la ley (Cuadros, 2011). Este cambio, sin duda, implica una reforma en las referencias normativas de la Ley N° 29785. Las organizaciones indígenas deben actualizar sus estatutos comunales para facilitar el reconocimiento de las mujeres como comuneras calificadas para la participación y tenencia de tierras, e implementar acciones afirmativas para alentarlas a asumir cargos directivos y de representación comunal y extra comunal (ONAMIAP, 2018).

Conclusiones

A partir de la información analizada, se pueden desplegar algunas conclusiones. Primero, en los procesos de negociación con industrias extractivas, las mujeres comuneras se encuentran especialmente vulnerables ser discriminadas por el hecho de ser mujeres, campesinas y quechua hablantes. Las brechas en la participación de mujeres comuneras se ven acentuadas por vacíos legales en las referencias normativas. El respeto por la autonomía política de las comunidades campesinas entra en conflicto con la implementación de una metodología con enfoque de género, en tanto la participación de las mujeres queda condicionada a los usos y tradiciones, cuyas estructuras de poder y de género, en la práctica, no reflejan una participación política paritaria. Estas limitaciones del derecho formal y consuetudinario permiten apreciar las múltiples dimensiones de las trabas que impiden a las mujeres comuneras asumir roles de liderazgo, participación y negociación política. Cabe cuestionarnos, entonces, si este instrumento de desarrollo está empoderando a la mujer comunera como individuo, o si, más bien, es un proceso que acentúa los roles políticos y de género tradicionales.

La ausencia de medidas concretas por parte del Viceministerio de Interculturalidad supone la necesidad de revisar y replantear las estrategias y metodologías orientadas a la aplicación de un enfoque de género efectivo en los procesos de consulta. Es aquí donde

las políticas de interculturalidad cumplen un rol fundamental: lograr una metodología intercultural que consiga conciliar el derecho a la equidad y el derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, por medio de un diálogo que incorpore el entendimiento de los roles de género y explore las relaciones de poder entre comuneros y comuneras. A pesar de que, desde el relativismo cultural, la exigencia de incorporar el enfoque de género podría considerarse una imposición ajena a las tradiciones consuetudinarias, en realidad constituye un derecho humano el garantizar una cuota de paridad de género en los procesos políticos que incumben a la comunidad campesina en su totalidad. Por lo tanto, queda vigente el reto de reformular las normativas legales de la Ley N° 29785 y los estatutos de las comunidades campesinas para lograr un estándar de equidad de género, de la mano con la capacitación y sensibilización de los comuneros varones para modificar las prácticas que reproduzcan las brechas en la participación.

Estas reflexiones recalcan la urgente necesidad de empoderar a las mujeres comuneras e incrementar su cuota de poder, negociación y liderazgo en las esferas intra y extra comunales, pues poseen una mirada particular respecto a los impactos de la industria extractiva en los recursos de la comunidad; y, en tanto su inclusión supone una representación legítima de las demandas de los pueblos indígenas y como una reivindicación del liderazgo femenino sobre la protección de la tierra y la naturaleza. Finalmente, aún es necesario resolver, a profundidad y en futuras investigaciones, las siguientes preguntas: ¿cómo las comunidades interpretan las referencias legales sobre la consulta previa? ¿Cómo lograr conciliar las esferas del derecho consuetudinario y de los derechos individuales desde las instituciones del gobierno? ¿De qué manera empoderar a la mujer en el ámbito público comunal?

Anexos

La presente ponencia está conformada por una transcripción del artículo “¿Equidad o tradición?: La participación política de mujeres comuneras en procesos de consulta previa”, publicado originalmente en la Revista *Anthropía* en el 2020 (<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropia/article/view/22268/21541>).

Referencias bibliográficas

- Asociación Madre Coraje. (2005). *Desarrollo Rural con Equidad*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú. Recuperado de: <https://www.madrecoraje.org/wp-content/uploads/2017/02/desarrollo-rural-equidad.pdf>
- Belaúnde, L. (2011). “La mujer indígena en la colonización amazónica: ruptura de la masculinidad, tránsitos y nuevos espacios políticos”. *Mujer Rural: Cambios y Persistencias en América Latina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES. (pp. 181-206). Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55681.pdf>
- Bórquez, R. (2011) “Mujeres indígenas, campesinas y su organización por el acceso a la tierra”. *Mujer Rural: Cambios y Persistencias en América Latina*. Lima: Centro

