

# La consulta previa en el Perú:

avances y retos





# La consulta previa en el Perú:

avances y retos



© Cynthia A. Sanborn, Verónica Hurtado y Tania Ramírez, 2016

De esta edición:

© Universidad del Pacífico  
Avenida Salaverry 2020  
Lima 11, Perú  
www.up.edu.pe

**La consulta previa en el Perú:  
avances y retos**

Cynthia A. Sanborn, Verónica Hurtado y Tania Ramírez

1ª edición versión e-book: setiembre 2016

Diseño gráfico: Ícono Comunicadores

ISBN e-book: 978-9972-57-366-8

doi: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-366-8-2016>

E-book disponible en: [www.up.edu.pe/fondoeditorial](http://www.up.edu.pe/fondoeditorial)

---

**BUP**

**Sanborn, Cynthia.**

La consulta previa en el Perú : avances y retos / Cynthia A. Sanborn, Verónica Hurtado y Tania Ramírez. -- 1a edición versión e-book. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2016. 80 p. -- (Documento de investigación ; 6)

1. Consulta previa -- Perú
  2. Grupos étnicos -- Derechos civiles -- Perú
  3. Indígenas -- Perú -- Relaciones intergubernamentales
  4. Industria minera -- Política gubernamental -- Perú
- I. Hurtado, Verónica.
  - II. Ramírez, Tania.
  - III. Universidad del Pacífico (Lima)

323.1 (SCDD)

---

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.



---

# Índice

---

Introducción .....	7
1. Resumen de los casos de consulta previa.....	11
2. Grupos de interés, poder y percepciones .....	17
A. Organismos sectoriales y sus funciones.....	17
B. El Poder Judicial.....	25
C. Los intereses empresariales .....	28
D. Las organizaciones indígenas y nativas .....	32
E. Otras organizaciones de la sociedad civil.....	35
3. Casos seleccionados de consulta previa en el Perú.....	37
A. El Área de Conservación Regional Majjuna-Kichwa .....	37
B. El sector hidrocarburos: el caso del lote 192 .....	39
C. El sector minero y el caso Cañaris.....	44
4. Conclusiones y retos futuros .....	51
Anexo.....	61
Bibliografía .....	69





## Introducción<sup>1</sup>

---

El Perú tiene una de las poblaciones indígenas más grandes de América del Sur, siendo también una de las poblaciones más excluidas en términos económicos, políticos y culturales<sup>2</sup>. Durante décadas, los líderes indígenas han tenido dificultades para lograr el reconocimiento de sus derechos colectivos, incluyendo la implementación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, más conocido como el Convenio 169 de la OIT<sup>3</sup>. Aunque fue incorporado en la Constitución peruana en 1994, su implementación comenzó casi dos décadas más tarde, en 2011, cuando el Congreso aprobó la Ley 29785, o Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, y el presidente Ollanta Humala promulgó la medida, diseñada para incorporar el Convenio 169 de la OIT en la ley y en la práctica nacionales<sup>4</sup>.

---

1. Este trabajo fue auspiciado por la Americas Society / Council of the Americas (Ascoa), y una versión en inglés fue publicada en <<http://www.as-coa.org/articles/consulta-previa-per%C3%BA>>. Un borrador previo fue compartido con expertos durante una mesa redonda organizada por el CIUP y Ascoa el 5 de noviembre de 2015. Treinta y dos personas de diferentes organismos gubernamentales, organizaciones indígenas, empresas, la academia, los medios de comunicación y ONG, proporcionaron observaciones importantes para las autoras. Aunque era imposible abordar todas sus inquietudes en este documento, se tomaron en cuenta las sugerencias más importantes.

2. El último censo, realizado en 2007, estimó en 4 millones el número de personas indígenas. Esta cifra se obtuvo a partir de la respuesta de los jefes del hogar a una pregunta sobre su lengua materna. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/blog/sabemos-cuanta-poblacion-indigena-hay-en-el-peru/>>.

3. <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)>.

4. El punto de partida de la promulgación de esta ley sería el conflicto de Bagua de junio de 2009, el cual dejó el lamentable saldo de 23 policías y 10 civiles fallecidos, un policía desaparecido y más de 200 heridos (Sanborn y Paredes 2015). Dicho conflicto surgió a partir de la falta de consulta del Estado hacia los pueblos de la Amazonia en relación con «una serie de decretos destinadas a promover y regular las actividades extractivas en la Amazonia», lo que movilizó a las organizaciones indígenas, diversas ONG y la Defensoría del Pueblo a reclamar la promulgación e implementación de esta ley (Sanborn y Paredes 2015).



Esta ley nacional tiene el propósito de promover el establecimiento de acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas del Perú, en relación con las medidas legislativas y administrativas que pudiesen afectar significativamente sus vidas. El reglamento de la ley define que las «medidas administrativas» sujetas a consulta son las «normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas» (Ministerio de Cultura 2012). El ente estatal que es responsable por la medida en cuestión es el responsable de realizar el proceso de consulta a la población potencialmente afectada. Además, la ley establece que el Ministerio de Cultura debe coordinar todas las políticas públicas relacionadas con la implementación de este derecho. La decisión final en relación con la aprobación o desaprobación de cualquier medida legislativa o administrativa queda en manos del Estado (Sanborn y Paredes 2015).

El propósito de este trabajo es examinar los esfuerzos realizados y los retos pendientes tras cinco años de implementación del derecho a la consulta previa en el Perú, entre 2011 y mediados del 2016<sup>5</sup>. Inicialmente, algunos sectores de la élite conservadora del Perú manifestaron resistencia a la aplicación de esta medida, mientras que algunos grupos de defensa de los derechos indígenas se mostraban igualmente escépticos sobre la posibilidad de un avance real, dadas las limitaciones históricas del Estado en relación con los ciudadanos indígenas y el rumbo neoliberal que ha seguido la economía peruana en los últimos años. A pesar del apoyo inicial del presidente Humala, también se produjo resistencia dentro del propio gobierno durante estos años<sup>6</sup>. Frente a la disminución de las tasas de crecimiento y la creciente impaciencia de los inversionistas, algunos miembros del gabinete de Humala dieron una mayor prioridad al impulso de nuevos proyectos de inversión en minería, hidrocarburos, infraestructura

---

5. Este trabajo se desarrolló sobre la base de un trabajo previo, de Cynthia Sanborn y Álvaro Paredes, en 2014, en: <<https://www.csr.uq.edu.au/publications/getting-it-right-challenges-to-prior-consultation-in-peru>>.

6. En febrero de 2015, el presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía manifestó que «[El] ministro del Ambiente solo sabe decir no a las inversiones». Disponible en: <<http://elcomercio.pe/economia/peru/cajamarca-snmpe-ministerio-ambiente-solo-sabe-decir-no-inversiones-noticia-1789458>>.



y otros sectores clave, a la vez que dilataron la aplicación de la consulta a comunidades indígenas potencialmente afectadas por este tipo de proyectos.

Los partidarios de esta ley sostenían que su implementación transformaría de manera positiva la relación entre el Estado, el sector privado y los pueblos indígenas, y llevaría a una mayor inclusión de estos últimos<sup>7</sup>. Esto no siempre ha sido el caso, pues los conflictos sociales que involucran a comunidades rurales e indígenas han continuado durante estos años. En particular, hay importantes inversiones en minería, hidrocarburos e infraestructura que se han visto inmersas en reclamos de comunidades locales y sus autoridades elegidas, quienes exigen ser informadas y consultadas y se sienten decepcionadas por un gobierno que parece haberlas abandonado<sup>8</sup>. A pesar de ello, nuestro balance de este esfuerzo hasta la fecha es cautelosamente optimista. La implementación del Convenio 169 de la OIT en el Perú ha sido un proceso de avances y retrocesos. Sin embargo, en términos históricos, consideramos que se ha producido un progreso real en el reconocimiento de la existencia de diversos pueblos indígenas y de sus raíces territoriales, y en la creación de instituciones y prácticas dentro del Estado con el objetivo de relacionarse con ellos y proteger sus derechos. En un período relativamente corto, el derecho a la consulta se ha posicionado en diversos organismos gubernamentales, y la mayoría de los actores involucrados –el Gobierno, las empresas y la sociedad civil– aceptan la legitimidad de este derecho, aun cuando muestren resistencia a sus alcances o critiquen su implementación. La cantidad de procesos de consulta realizados en pocos años también es impresionante, aun cuando la calidad de la participación y la capacidad de implementación de los acuerdos alcanzados varían. Además, observamos que los peores conflictos han surgido precisamente donde no hubo diálogo o consulta previa a las comunidades potencialmente afectadas, antes de tomar una decisión estatal y antes de delegar esta responsabilidad a actores privados.

---

7. Véase, por ejemplo: <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-onu-consulta-previa-y-mecanismos-dialogo-ayudaran-a-reducir-conflictos-sociales-438274.aspx>>.

8. A septiembre de 2015, el Defensor del Pueblo reportaba 214 conflictos sociales, el 66,8 por ciento de ellos «socioambientales» y el 63,6 por ciento (91 de 143 conflictos) asociados a la minería. En conjunto, la minería y los hidrocarburos representan el 79,7 por ciento de este tipo de conflictos (Defensoría del Pueblo 2015b).



Este trabajo se divide en tres secciones. La primera ofrece una visión general de los procesos de consulta que se han producido en el Perú hasta diciembre de 2015. Según el Ministerio de Cultura (Mincul), entre 2013 y junio de 2016, veinticuatro procesos de consulta fueron iniciados oficialmente por un organismo del sector público, y todos se completaron hasta donde indica la ley<sup>9</sup>, aunque solo cuatro de ellos han llevado a la implementación de las medidas consultadas y acordadas<sup>10</sup>. En el sector minero, uno de los sectores más importantes para la economía nacional y regional, y también en términos de su impacto potencial sobre los pueblos indígenas de los Andes, los primeros procesos de consulta se iniciaron recién a finales de 2015. Algunas razones detrás de este retraso se presentarán en la segunda sección.

En términos generales, la segunda sección examina el papel de los diferentes grupos de interés en relación con este nuevo derecho, mientras que la tercera examina tres casos relacionados directa o indirectamente con las industrias extractivas, dos de los cuales fueron revisados previamente en Sanborn y Paredes (2015) y son actualizados aquí. El trabajo termina con conclusiones sobre la importancia y los retos de poner en práctica este derecho, y con reflexiones acerca de cómo la elección de un nuevo gobierno en 2016 podría afectar este proceso.

---

9. Nuestros datos sobre el número de procesos de consulta se basan en el sitio web oficial del Ministerio de Cultura, disponible en <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>>, y en la información proporcionada por los organismos de promoción encargados de conducir los procesos en sus sitios web oficiales. Para el Mincul, la «conclusión» de un proceso implica la firma del Acta de Consulta luego de terminada la fase de diálogo.

10. Por la implementación efectiva entendemos el cumplimiento efectivo de los acuerdos logrados a partir del Acta de Consulta.



## 1. Resumen de los casos de consulta previa

---

Aunque la Ley de Consulta Previa fue promulgada en 2011, no fue reglamentada hasta abril de 2012, luego de un proceso de consulta al mismo reglamento de la ley con las organizaciones indígenas. El primer proceso oficial de consulta realizado en virtud de esta ley se inició en mayo de 2013 (el caso Majjuna-Kichwa, que se examina más adelante). Desde entonces, de mayo de 2013 a junio de 2016, se iniciaron veinticuatro procesos de consulta previa en ocho de las veinticinco regiones del Perú. La ley establece que el organismo gubernamental que planea tomar la decisión política o emitir la medida en cuestión es el responsable de llevar a cabo el proceso de consulta<sup>11</sup>. Como se detalla en el anexo, las consultas realizadas hasta junio de 2016 han sido promovidas por ocho organismos gubernamentales nacionales y tres gobiernos regionales (los de Loreto, Ucayali y Cusco)<sup>12</sup>.

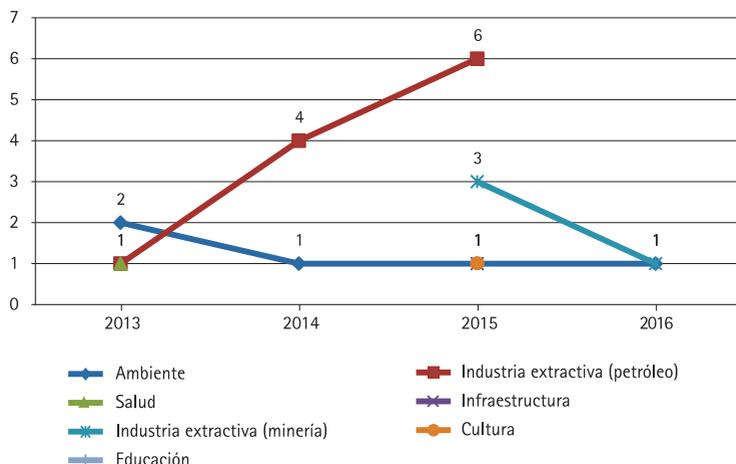
---

11. Por ejemplo, en el caso del proceso de consulta para una política nacional de salud, el organismo de promoción es el Ministerio de Salud. Véase: <<http://www.presidencia.gob.pe/ley-de-consulta-previa-promulgada-hoy-en-bagua>>.

12. Los ocho organismos son: el Ministerio de Salud (Minsa), a través del Centro Nacional de Salud Intercultural (Censi); el Ministerio del Ambiente (Minam), a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp); el Ministerio de Agricultura y Riego (Minam), a través del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor); Perupetro S. A.; el Ministerio de Energía y Minas (Minem), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales; la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); el Ministerio de Cultura (Mincul), a través de la Dirección de Lenguas Indígenas; y el Ministerio de Educación (Minedu), a través de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe.

**Gráfico 1**

**Número de procesos de consulta previa conducidos por sector, por años (2013-2016)**



Fuente: Ministerio de Cultura – Consulta Previa. En: <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>>. Elaboración propia.

Once de estos veinticuatro procesos han involucrado al sector hidrocarburos y hasta comienzos de 2015 fueron conducidos por Perupetro S. A., la empresa estatal responsable de la promoción, negociación y suscripción de los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos. En mayo de 2015, esta responsabilidad se transfirió al Ministerio de Energía y Minas<sup>13</sup>. En estos casos, los pueblos indígenas involucrados por lo general están siendo consultados sobre la suscripción de contratos para la exploración y explotación de lotes de petróleo y gas que se encuentran ubicados en sus territorios ancestrales o cerca de ellos y afectan sus derechos colectivos y su bienestar. Algunas de estas consultas se están realizando antes de

13. El 4 de mayo de 2015, mediante Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM, la responsabilidad de los procesos de consulta de cualquier medida relacionada con la minería, los hidrocarburos o la electricidad fue transferida a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas (Minem). Esto incluye los procesos de consulta iniciados por Perupetro (Ministerio de Energía y Minas 2015a).



que el Gobierno otorgue una concesión a una empresa para operar en el lote, mientras que en otros casos implican la renovación de contratos con empresas que ya están presentes en la zona desde antes de 2011, o de lotes que han sido explotados anteriormente por una o más empresas, luego fueron devueltos a manos del Estado y están siendo ofrecidos a nuevos operadores. De ahí que el papel de las empresas, aunque estas no participan formalmente en las consultas, varíe de un caso a otro. Esto se discute más adelante.

Del total de consultas realizadas hasta la fecha, cuatro involucran decisiones o políticas consideradas de alcance nacional, y por lo tanto implican la participación de las organizaciones indígenas de nivel nacional. Estas incluyen la aprobación de una nueva Política Sectorial de Salud Intercultural; el Plan de Educación Bilingüe Intercultural; el Reglamento de la Ley 29735, Ley de Lenguas Originarias; y la reglamentación de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Los casos restantes involucran a actores a nivel regional, aunque los gobiernos regionales fueron los promotores principales de la consulta en solo tres de ellos.

En cuanto a resultados, a junio de 2016, los veinticuatro casos habían concluido con algún tipo de acuerdo entre todas o algunas de las partes involucradas<sup>14</sup>, mientras que solo cuatro habían llevado a la implementación efectiva de la medida acordada. De hecho, ya desde junio de 2015 la oficina del Defensor del Pueblo del Perú emitió una declaración pública exhortando al presidente Humala a abordar la agenda pendiente de la consulta indígena, y los líderes indígenas nacionales hicieron un llamado público pidiendo una mejor respuesta del Gobierno (Defensoría del Pueblo 2015c)<sup>15</sup>. Esto fue una manifestación de las tensiones creadas dentro del propio aparato estatal con respecto al uso de este mecanismo.

Según la ley peruana, se considera que un proceso de consulta ha «concluido» una vez que se cumplen cada una de las siete etapas del

---

14. Véase la nota al pie 8.

15. También disponible en: <<http://larepublica.pe/impres/politica/4375-indigenas-piden-oficializar-cuatro-consultas-publicas-ya-concluidas>> (organizaciones indígenas).



proceso<sup>16</sup> establecido por la ley y se publica un Acta de Consulta. Esto, sin embargo, no es un indicador de la implementación efectiva de los acuerdos alcanzados por parte de las autoridades gubernamentales pertinentes. Dependiendo de la materia objeto de consulta, el proceso puede continuar de dos maneras. En el caso de las consultas sobre una medida administrativa, el Acta de Consulta debe ser analizada por la institución promotora y otros organismos gubernamentales pertinentes involucrados, generando una nueva directriz de política que debe ser implementada por las instituciones correspondientes<sup>17</sup>. En las consultas sobre una medida legislativa, el acta también se revisa y luego se envía al Congreso para que sea debatida e (idealmente) aprobada. En ambos casos, sin embargo, los diversos organismos gubernamentales involucrados tienen la autoridad para decidir qué puntos del acuerdo adoptarán, y en caso haya desacuerdos, cómo se resolverán<sup>18</sup>.

A junio de 2016, ocho de los procesos de consulta concluidos involucran medidas que requerían la revisión de organismos del gobierno central

---

16. Las siete etapas de un proceso de consulta son: (1) identificación de la medida que debe ser objeto de consulta; (2) identificación de los pueblos indígenas u originarios que serán consultados; (3) publicación de la medida legislativa o administrativa; (4) información general sobre la medida; (5) evaluación interna por las organizaciones o instituciones indígenas de la medida que los afectaría directamente; (6) proceso de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas; y (7) decisión.

17. Según el Reglamento de Consulta Previa, las competencias del Viceministerio de Interculturalidad no incluyen el seguimiento de la implementación de los acuerdos por parte de la entidad promotora; más bien, estipula la creación de una Comisión Multisectorial para el seguimiento de la aplicación del derecho a la consulta, integrada por representantes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Cultura, 2012). Tal comisión fue creada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) el 26 de febrero de 2013 (PCM 2013). Nuevamente, el seguimiento se realiza a la aplicación de la consulta previa mas no al cumplimiento de los acuerdos.

18. En el reglamento, se estipula que en el acta de la consulta se incluya, por cada acuerdo, si existe un acuerdo total o un acuerdo parcial. En el caso de los acuerdos parciales o desacuerdo, se deberá dejar constancia de las razones. En cualquier caso, se pasa a la etapa de decisión, donde es la entidad promotora la que dicta la medida administrativa o legislativa que recoja los acuerdos del proceso de consulta. Cuando «no se alcance un acuerdo y la entidad promotora dicte la medida objeto de consulta, le corresponde a dicha entidad adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos del o de los pueblos indígenas» (Ministerio de Cultura 2012). El reglamento también contempla –en su artículo 21.2– que los pueblos indígenas puedan retirarse del proceso de consulta e insta a las entidades promotoras a «agotar todos los medios posibles previstos en la Ley y el Reglamento para generar escenarios de diálogo». Si incluso así no se logra su reincorporación, «la entidad promotora dará el proceso por concluido, elaborando un informe que sustente la decisión adoptada, dentro del plazo de la etapa de diálogo» (Ministerio de Cultura 2012). Según el informe de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento (2012), no se incluyó el aporte resultado del diálogo entre las autoridades del Estado y las organizaciones de pueblos indígenas para la elaboración del reglamento. Este señalaba que «Cuando exista un acuerdo parcial, la entidad promotora debe **enriquecer** su propuesta con los aportes de los y las representantes indígenas formulados en el proceso de consulta y contenidos en el Acta de Consulta, a fin de tomar la decisión final».



para la implementación de los acuerdos, y en los cuatro promulgados hubo retrasos significativos en esta parte del proceso. En el primer caso, la creación del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa en Loreto fue aprobada por el Ministerio del Ambiente en junio de 2015, tras dos años de lucha por parte de los pueblos indígenas involucrados<sup>19</sup>. En el segundo caso, el Gobierno aprobó cuatro reglamentos dirigidos a la implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en septiembre de 2015, después de cuatro años de negociación<sup>20</sup>. El tercer caso fue el establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor (en Loreto y Ucayali) como parque nacional, que se produjo en octubre de 2015, después del clamor de organizaciones indígenas, no gubernamentales y ambientales durante más de dos años. El cuarto caso fue la Política de Salud Intercultural, que estuvo 19 meses en espera después de terminar la consulta, antes de ser aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a inicios de abril de 2016, y luego de que la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas nacionales presentaron una demanda de amparo contra la PCM y el Ministerio de Salud<sup>21</sup>.