- Peruano de Estudios Sociales –CEPES. Pp. 59-84. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55681.pdf>
- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). (2017). *¿Cómo Va La Aplicación De La Consulta Previa Centro Amazónico De Antropología Y Aplicación Práctica En El Perú?: Avances Y Retos*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú Recuperado de: http://www.caaap.org.pe/2017/documentos/ConsultaPrevia_CAAAP_2daEd_2017.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Mujeres Indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas*. Naciones Unidas CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36779-mujeres-indigenas-nuevas-protagonistasnuevas-politicas>
- Castillo, G. y Soria, L. (2011). *Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: OXFAM y Societas Consultora de Análisis Social. Recuperado de: https://www.academia.edu/1215068/Diagn%C3%B3stico_de_justicia_de_g%C3%A9nero_en_los_procesos_de_consulta_de_proyectos_extractivos_en_Bolivia_Ecuador_y_el_Per%C3%BA
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Informe sobre Vulneraciones Diferenciadas a los Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas en Contextos de Actividades Extractivas en el Perú*. Lima. Recuperado de: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=4509&file=Annexe7>
- Congreso de la República. (1992). *Ley General de Comunidades Campesinas*. Lima. Recuperado de: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cobn3_uibd_ns/f/1DAB0BF2E43B8FBB0525797B006DE3C0/%24FILE/1_LEY_24656_Ley_General_Comunidades_Campesinas_SPIJ.pdf
- Congreso de la República. (2019). *Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Lima. Recuperado de: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/Ley-N---29785-Leydel-derecho-a-la-consulta-previa-a-los-pueblos-ind--genas-originarios-reconocido-en-el-Convenio-169-de-la-Organizacion-Internacional-del-Trabajo-OIT.pdf>
- Cuadros, J. (2010a). *Impacto de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino*. Lima: Cooperación - Acción Solidaria para el desarrollo. Recuperado de: <http://cooperacion.org.pe/publicaciones/impactos-de-la-mineria-en-la-vida-de-hombres-y-mujeres-en-el-surandino-una-mirada-desde-el-genero-y-lainterculturalidad-los-casos-las-bambas-y-tintaya/>
- Cuadros, J. (2010b). *Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres*. Género y Minería: Transformaciones del poder y alternativas al desarrollo. Recuperado de: <https://generoymineriaperu.files.wordpress.com/2013/05/artc3adculo-jcf-gc3a9nero-yminerc3ada.pdf>
- Cuadros, J. (2011). “Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres del sur andino. Los casos Las Bambas y Tintaya”. *Mujer Rural: Cambios y Persistencias*

- en América Latina. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES. Pp. 207-238. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55681.pdf>
- Diez, A. (2011). “Tres utopías sobre la propiedad femenina (absoluta) de la tierra. Reflexiones a partir del acceso de mujeres campesinas a tierras comunales en Huancavelica”. *Mujer Rural: Cambios y Persistencias en América Latina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES. Pp. 85-116. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55681.pdf>
- El Peruano. (2018). *Crean la Comisión Sectorial para la transversalización de los enfoques de género e Interculturalidad*. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-la-comision-sectorial-para-latransversalizacion-de-lo-resolucion-ministerial-n-352-2018-mc-1686447-1/>
- El Peruano. (2012). *Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Lima. Recuperado de: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/reglamento-ley-derecho-consulta-previa-pueblosindigenas-originarios>
- Hoyos, M. y Valencia, L. (2017). *Participación de la mujer indígena en la consulta previa en el resguardo indígena Alto del Rey*. Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Recuperado de: <http://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/10184>
- Ministerio de Cultura. (2016). *Derecho a la Consulta Previa: Derechos Colectivos De Los Pueblos Indígenas U Originarios*.
- Ministerio de Justicia. (2014) *Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú Recuperado de: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/diff/iiv/sistemauniversal_onu/6_ResolucionLegislativa_23432_CEDAW.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP). (2016). *Consulta previa en minería: Manual De Capacitación Para Mujeres Indígenas*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú Recuperado de: http://www.consultaprevia.org.pe/publicaciones/Manual_de_capacitacion_para_mujeres_web.pdf
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP). (2018). *Consulta Previa: Una Demanda de las Mujeres Indígenas en el Perú*. Lima: ONAMIAP. Recuperado de: <http://onamiap.org/publicacion/consulta-previa-una-demanda-de-las-mujeres-indigenas-delperu/>
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú(ONAMIAP). (2019). *¡Sin mujeres indígenas, no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa en la industria extractiva en el Perú*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Recuperado de: <https://cng->

cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Sin_mujeres_indigenas_no.pdf

Silva-Santisteban, R. (2017). *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: CMP Flora Tristán. Recuperado de: https://www.demus.org.pe/wpcontent/uploads/2018/02/Mujeresyconflictos_Convenio.-2017.pdf

Urrutia, J. (2017). “Los estudios sobre comunidades y la perspectiva de género”. ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?. Lima: Allpa. Recuperado de: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122013000100009

Zardo, M. (2013). “Gender Equality and Indigenous Peoples’ Right to Self-Determination and Culture”. *American University International Law Review*. Volúmen 28, N° 4, pp. 1053-1090. Recuperado de: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol28/iss4/6/>