Otros quince casos concluidos abarcan acuerdos en los sectores de hidrocarburos y minería. Uno es para la explotación del Lote 192, y diez son para la puesta en concesión de lotes, pero los procesos mismos de concesión de estos lotes aún no se han completado<sup>22</sup>. Los cuatro últimos son para la exploración de concesiones mineras. Además, tenemos la consulta sobre el proyecto Hidrovía Amazónica, que concluyó en septiembre de 2015 pero en la que está pendiente el inicio del proceso de licitación. Por su parte, la propuesta para el Área de Conservación Regional Tres Cañones fue recientemente aprobada<sup>23</sup>, mientras el Plan Nacional de Educación

---

19. <<http://elcomercio.pe/peru/loreto/area-conservacion-maijuna-kichwa-loreto-fue-oficializada-noticia-1819354>>.

20. Véanse <<http://www.actualidadambiental.pe/?p=32797>> y <<http://elcomercio.pe/peru/pais/promulgan-4-reglamentos-ley-forestal-y-fauna-silvestre-noticia-1844767>>.

21. Véanse <<http://www.aidesep.org.pe/se-aprueba-politica-de-salud-intercultural/>> y <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-defensoria-del-pueblo-pide-aprobar-politica-salud-intercultural-603854.aspx>>.

22. Esto se debe en parte a la falta de interés de los inversionistas. Véase: <<http://gestion.pe/economia/snmpe-peru-no-firma-ningun-contrato-exploracion-petrolera-desde-2012-2131652>>.

23. En: <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-concluye-consulta-previa-sobre-area-conservacion-tres-cañones-594274.aspx>>.



Intercultural Bilingüe; la Propuesta de Reglamento de La Ley 29735, Ley de Lenguas Originarias; y el Plan Maestro del Área de Conservación Regional Imiria, están pendientes de aprobación por parte del gobierno nacional.

### Cuadro 1

#### Estado de procesos de consulta previa que requieren promulgación por parte del Gobierno, 2013–2016

Medidas consultadas	Estado actual
Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Pendiente de promulgación
Iniciativa para creación del Área de Conservación Regional Tres Cañones	Pendiente de promulgación
Propuesta de Reglamento de la Ley 29735, Ley de Lenguas Originarias	Pendiente de promulgación
Propuesta de Plan Maestro del Área de Conservación Regional Imiria	Pendiente de promulgación
Propuesta de Área de Conservación Regional Majuna-Kichwa	Promulgado por el Gobierno
Iniciativa para la categorización de la reserva Sierra del Divisor como parque nacional	Promulgado por el Gobierno
Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	Promulgado por el Gobierno
Política Sectorial de Salud Intercultural	Promulgado por el Gobierno 19 meses después

Fuente: Ministerio de Cultura, 2016. «Consulta previa: procesos».  
Elaboración propia.

Estas situaciones de demora entre la consulta y la implementación efectiva de lo acordado, pueden contribuir a mermar la confianza de los pueblos indígenas en las instituciones estatales involucradas y hasta en la legitimidad del proceso en sí.



---

## 2. Grupos de interés, poder y percepciones

---

### A. Organismos sectoriales y sus funciones

Como se ha mencionado, la legislación peruana establece que los procesos de consulta deben ser conducidos por aquel organismo gubernamental responsable de tomar la decisión que podría afectar a las comunidades indígenas.

La ley también establece que el Viceministerio de Interculturalidad, que pertenece al Ministerio de Cultura (Mincul)<sup>24</sup>, tiene la obligación de coordinar todas las políticas públicas relacionadas con la implementación del derecho a la consulta. Se considera que el Mincul tiene la capacidad de gestionar este proceso, al menos en parte, porque cuenta con presencia a nivel nacional, con oficinas en cada una de las regiones del Perú. Sin embargo, la responsabilidad específica de la coordinación de las consultas con las comunidades indígenas ha sido delegada a una pequeña oficina dentro de ese ministerio, bajo la autoridad de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (una de las dos direcciones del Viceministerio de Interculturalidad). Esa oficina, creada en 2013, es la Dirección de Consulta Previa (DCP), que a mediados de 2015 contaba con un equipo de diecisiete personas, entre abogados, científicos sociales, educadores y personal administrativo (Acevedo 2015).

---

24. En: <<http://www.cultura.gob.pe/es/interculturalidad>> (véase su organigrama de estructura y divisiones).

La DCP se encarga de promover la implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Sus funciones incluyen la coordinación con las entidades promotoras para que lleven a cabo sus procesos de consulta, la organización y mantenimiento del registro de los resultados de todos los procesos de consulta, y las labores de informar y sensibilizar a los pueblos indígenas y otras organizaciones sobre el alcance del derecho a la consulta previa; así como también la de proporcionar capacitación y asistencia técnica a las entidades promotoras y a las organizaciones representantes de los pueblos indígenas; y emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas, para solicitar una consulta sobre si la medida legislativa o administrativa califica para consulta, sobre el ámbito de la consulta y sobre la determinación de los pueblos que serán consultados<sup>25</sup>. Además, los miembros del personal del Mincul tienen la tarea de capacitar y proporcionar intérpretes de lenguas indígenas. En cumplimiento de esta responsabilidad, la viceministra de Interculturalidad informó en marzo de 2015 que el ministerio había invertido cerca de un millón de soles (US\$ 300.000) para brindar capacitación sobre la consulta previa a 2.500 líderes indígenas y 700 funcionarios públicos (Derecho, Ambiente y Sociedad 2015b). El ministerio también ha publicado, y continúa ampliando, la base de datos de pueblos y organizaciones indígenas oficialmente reconocidos por el Estado, siguiendo criterios específicos que incluyen tanto a los grupos amazónicos como a los andinos. Sin embargo, ha recibido críticas por la demora en la inclusión de los pueblos andinos en dicha base de datos.

Como señalan Sanborn y Paredes (2015), el Mincul enfrenta varios retos. El ministerio fue creado recién en 2010, y antes de ello hubo poca continuidad histórica dentro del Estado con respecto a los asuntos indígenas<sup>26</sup>. Sigue siendo uno de los ministerios más débiles del gabinete, pues recibe menos de 0,5 por ciento del presupuesto nacional, y ha tenido una rotación de

---

25. En: <<http://www.cultura.gob.pe/es/interculturalidad/consultaprevia>>.

26. Hasta la creación del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa) en el año 2005, no existía un organismo institucional encargado de los asuntos indígenas. Zúñiga (2007: 39-40) señala que este organismo incluía un consejo con representantes indígenas. Sin embargo, mantuvo su debilidad, pues fue trasladado de un lugar a otro dentro del aparato estatal (Ruiz 2014: 7). Finalmente, fue reemplazado por el Viceministerio.



personal relativamente alta. En numerosas ocasiones, los representantes de la DCP han mencionado la debilidad institucional y las limitaciones económicas que enfrenta el ministerio<sup>27</sup> y los desafíos involucrados en el cumplimiento de estas tareas<sup>28</sup>. Al formar parte de una dependencia de rango inferior, el personal de la DCP también enfrenta dificultades a la hora de negociar con organismos gubernamentales y funcionarios con más poder, quienes a menudo están ansiosos por acelerar el proceso de consulta para cumplir con otros objetivos.

Aparte del Mincul, el organismo gubernamental que más experiencia ha tenido con el tema de la consulta previa en el Perú en los últimos dos años es Perupetro S. A., que a la fecha ha conducido doce procesos y completado once de ellos. Las dos primeras consultas en este sector –sobre los lotes de hidrocarburos 169 y 195 en la región Ucayali de la Amazonía peruana– fueron criticadas por algunos grupos indígenas por haberse realizado de manera demasiado apresurada y por no haber informado a la población en términos y formas adecuados sobre lo que era materia de consulta o sobre cuáles eran las implicaciones para sus derechos colectivos, y por ello produjeron gran insatisfacción. En marzo de 2015, la entonces viceministra Patricia Balbuena reconoció que aún se encontraban en un proceso de aprendizaje, pero señaló que Perupetro estaba mejorando en los casos subsiguientes<sup>29</sup>. Cuando esta responsabilidad fue transferida al Minem en mayo de 2015, surgieron algunas inquietudes entre los partidarios de la consulta previa debido a la resistencia de esta institución para la aplicación de consultas en los casos de minería, aunque, como se señala más adelante, esto comenzó a cambiar a finales de 2015.

27. Según Acevedo (2015), el costo total de cada proceso de consulta puede alcanzar los S/500.000 (US\$ 167.000), cuando este implica el transporte de personal a grandes distancias y por vía fluvial para reunirse con comunidades nativas remotas, y la participación de traductores especializados y otros profesionales. Señala además que aunque los costos principales de cada proceso son asumidos por la entidad promotora, los gastos propios del personal de DCP promedian los S/ 80.000 (US\$ 27.000) por consulta.

28. Véase, por ejemplo: «Ministerios sin rumbo» (<<http://gestion.pe/opinion/editorial-gestion-ministerios-sin-rumbo-2092808>>), «Ministerio de Cultura: sin poder ni influencia en la política intercultural» (<<http://www.larevistaagraria.org/content/ministerio-de-cultura-sin-poder-ni-influencia-en-la-pol%C3%ADtica-intercultural>>) y «Ministro de Cultura admite que ni siquiera poseen los recursos necesarios para custodiar las Líneas de Nasca» (<[http://elcomercio.pe/peru/pais/mas-mil-zonas-arqueologicas-riesgo-falta-seguridad-noticia-1783399?ref=portada\\_home](http://elcomercio.pe/peru/pais/mas-mil-zonas-arqueologicas-riesgo-falta-seguridad-noticia-1783399?ref=portada_home)>).

29. En: <[http://bajolalupainforma.blogspot.com/2015\\_03\\_01\\_archive.html](http://bajolalupainforma.blogspot.com/2015_03_01_archive.html)>.



Antes de la promulgación de la nueva ley de consulta en 2011, el Minem adjudicó concesiones a inversionistas del sector minero y luego, en gran medida, los dejó como responsables por la negociación y las relaciones con las poblaciones cercanas, que contaban con diversas tradiciones lingüísticas y culturales. Estas comunidades a menudo incluían pueblos indígenas dedicados a la agricultura de pequeña escala o comunal, a la ganadería, al turismo y a otras actividades con impacto en el medio ambiente, y vinculados a sus tierras ancestrales, bajo las cuales se encuentran los recursos minerales. En algunos casos, estas comunidades han tenido experiencias con actividades mineras en el pasado y han mantenido relaciones armoniosas o de beneficio mutuo con compañías mineras. Otras tienen historias de pérdida de tierras, contaminación y trastornos sociales como resultado de actividades mineras antiguas, y por ello desconfían de que las nuevas empresas vayan a operar de manera distinta (Arellano 2011).

Desde el año 2008, las empresas mineras han aplicado las normas de «participación ciudadana» establecidas en la legislación peruana, según las cuales deben informar a las comunidades en sus áreas de influencia –sean o no pueblos indígenas– sobre sus proyectos y evaluaciones de impacto ambiental (EIA), por medio de asambleas y talleres con las autoridades locales y los residentes (Sanborn y Paredes 2015)<sup>30</sup>. También ha habido casos en que los líderes de la comunidad y/o funcionarios locales electos han convocado a una «consulta popular», en la que sus miembros votan para aceptar o rechazar la actividad minera en general, o algún proyecto en particular, en sus tierras<sup>31</sup>. Sin embargo, tales procesos no han sido aceptados como legítimos ni por los gobiernos de turno ni por los inversionistas privados, porque las decisiones sobre el uso de los recursos del subsuelo recaen constitucionalmente en el Estado. En los casos en los

---

30. *Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (D. S. 012-2008-EM), Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (D. S. 028-2008-EM) y Normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el subsector minero, aprobadas por Resolución Ministerial 304-3008-MEM/DM y válidas desde junio de 2008.*

31. *Un caso emblemático es el de Tambogrande en Piura. Véase: Bebbington (2013). Véase también Rodríguez-Franco (2014).*



que no existe un acuerdo sobre la deseabilidad de una mina, o en los que las personas tienen reclamos históricos, la implementación de la nueva ley de consulta previa –en ese sentido, precisamente: una consulta entre el Estado y un pueblo o una comunidad, antes de la adjudicación de una concesión o un contrato a terceros– fue considerada por algunos sectores empresariales como una forma constructiva para asegurar la aceptación de sus operaciones (Oxfam América 2012).

En la práctica, sin embargo, se han realizado pocas consultas en zonas mineras como para evaluar su impacto en las operaciones posteriores. De hecho, hasta el año 2015 el personal del Ministerio de Energía y Minas y los líderes clave de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la principal asociación de esta industria, se habían resistido a la aplicación de la ley de consulta previa en los proyectos relacionados con la minería, por diversas razones. En primer lugar, en tanto la mayoría de las concesiones mineras fueron otorgadas antes de la promulgación de la ley en 2011, sostuvieron que cualquier aplicación retroactiva de la ley era ilegal –en otras palabras, no debía aplicarse a los proyectos con concesiones vigentes–. En segundo lugar, incluso para nuevos proyectos, no se consideraba que el otorgamiento de una concesión en sí, fuera una decisión sujeta a una consulta, puesto que no conlleva la autorización para explorar o desarrollar actividades físicas en un territorio determinado, medidas que sí podría requerir una consulta<sup>32</sup>. En tercer lugar, en varios casos se argumentó que la comunidad potencialmente afectada por el proyecto no era indígena –ya fuera porque no cumplía con los criterios de la OIT o porque no estaba incluida en la base de datos oficial publicada por el Ministerio de Cultura–. Aunque la consulta previa no se condiciona a la inclusión de una organización en la base de datos publicada, en la práctica los organismos gubernamentales se han mostrado reacios a llevar a cabo estos procesos con comunidades no incluidas en ella (Defensoría del Pueblo 2014).

---

32. Iván Lanegra, experto en el Convenio 169 de la OIT y exviceministro de Interculturalidad, también sostiene que la Ley de Consulta Previa no es retroactiva. En: <<http://servindi.org/actualidad/63018>>.

Los retrasos del Mincul en la inclusión de pueblos indígenas andinos en la base de datos oficial agravaron este problema para el desarrollo de la consulta previa relacionada con proyectos mineros. Numerosos proyectos se encuentran en el altiplano andino, en zonas habitadas por pueblos quechua o aimara, los cuales fueron incluidos con una referencia general en la primera base de datos publicada por el Mincul en 2013. Sin embargo, el ministerio no publicó listas específicas de las comunidades quechua y aimara con sus ubicaciones geográficas sino hasta el 17 de julio de 2015, y esto era considerado necesario para que un organismo gubernamental o un inversionista potencial pudiera determinar si los ciudadanos en el área de influencia de un proyecto específico contaban con el derecho a la consulta previa. Unos días más tarde, el 22 de julio de 2015, un sitio web de investigación publicó un informe en el que afirmaba que una base de datos más detallada estuvo lista para su uso en 2012 y que el 60 por ciento de los pueblos indígenas incluidos en esa versión se encuentran en la región andina, lo que implica que el Mincul habría paralizado su publicación en complicidad con los esfuerzos para acelerar las nuevas inversiones<sup>33</sup>. También denunciaron que el Ministerio de Energía y Minas aprobó de manera irregular al menos quince proyectos mineros en estos territorios indígenas sin consulta previa. El personal del Mincul negó cualquier tipo de complicidad, con el argumento de que la base de datos no es constitutiva de derechos *per se*, y además que la protección de los derechos colectivos de los pueblos nativos o indígenas debería reconocerse independientemente de su inclusión en este instrumento<sup>34</sup>.

De acuerdo a la ley, es la entidad estatal promotora de la consulta previa la responsable de identificar a los pueblos indígenas u originarios que pudieran ser afectados en sus derechos colectivos por una medida administrativa o legislativa (Ley 27985). En este sentido, la información contenida en la Base de Datos es de carácter referencial, lo cual significa que debe ser entendida como una guía, pero no como condición previa para que las organizaciones representativas de los pueblos indígenas sean incorporadas en un proceso

---

33. <<http://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>>.

34. <<http://ojo-publico.com/97/viceministra-de-interculturalidad-niega-que-el-gobierno-haya-querido-ocultar-base-de-datos-de>>.



de consulta. En los casos en que la entidad promotora haya recolectado información que no esté incluida en la Base de Datos, deberá remitirla al Viceministerio de Interculturalidad para su evaluación e incorporación a ella (artículo 8.º del Reglamento de la Ley 29785).

El papel del Minem con respecto a la consulta previa también fue cuestionado por el Defensor del Pueblo, según el cual en al menos cinco de estos casos el Minem habría aceptado como válida una renuncia al derecho a la consulta previa por parte de las comunidades. Estas renunciaciones se habrían dado a través de actas escritas en las que miembros de la comunidad han indicado que las actividades de las empresas mineras en sus áreas «no afectan su situación jurídica, calidad de vida o desarrollo, derechos colectivos ni identidad cultural» (Defensoría del Pueblo 2014)<sup>35</sup>. Otra práctica criticada por el Defensor del Pueblo ha sido la de afirmar la supuesta ausencia de pueblos indígenas en un área específica destinada a su apertura para la actividad minera, aun cuando su presencia pueda ser muy evidente, sobre la base de criterios tales como la lengua materna, las costumbres y la propiedad comunal. En al menos nueve de estos casos<sup>36</sup>, el Minem aparentemente ha autorizado el inicio de la exploración minera, lo que indica que la ausencia de los pueblos indígenas fue confirmada por el Mincul (Defensoría del Pueblo 2014). Sin embargo, en la misma investigación, el Defensor del Pueblo declaró que no se halló evidencia alguna de documentación a tal efecto por parte del Mincul. También hay casos en los que el Mincul identificó a los pueblos indígenas, pero se contrató a consultores privados para emitir una opinión técnica alternativa, sosteniendo que los indígenas no estaban realmente presentes y que, por lo tanto, no había base para otorgar un derecho colectivo a la consulta<sup>37</sup>.

---

35. *Este es supuestamente el caso de Cancahuani en Cusco, Corani-Aconsaya en Puno y Huailcacay Grande Anquillita en Áncash, y de la comunidad nativa «Los Naranjos» (proyecto Yagku Entsa) en Cajamarca (Defensoría del Pueblo 2014).*

36. *Esta práctica se utilizó con las comunidades de Pichcchachuri (proyecto minero Mila), San José de Cachipasana de Jesús María (Picha), Cullco de Belén (Princesa 2), Nueva Unión Ccarapata (Ccorisayhua), Chilloroya (Constancia), Silco (Antabamba), Pachaconas (Tumipampa) y Quilcayhuarín y Yacus (Kokan) (Defensoría del Pueblo 2014).*

37. *Martha Vásquez, abogada de la Dirección General de Minería del Minem, reconoció que bajo el liderazgo de los dos ministros anteriores se había contratado a consultores externos para este propósito. Sin embargo, bajo la dirección de la ministra de Minería Rosa María Ortiz (2015), el Minem se comprometió a poner fin a esta práctica. En: <<http://ojo-publico.com/75/ministra-ortiz-no-hubo-voluntad-politica-de-hacer-consulta-previa>>.*



Esto ha ocurrido en zonas de Áncash y Apurímac, por ejemplo, donde hay pueblos nativos quechuahablantes claramente presentes.

Dada la resistencia a la consulta previa en el sector minero, fue una sorpresa cuando, a finales de 2015, el Minem anunció tres procesos de consulta relativos a la autorización de derechos para la exploración minera<sup>38</sup>. El primero involucró a la comunidad de Parobamba en la región Cusco, y se llevó a cabo entre septiembre y noviembre de 2015 (Minem 2015c). El segundo involucró a la comunidad de Santa Rosa de Quikakayan, en Áncash, y se realizó entre octubre y noviembre (Minem 2015d). El tercer caso involucró la consulta a la comunidad Cotarusi de la región Apurímac, acerca de la exploración para el proyecto Mischa, propiedad de Barrick Misquichilca, entre noviembre de 2015 y enero de 2016<sup>39</sup>. Los tres casos involucran a poblaciones quechuahablantes. A finales de 2015, el ministro de Energía y Minas anunció también que de una lista de casos relacionados con la minería en los que inicialmente se evitó la consulta, presentada por el Defensor del Pueblo, ocho serían considerados para llevar a cabo una «consulta tardía»<sup>40</sup>. Se trata de un nuevo mecanismo creado por el Minem en un intento de reducir el impacto de la anterior falta de reconocimiento de los derechos indígenas, aunque a finales de 2015 aún estaba pendiente su implementación dentro del marco jurídico actual. En mayo de 2016, se inició un cuarto proceso de consulta en el sector minero, que implicaba al proyecto minero La Merced, también de la empresa Minera Barrick Misquichilca S. A. Este proyecto de exploración está ubicado en los distritos de Aija y Huacllán, en la provincia ancashina de Aija, e involucraba a la comunidad campesina de Quilla Ayllu y a la comunidad campesina de Llactun<sup>41</sup>.

En resumen, aunque el Minem tiene ahora la responsabilidad de todas las consultas realizadas relativas a actividades de hidrocarburos o de minería, en este último sector el derecho de consulta recién comenzó a ser implementado

---

38. <<http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/se-inician-dos-procesos-de-consulta-previa-en-cusco>>. <[http://www.minem.gob.pe/\\_detallenoticia.php?idSector=3&idTitular=7045](http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=3&idTitular=7045)>.

39. El 12 de enero, el proceso de consulta concluyó con un acuerdo para la exploración. En: <<http://elcomercio.pe/economia/negocios/comuneros-cotarusi-aprueban-exploracion-minera-barrick-noticia-1870506>>.

40. <<http://www.miningpress.com.pe/nota/289464/ortiz-consulta-previa-para-todos-los-proyectos-mineros>>.

41. <<http://www.elperuano.com.pe/noticia-consulta-previa-avanza-sector-minero-43518.aspx>>.



a finales de 2015. Mientras tanto, desde 2012 el Minem ha concedido al menos 159 permisos para nuevos procesos de exploración minera y al menos 69 para la explotación minera<sup>42</sup>. Ninguna de estas decisiones involucró un proceso de consulta previa iniciado por el Ministerio, a pesar de que el Defensor del Pueblo y los defensores de los derechos indígenas afirmaron que al menos quince de estos proyectos tendrían un claro impacto sobre territorios o comunidades indígenas. Los cuatro procesos mencionados anteriormente involucraban consultas sobre los derechos de exploración para empresas que ya tenían concesiones iniciales y presencia en la zona. En cada caso, las consultas concluyeron rápidamente con una decisión a favor de la exploración (Minem 2015a, 2015b).

Es aún demasiado pronto para saber si estos nuevos casos del sector minero representan un cambio importante en la política, o si el nuevo gobierno elegido en julio de 2016 cambiará la implementación del derecho de consulta en este sector. Sin embargo, resultó alentador cuando en 2015 la entonces ministra de Energía y Minas, Rosa María Ortiz, declaró que sus predecesores no tenían la «voluntad política» para promover esta política en los Andes peruanos o para colaborar de manera efectiva con el Ministerio de Cultura, pues con ello reconocía que ese era realmente el principal obstáculo (*OjoPúblico* 2015b).

## B. El Poder Judicial

En lo que respecta al papel de los juzgados peruanos en el proceso de consulta previa, el actor principal que se debe considerar es el Tribunal Constitucional. Este órgano ha actuado decididamente en defensa de la ratificación del Convenio 169 de la OIT a través de una serie de sentencias relacionadas con los derechos indígenas. Como se discutió en Sanborn y Paredes (2015: 7, 8), en 2008 el Tribunal cuestionó la posición del Minem según la cual la legislación vigente sobre la participación ciudadana en el proceso de desarrollo de proyectos de inversión minera calificaba como

---

42. Véase: <[http://www.Minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=1&idTitular=5945&idMenu=sub5942&idCateg=989](http://www.Minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=5945&idMenu=sub5942&idCateg=989)>.

consulta previa. El Tribunal rechazó este argumento porque el reglamento de participación ciudadana no se refiere de manera explícita a los pueblos indígenas, no requiere un proceso de consulta previo a la toma de una decisión por parte de un organismo del sector público (en este caso, para otorgar concesiones o derechos de exploración) y no involucra ningún procedimiento formal para alcanzar un acuerdo, como exige el Convenio 169 de la OIT.

En 2013, en vista de los continuos esfuerzos del Minem por eludir el Convenio 169 de la OIT con la legislación preexistente, el Tribunal dio una sentencia que declaró inconstitucional la posición del Ministerio, argumentando que las normas de rango inferior relativas a la participación en proyectos de minería y petróleo no constituyen derecho a consulta previa, y exigiendo que el Minem cumpla plenamente con este nuevo derecho. El Tribunal también indicó al Ministerio de Cultura (Mincul) que los pueblos indígenas no necesitan estar registrados o ser reconocidos formalmente por el Estado para calificar para la consulta previa (Sanborn y Paredes 2015). La sentencia también planteó la posibilidad de que las decisiones tomadas antes de la promulgación de la ley de 2011 pudieran ser objeto de revisión o revocación: sin embargo, hasta la fecha no se ha admitido ningún caso de este tipo, y esta posibilidad ha sido negada de manera explícita en el caso de Cañaris, como se discute más adelante.

Los juzgados también han participado en un caso que involucra a ProInversión, el organismo gubernamental responsable de conducir los procesos de adquisición y licitación de las principales inversiones en infraestructura, y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). El 29 de enero de 2015, el Ministerio convocó a licitación para la construcción de un importante proyecto de vía fluvial en la Amazonía, llamado Hidrovía Amazónica, cuyo diseño implica el dragado de cuatro ríos con el propósito de facilitar el tránsito fluvial de embarcaciones de mayor tamaño y permitir el libre acceso a un mayor número de lugares de la espesa selva peruana<sup>43</sup>.

---

43. Véase: <<http://gestion.pe/economia/interesados-concesion-hidrovia-amazonica-se-podran-presentar-hasta-7-marzo-2089044>>.



Anteriormente, en marzo de 2014, la Asociación de Conservación de San Pablo de Tipishca (Acodecospat) había presentado una acción de amparo en representación del pueblo indígena Kukama-Kukamiria para exigir la consulta previa respecto a la aprobación de la EIA del proyecto. En octubre de 2014, el Juzgado Mixto de la Provincia de Nauta (región Loreto) declaró fundada la acción de amparo. Debido a la decisión del juzgado local, los organismos del gobierno central tuvieron que suspender el proyecto –a pesar de que ya se había seleccionado un ganador de la licitación (una empresa constructora china)– hasta que se desarrollara un proceso de consulta. Este proceso, conducido por la Dirección General de Transporte Acuático del MTC, se inició el 20 de abril de 2015 y concluyó el 28 de septiembre<sup>44</sup>. Requirió la capacitación de traductores y la participación de unas 27 organizaciones indígenas representantes de 14 pueblos distintos y más de 350 comunidades que se verían afectadas por este enorme proyecto, entre ellas las comunidades awajún, asháninka, bora, capanahua, kukama-kukamiria, shawi, shipibokonibo, yine, kichwa, murui-muinani, yagua, tikuna y urarina<sup>45</sup>.

Aunque hasta la fecha no hemos encontrado otros casos en los que una comunidad o pueblo haya solicitado a un juzgado el derecho a la consulta, el Tribunal Constitucional sigue siendo una opción para otros casos de violación de los derechos indígenas. Esto incluye una demanda presentada en febrero de 2015 por una comunidad kukama en contra del Estado peruano –incluyendo al Minem, a Perupetro y al Ministerio del Ambiente–, por la continua contaminación producida por derrames de hidrocarburos que no fueron evitados ni adecuadamente enfrentados<sup>46</sup>. Además, en junio de 2015 los pueblos indígenas del distrito de Atuncolla, en Puno, emplearon una demanda de amparo (recurso contra la violación de los derechos civiles) para revocar los derechos de explotación minera en sus territorios luego

---

44. El 14 de diciembre de 2015, *ProInversión* publicó las bases para el proceso de licitación del proyecto Hidrovia Amazónica. En: <<http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/conectividad/175879-proinversion-relanzo-proyecto-hidrovia-amazonica/>>.

45. En: <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-se-aprueba-plan-consulta-para-proyecto-hidrovia-amazonica-554193.aspx>>, <<http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/finaliza-etapa-de-publicidad-de-consulta-previa-del-proyecto-hidrovia-amazonica>> y <<http://www.aidesep.org.pe/capacitan-a-interpretres-en-consulta-previa-para-el-proyecto-hidrovia-amazonica/>>.

46. <<http://news.mongabay.com/2015/0330-fraser-amazon-oil-spill-peru-mrm.html#ixzz3W7fcarRi>>.



de no haber sido consultados<sup>47</sup>. Este es un ejemplo de la utilización de la legislación nacional para hacer respetar los derechos indígenas.

### C. Los intereses empresariales

Los grupos empresariales en el Perú han tenido actitudes diversas y cambiantes frente a la implementación de la Ley de Consulta Previa. Antes incluso de la entrada en vigor de esa ley, ya existían críticas y temores sobre sus implicancias, provenientes de algunas de las principales asociaciones empresariales peruanas, entre ellas la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), así como de la antes mencionada Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) (Ruiz Molleda 2010)<sup>48</sup>. Sus preocupaciones se centraban no solo en su capacidad potencial de retrasar o detener nuevas inversiones, sino también en el impacto potencial de la medida sobre el uso de la tierra en términos más generales, si se incluía a las numerosas comunidades campesinas del país. El Perú cuenta con más de 6.000 comunidades campesinas (la mayor parte en los Andes) y 1.300 comunidades nativas (en la Amazonía), y en conjunto representan más del 60 por ciento de la tierra cultivable en el país<sup>49</sup>.

Desde la promulgación de la ley, algunos líderes empresariales también han manifestado que la implementación del proceso de consulta ha obstaculizado la inversión en infraestructura y la expansión de la agricultura comercial<sup>50</sup>. Otros sostienen que los líderes sociales y políticos locales pueden utilizar este nuevo derecho para ejercer un poder de veto *de facto* sobre los proyectos, aun cuando estos ya hayan sido aprobados por el Estado.

---

47. <<http://servindi.org/actualidad/133742>>.

48. Por ejemplo, Roque Benavides, de Buenaventura, dijo: «La ley de consulta previa aprobada recientemente por el Congreso de la República puede significar un retraso en los proyectos de inversión del sector minero ante el aumento de los trámites burocráticos». En: <[http://www.rpp.com.pe/2011-09-13-senalan-que-ley-de-consulta-previa-retardara-inversion-minera-noticia\\_403450.html](http://www.rpp.com.pe/2011-09-13-senalan-que-ley-de-consulta-previa-retardara-inversion-minera-noticia_403450.html)>.

49. En: <<http://www.agronoticiasperu.com/393/perspectivas393-2.htm>>.

50. Por ejemplo, los portavoces de la Sociedad de Comercio Exterior dijeron: «Esto no es sino otra traba burocrática más que el Estado ha establecido [...] y difícilmente logrará siquiera el objetivo para el que la ley fue creada» (<<http://www.larepublica.pe/08-09-2013/comexperu-sobre-la-ley-de-consulta-previa-es-puro-palabreo>>).



Como se ha mencionado, la mayor resistencia vino de parte de empresarios en las industrias extractivas, lo que no es sorprendente, dado que es el sector con relaciones más cercanas y duraderas con las comunidades indígenas. Desde la década de 1990, la extracción a gran escala de minerales e hidrocarburos en el Perú se encuentra en manos de inversionistas privados o extranjeros –principalmente corporaciones multinacionales y empresas de propiedad estatal extranjera, pero también empresas peruanas de tamaño medio y sus asociados–. Y como informa el Defensor del Pueblo, la extracción de recursos naturales es también la principal fuente de conflictos sociales en el país, lo que a su vez tiene un efecto negativo en las operaciones de estas empresas<sup>51</sup>. Por cierto, el sector minero tiene riesgo social en todas partes del mundo, y en el más reciente estudio del Instituto Fraser, un *think tank* conservador con sede en Canadá, sobre clima de inversión, el Perú sigue considerado entre los 35 mejores países del mundo para la inversión en minería, de una lista de 109, y el segundo en América Latina después de Chile (Instituto Fraser 2015). No obstante, en sus estudios de percepción en 2014 y 2015, los inversionistas mineros expresaron cierta preocupación por las dificultades de establecer buenas relaciones con las comunidades en zonas remotas, y por las posibles demoras en los permisos de exploración que puede generar la implementación de la consulta previa (Fraser Institute 2014, 2015)<sup>52</sup>.

Esta resistencia a la consulta, sin embargo, no ha sido unánime. Incluso, para líderes de algunas compañías –en especial las empresas transnacionales que participan en foros mundiales sobre RSE, transparencia y otros temas de gobernanza–, la implementación del derecho a la consulta previa para

---

51. Según el Instituto Peruano de Economía, en los últimos años los conflictos sociales han impedido el desarrollo de inversiones mineras por un monto de US\$ 8.000 millones (IPE 2014). Para la consultora Eurasia Group, aunque se espera que la producción de cobre del Perú se incremente a casi el doble en 2016 debido al inicio de la producción de varios proyectos a gran escala, los retos vinculados a obtener los permisos, cumplir con los altos estándares de regulación ambiental y evitar las tensiones sociales, están retrasando el desarrollo de otras nuevas inversiones (Puij 2015).

52. El Informe Fraser de 2015 incluye una cita de un ejecutivo de una empresa dedicada a la exploración minera: «The new declaration of 2012 mandates that all exploration companies are obligated to give special treatment to indigenous people before field activities, resulting in a major lengthening of the time required for permitting» («La nueva declaración del 2012 indica que todas las compañías de exploración están obligadas a brindar un trato especial a las poblaciones indígenas antes de los trabajos de campo, resultando en un mayor retraso en la obtención de los permisos») (Instituto Fraser 2015: 58).

los pueblos indígenas fue visto inicialmente como una forma potencial de mejorar las relaciones comunitarias. Según un informe de Oxfam presentado en el Perú en 2012, algunas empresas globales que operan en el país, como Anglo American, Barrick, BHP Billiton, Newmont, Rio Tinto y Xstrata, están entre aquellas que comparten esta visión y tienen un compromiso declarado con el desarrollo de un proceso de consulta (o incluso consentimiento) libre, previo e informado (CLPI) (Oxfam América 2012)<sup>53</sup>. A nivel local, se pensaba que el Estado haría un mayor esfuerzo para consultar con los ciudadanos y ganar su confianza antes de que los operadores privados entraran en escena.

La realidad es que la industria minera depende del establecimiento de relaciones comunitarias viables y de la obtención de la llamada «licencia social», para operar proyectos cuyo desarrollo toma años o décadas. Por consiguiente, el enfoque de algunos líderes empresariales frente a la consulta previa ha sido evitar criticar la ley en sí, y más bien centrarse en cómo acelerar el proceso de identificación de los pueblos que serán consultados, y asegurar que las decisiones finales se mantengan en manos del Estado. Eva Arias, expresidenta de la SNMPE y directora general de una empresa minera de tamaño mediano, ha indicado que considera la consulta previa como una «buena herramienta» en tanto no sea vinculante para las políticas de inversión y no se convierta en objeto de politización por parte de activistas (Proactivo 2014). Carlos Gálvez, elegido presidente de la SNMPE en 2014<sup>54</sup>, había sido un duro crítico de la manera en que se estaba utilizando la consulta previa cuando ocupaba un cargo directivo en Buenaventura, una empresa multinacional minera peruana. Sin embargo, a poco tiempo de asumir su nueva posición de liderazgo de toda esta industria, en febrero de 2015, afirmó que la consulta previa, como mecanismo administrativo, podría proporcionar a una empresa información suficiente para «no perder

---

53. «Señala el informe que actualmente el CLPI es considerado como un estándar de oro y está surgiendo como un principio de 'prácticas óptimas' para el desarrollo sostenible, empleado para reducir el conflicto así como para realzar la legitimidad del proyecto, debido a que exige a las comunidades estar adecuadamente informadas de los proyectos extractivistas». <<http://archivo.larepublica.pe/01-05-2013/segun-oxfam-las-mineras-y-petroleras-aumentaron-compromisos>>.

54. Véase: <<http://elcomercio.pe/economia/peru/cajamarca-snmpe-ministerio-ambiente-solo-sabe-decir-no-inversiones-noticia-1789458>>.



el tiempo» ni «gastar dinero en vano» para obtener la licencia social. Un año y medio después, llegó a declarar que las consultas realizadas en el sector minero eran tan exitosas que «podrían tomarse como ejemplo»<sup>55</sup>. Por cierto, las cuatro consultas en este sector habían llegado a una aprobación de parte de la comunidad de los proyectos de inversión minera.

Este cambio de actitud dentro del sector minero no necesariamente refleja un reconocimiento de la consulta como un derecho, sino su aceptación como una medida práctica, con un enfoque más orientado al interés privado cuyo objetivo es la reducción del tiempo existente entre la inversión y la obtención de beneficios. Esta posición es respaldada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), que en 2015 estableció nuevas normas para la gestión del riesgo social y ambiental, a través de la Resolución SBS 1928-2015<sup>56</sup>. Esta afecta a las empresas que buscan financiamiento para actividades que superan la cifra de US\$ 10 millones, y las obliga a incluir información relativa a los procesos de consulta que tengan potenciales impactos adversos sobre los pueblos indígenas<sup>57</sup>.

Como se mencionó anteriormente, al menos tres empresas mineras se vieron indirectamente involucradas en procesos de consulta. Además de Barrick, una importante multinacional con una larga trayectoria en el Perú, está Focus Ventures Ltd., empresa registrada en Canadá dedicada a la exploración y cuyas concesiones incluyen el proyecto Aurora en la provincia de Calca, en la región Cusco, donde la mayor participación (65 por ciento) se encuentra en manos de Daewoo Internacional (Focus Ventures Ltd. 2015). La tercera empresa es SMC Toropunto Ltd., que fue creada en el Perú en 2012<sup>58</sup> y espera iniciar exploraciones para un proyecto llamado Toropunto en la provincia de Huaylas, en la región Áncash. Aunque la

---

55. Véase: <<http://diariocorreio.pe/economia/gobierno-nacional-debe-gestionar-el-canon-565404/>>. Para declaraciones más recientes, véase: <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-snmpe-consultas-previas-exitosas-mineria-podrian-tomarse-como-modelos-620241.aspx>>.

56. Véase: <[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub\\_otros/20150511\\_Res\\_1928\\_2015.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_otros/20150511_Res_1928_2015.pdf)>.

57. En el artículo 4.º de la Resolución SBS 1928-2015. Véase también: <<http://www.justiciaviva.org.pe/blog/instituciones-financieras-internacionales-condicionan-prestamos-a-empresas-extractivas-a-la-obtencion-del-consentimiento-de-los-ppii/>>.

58. <<http://perudalia.com/empresa/20549210555-smc-toropunto-ltd-sucursal-del-per.html>>.

legislación nacional no permite que un inversionista privado conduzca un proceso de consulta previa, una empresa minera puede participar a pedido del Estado o de las comunidades indígenas en consulta, para proporcionar información o para aclarar cualquier aspecto del contenido de la medida administrativa que será consultada (Lanegra 2014). Este parece haber sido el caso en estos procesos, que concluyeron en un tiempo récord y con decisiones a favor de la exploración.

Como ya se ha mencionado, en el sector hidrocarburos Perupetro es una empresa estatal intermediaria dedicada a la refinación y distribución, mas no así a la exploración o extracción directa. Sin embargo, sí está encargada de promover y negociar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos por parte de inversionistas privados, y hasta hace poco era también responsable de la realización de consultas con los pueblos indígenas antes del proceso de licitación. De acuerdo con la gerente general de Perupetro, Isabel Tafur, y su presidente, Luis Ortigas, entrevistados en 2014, su participación en las consultas tenía como objetivo posibilitar que los inversionistas comenzaran a trabajar cuando se hubiera obtenido la aprobación de la comunidad (Carrillo 2014, Ortigas 2014)<sup>59</sup>. Mientras tanto, una asociación de empresas privadas, la Sociedad Nacional de Hidrocarburos, se separó de la SNMPE en 2014, y su presidenta hasta enero de 2016, la ex Defensora del Pueblo Beatriz Merino, expresó su apoyo a las consultas en este sector (Sanborn y Paredes 2015). Como se discute más adelante, sin embargo, esto no significa que las consultas en este sector hayan estado libres de problemas.

#### D. Las organizaciones indígenas y nativas

Las organizaciones de pueblos indígenas en el Perú tienen debilidades y conflictos internos de larga data. Inicialmente, esto se expresó en las dificultades que tuvo el Viceministerio de Interculturalidad para garantizar un consenso en torno al Reglamento de la Ley de Consulta Previa con

---

59. Véase: <<http://www.aidesep.org.pe/se-hara-consulta-previa-pese-a-oposicion-del-ministerio-de-energia-y-minas-mem/>>.



todas las organizaciones indígenas nacionales convocadas. Asimismo, al menos en un caso –el del Lote 192–, se llegó a cuestionar la legitimidad de los representantes de ciertas organizaciones por parte de algunos otros ciudadanos indígenas involucrados. Sin embargo, podemos afirmar que en la mayoría de los casos, la representatividad de las organizaciones de pueblos indígenas que participan en los procesos de consulta previa –tanto las locales como las regionales y nacionales– será un factor clave para garantizar la legitimidad de los acuerdos alcanzados.

Para los fines de la consulta en el marco legal oficial, por ejemplo, los pueblos indígenas del Perú deben estar representados por organizaciones reconocidas, y dichas organizaciones deben ser identificadas antes del inicio del proceso de consulta. Esta tarea de identificación ha significado varios retos, entre ellos la elaboración de la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad. A 2016, esta base reconocía la existencia de 55 pueblos indígenas y nativos distintos a nivel nacional<sup>60</sup>. Esta base de datos se actualiza con información generada por diferentes organismos públicos, así como por expertos académicos, organizaciones representantes de los indígenas y las mismas entidades estatales que conducen nuevos procesos de consulta. El Viceministerio de Interculturalidad ha realizado avances en este sentido con la elaboración de una guía metodológica para orientar a las entidades promotoras que realicen una identificación en campo de las organizaciones indígenas que serán consultadas.

Como se mencionó anteriormente, el Perú cuenta con más de 6.000 «comunidades campesinas», ubicadas sobre todo en los Andes y principalmente identificadas como quechua (Abanto 2011). Sin embargo, el término ‘indio’ ha tenido históricamente una connotación negativa, y desde la década de 1960 en adelante, las identidades de clase se volvieron más populares que las étnicas, tanto en el sector público como en la izquierda peruana. En la década de 1970, el régimen militar de izquierda que realizó una importante reforma agraria cambió el término legal para las comunidades indígenas a ‘comunidades campesinas’ en los

---

60. En: <<http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>>.

registros oficiales (Sanborn y Paredes 2015). Así, aunque muchas de estas comunidades tienen lenguas indígenas como lengua materna y conservan las costumbres y formas institucionales indígenas, incluyendo la propiedad comunitaria, no todas han sido reconocidas como tales para la aplicación de la Ley de Consulta Previa.

Comprensiblemente, algunas comunidades indígenas también ven la consulta previa como una forma de presentar una serie de demandas que son de larga data pero que van más allá de la medida administrativa en cuestión, con la esperanza de atraer la atención sobre reclamos más amplios. Este es el caso, por ejemplo, de las organizaciones indígenas de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón en el caso del Lote 192 de hidrocarburos, que se discute más adelante. Mientras que el Gobierno quiere centrar la consulta en el tema específico de poner nuevamente en concesión el lote, estas organizaciones quisieron aprovechar el proceso la consulta como una herramienta para establecer una negociación directa con el gobierno central, y para abordar el incumplimiento de la empresa saliente de sus compromisos con la limpieza del medio ambiente y la compensación por el uso de sus tierras<sup>61</sup>. Esto supone para el Estado un reto, pero también una oportunidad de construir un vínculo con organizaciones de pueblos indígenas a partir de sus demandas largamente postergadas.

En este contexto, con el propósito de defender mejor los derechos indígenas, en 2011 se formó el Pacto de Unidad, integrado por cinco organizaciones nacionales indígenas y campesinas. Sus líderes sostienen que la Ley de Consulta Previa del Perú es un mecanismo débil que no garantiza adecuadamente los derechos indígenas ni satisface plenamente el compromiso constitucional del Perú, ya que no existe un organismo gubernamental encargado de monitorear el cumplimiento de los acuerdos<sup>62</sup>.

---

61. En: <<http://observatoriopetrolero.org/organizaciones-y-comunidades-indigenas-de-loreto-exigen-inmediata-titulacion-de-territorios-ancestrales/>>.

62. En lo que respecta a este punto, el Mincul ha indicado que los acuerdos alcanzados en estos procesos de consulta son vinculantes y que si no se respetan, están sujetos a demandas por incumplimiento o modificación. Según el artículo 15.º de la Ley 29785, Ley de Consulta Previa, el acuerdo alcanzado como resultado de un proceso de consulta es de cumplimiento obligatorio para todas las partes involucradas. Los acuerdos son ejecutables tanto en el sector administrativo como en el judicial.



Entre otras críticas, se oponen al hecho de que la ley solo obligue a la consulta, mas no al **consentimiento** de las medidas consultadas, y que no reconozca el derecho a la consulta desde 1995, cuando el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT<sup>63</sup>. Incluso quienes aprueban y saludan la existencia de la ley, también han puesto énfasis en la necesidad de monitorear y evaluar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los procesos de consulta concluidos.

### E. Otras organizaciones de la sociedad civil

Los defensores de los derechos indígenas peruanos han comprometido la participación de actores internacionales, entre ellos la propia OIT, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y las Naciones Unidas a través del relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas, así como de ONG profesionales, en el monitoreo y debate sobre la implementación de la Ley (Servindi 2010, Arroyo 2009). En diciembre de 2011, un grupo de ONG denominado Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas<sup>64</sup> presentó al Viceministerio de Interculturalidad una serie de observaciones sobre el primer borrador del reglamento de la ley. En ellas plantearon, por ejemplo, la necesidad de incluir casos en los que se deba garantizar el consentimiento y no solo la consulta, tales como los principales proyectos de infraestructura o el reasentamiento de comunidades, y recomendaron una mayor participación de las autoridades subnacionales para descentralizar el proceso de consulta (Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas 2012). Este grupo también ha cumplido una labor importante en la provisión de apoyo técnico a las organizaciones indígenas.

Aunque la relación no siempre ha sido armoniosa, por lo general la participación de ONG con personal profesional y otros recursos ha sido

63. Véase, por ejemplo, este «informe alternativo» sobre la implementación de la ley, publicado por el Pacto de Unidad en 2013, en el que al menos siete artículos de la Ley son considerados inconstitucionales. <[https://ia601904.us.archive.org/10/items/InformeAlternativo2013\\_201310/Informe\\_Alternativo\\_2013.pdf](https://ia601904.us.archive.org/10/items/InformeAlternativo2013_201310/Informe_Alternativo_2013.pdf)>.

64. Este grupo incluye a las siguientes organizaciones: Asociación Paz y Esperanza; Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh); Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (Caaap); Centro de Derechos y Desarrollo (Cedal); CooperAcción; Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Forum Solidaridad Perú (FSP); Fundación Ecueménica para el Desarrollo y la Paz (Fedepaz); Instituto de Defensa Legal (IDL); Instituto del Bien Común (IBC); y Servicios de Comunicación Intercultural (Servindi).



importante para la labor de defensa de la consulta previa, aun si algunas de sus recomendaciones no fueron incluidas en la versión final del reglamento. En la fase de implementación, las ONG han seguido apoyando a los involucrados en procesos de consulta en regiones con una débil presencia estatal, o donde las autoridades centrales no han comprendido bien el contexto cultural local (Huamaní 2013). Las ONG también han apoyado a los gobiernos regionales proporcionándoles asistencia y recursos humanos, así como en la creación de áreas regionales de conservación en Loreto y Cusco (Gálvez y Sosa 2014). Sin embargo, algunos analistas han observado que el personal de las ONG –muchos de ellos abogados– a menudo carecen de experiencia técnica especializada en los asuntos específicos en cuestión, entre ellos las evaluaciones de impacto ambiental, la contención de productos químicos tóxicos, el dragado de ríos y otros retos (Fraser 2015).

Las ONG internacionales y los donantes extranjeros han sido importantes colaboradores en los esfuerzos de fortalecer el Viceministerio de Interculturalidad como institución (GIZ 2014, SPDA 2015). Esta asistencia es particularmente importante dada la débil vinculación de las organizaciones indígenas con los partidos políticos y otras instituciones políticas nacionales (Paredes 2008). Además, los actores internacionales han sido una referencia importante en el establecimiento de estándares para el reconocimiento y la implementación de los protocolos de los derechos indígenas. Por ejemplo, el Banco Mundial ha emitido una serie de políticas y recomendaciones relativas a la importancia de la consulta, e incluso el consentimiento, en casos de inversión extractiva (Garavito, Morris, Orduz Salinas y Buriticá 2010).



### 3. Casos seleccionados de consulta previa en el Perú

---

Siguiendo lo planteado inicialmente en Sanborn y Paredes (2015), en este trabajo retomamos el análisis de tres casos de consulta previa de especial interés para analizar los retos de su implementación en el Perú. La selección de estos tres responde a características particulares que, consideramos, ameritan ser resaltadas. Por ejemplo, el primer caso elegido es el proceso de creación del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, que fue el primer proceso iniciado bajo la nueva ley, y uno asociado no a la extracción de recursos naturales sino la conservación de un territorio indígena. También este caso demuestra los retos para la implementación de los acuerdos alcanzados. El segundo caso, el del Lote 192, es el único caso del sector de hidrocarburos en el que se consulta acerca de la continuación de la explotación en un territorio indígena y que se enmarca en un conflicto social de larga data. El tercer caso, de Cañarís, es uno de «no consulta», de resistencia a reconocer este derecho en el sector minero, y la necesidad de poner en práctica una nueva ley nacional.

#### A. El Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa

El primer proceso de consulta en ser concluido, y en el que se llegó a un acuerdo pleno, fue la decisión de crear el Área de Conservación Regional (ACR) Maijuna-Kichwa. Este proceso se inició en realidad en 2008 con los esfuerzos de los Maijuna, un pueblo indígena compuesto por menos de 590 personas, por desarrollar un área para proteger su territorio ancestral en la región amazónica de Loreto y preservar su diversidad biológica para las

generaciones futuras<sup>65</sup>. El Gobierno Regional de Loreto apoyó su solicitud, pero el Servicio Nacional de Parques insistió en que se realizara un proceso formal de consulta. El 22 de octubre de 2013, el proceso de consulta concluyó su etapa final –habiendo incluido al pueblo indígena Kichwa, que es más numeroso y vivía en las cercanías– y todas las partes estuvieron de acuerdo con un plan viable para el mantenimiento y regulación del uso de esta área. Por el lado indígena, la iniciativa estuvo encabezada por la Federación de Comunidades Nativas Majjuna (Feconamai) y la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela (Feconamncua).

Aunque el área de conservación se convirtió en una aspiración compartida de los majjuna, de sus vecinos kichwa, de sus autoridades políticas regionales electas y de un gran número de aliados nacionales e internacionales, tendrían que pasar dos años más antes de que se convirtiera en una realidad. Durante este tiempo, el proyecto estuvo detenido en el Ejecutivo –en el Consejo de Ministros o gabinete–, que tenía que emitir un Decreto Supremo para crear oficialmente el ACR e incluirla en el presupuesto nacional. Los líderes de ambos grupos nativos viajaron a Lima para tratar de desbloquear el proyecto, y pidieron reunirse con el presidente del Consejo de Ministros y con el propio presidente Humala, quien había elogiado este caso en su discurso a la nación de 2013; pero ninguno de ellos los recibió<sup>66</sup>. En marzo de 2015, el Defensor del Pueblo emitió una declaración pública pidiendo a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que aprobara esta decisión, pero en un principio tampoco obtuvo respuesta (Defensoría del Pueblo 2015c). Los majjuna y los kichwa sospechaban que la larga demora se debía al interés declarado del Gobierno en la construcción de una carretera que atravesaría la zona, dividiendo la reserva y abriendo el camino a posibles invasiones de tierras, tala ilegal y otras actividades extractivas; y a la posible superposición de la zona con el Lote 164 de hidrocarburos (Sanborn y Paredes 2015).

---

65. En: <<http://natureandculture.org/majjuna-kichwa-reserve-declared/>>. Para mayores detalles sobre la historia del este caso, véase Sanborn y Paredes (2015).

66. En: <<http://diario16.pe/noticia/58421-contrastes-indigenas-importancia-honrar-acordado-ivan-lanegra>>, "Piden emitir norma que crea área de conservación Majjuna-Kichwa" <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-piden-emitir-norma-crea-area-conservacion-majjunakichwa-535990.aspx>>.



Finalmente, el 17 de junio de 2015, luego de diecinueve meses de la firma del acuerdo, el Gobierno finalmente otorgó el reconocimiento nacional al Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa mediante el Decreto Supremo 008-2015-Minam<sup>67</sup>. El área protegida cubre aproximadamente 391.039 hectáreas (unos 966.278 acres) de selva tropical –un área más grande que el Parque Nacional de Yosemite en California (747.956 acres)– en los distritos de Putumayo, Napo, Mazán y Las Amazonas (provincia de Maynas), y Pebas (provincia Mariscal Ramón Castilla), todos en la región Loreto, en la frontera con Colombia. Los objetivos establecidos de la zona incluyen la conservación de los ecosistemas existentes (en especial las cuencas hidrográficas, los bosques nativos y las especies de peces), y garantiza el uso de los recursos naturales a la población local, además de contribuir a la conservación y a la identidad cultural de los pueblos Maijuna y Kichwa.

Aunque los principales objetivos son de conservación, el decreto establece explícitamente que ello no limita la realización de obras públicas, entre ellas carreteras (infraestructura vial), u otras actividades económicas en la zona, incluyendo la explotación de recursos naturales renovables o no renovables (con la excepción de los bosques madereros), siempre y cuando estas actividades no pongan en peligro los objetivos básicos de conservación, den prioridad a la población local y respeten la Ley de Consulta Previa<sup>68</sup>.

## B. El sector hidrocarburos: el caso del Lote 192

Algunos de los casos más complejos en el Perú involucran la explotación de reservas de petróleo y gas en la Amazonía, en los que la seguridad energética para el país y las ansias de los inversionistas por exportaciones lucrativas, deben sopesarse frente a los derechos y necesidades de las diversas minorías étnicas que reclaman la Amazonía como su hogar. En

---

67. Sobre los objetivos del ACR Maijuna-Kichwa, véase: <<http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2015/06/Decreto-Supremo-008-2015-MINAM.pdf>>, y también <<http://elcomercio.pe/peru/loreto/area-conservacion-maijuna-kichwa-loreto-fue-oficializada-noticia-1819354> y <http://www.actualidadambiental.pe/?p=30760>>.

68. <<http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2015/06/Decreto-Supremo-008-2015-MINAM.pdf>>.

hidrocarburos, según el Minem, la consulta procede antes de emitir el decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos<sup>69</sup> (Ministerio de Energía y Minas 2015a).

El caso más destacado hasta la fecha ha sido el del Lote 192, anteriormente conocido como 1-AB, que involucra cerca de 300.000 hectáreas en la región Loreto, cerca de la frontera del Perú con Ecuador. Este lote ha sido objeto de explotación durante casi 40 años, primero por la Occidental Petroleum Corporation y desde el año 2000 por la empresa argentina Pluspetrol y sus socios. Provee alrededor del 17 por ciento de la producción total de crudo del país<sup>70</sup>. Pero también se superpone al territorio de los pueblos indígenas de cuatro importantes cuencas hidrográficas (Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón), que pertenecen a cuatro grupos étnicos (Kichwa, Quechua, Achuar y Urarina) (Oxfam 2015). Existen unas veinticinco comunidades en el área de influencia de este lote (Ministerio de Cultura 2015a, 2015b).

La concesión a Pluspetrol terminó el 29 de agosto de 2015, y en virtud de la Ley de Consulta Previa el Gobierno tuvo que realizar un nuevo proceso de consulta antes de volver a otorgar la licencia del lote a un nuevo postor. Este proceso se inició en marzo de 2015, y cuatro federaciones han representado a los pueblos indígenas involucrados<sup>71</sup>. Sin embargo, antes de acceder a una consulta sobre la nueva concesión, las organizaciones exigieron prestar atención a otras cuestiones fundamentales, entre ellas su falta de títulos de propiedad y las largamente prometidas remediaciones

---

69. *Otros procedimientos sujetos a consulta son: concesión de transporte de hidrocarburos por ductos, concesión de distribución de gas natural por red de ductos, modificación de la concesión (solo si se trata de ampliación), autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal, modificación o transferencia de autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal (solo si se trata de ampliación de terreno para la operación del ducto) y el informe técnico favorable para la instalación de plantas de refinación y procesamiento de hidrocarburos y estaciones de servicio.*

70. En: <<http://gestion.pe/impres/produccion-lote-192-puede-duplicarse-inversion-adicional-us-550-mlls-2139959>>.

71. *Las federaciones que han participado en la consulta son: la Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre (Feconat), la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep), la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (Feconaco) y la Organización Interétnica del Alto Pastaza-Andoas (Oriap) (Ministerio de Cultura 2015a, 2015b).*



al grave daño ambiental causado por todos los años de explotación petrolera en la zona.

En enero de 2015, cientos de miembros de la comunidad indígena ocuparon las oficinas y los pozos petroleros de este lote, bloqueando el tráfico de embarcaciones y exigiendo ser escuchados<sup>72</sup>. Luego de casi un mes de protestas, la PCM anunció que enviaría una comisión a la zona para hablar con los manifestantes, y el 10 de marzo de 2015 se llegó a un acuerdo inicial<sup>73</sup>. Uno de los puntos acordados fue la creación de un fondo especial para la implementación de la remediación ambiental de las áreas afectadas por las operaciones petroleras, con un capital inicial de S/ 50 millones (alrededor de US\$ 17 millones) (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] 2015). Aunque la creación de este fondo era una respuesta de contingencia de las autoridades nacionales para poder seguir adelante con el proceso de licitación, no eximía a Pluspetrol de tener que asumir sus obligaciones ambientales<sup>74</sup>. También se prometió la construcción de plantas de tratamiento de agua<sup>75</sup>.

En lo que respecta al proceso de licitación del lote en sí, este estaba programado para llevarse a cabo de manera paralela al proceso de consulta y concluir antes de la fecha límite de agosto<sup>76</sup>. Sin embargo, la subasta inicial del lote fue declarada desierta, porque ninguna de las empresas que calificaron para competir presentó sus propuestas técnicas<sup>77</sup>. A las preocupaciones por los retrasos y por el resultado del proceso de consulta, se sumaron las preocupaciones de los inversionistas por los costos y las tendencias negativas del mercado. En agosto de 2015, Perupetro anunció la decisión de firmar un contrato temporal con una empresa canadiense,

---

72. Sanborn y Paredes (2015) resumen el intermitente conflicto con las federaciones en esta zona.

73. En: <<http://news.mongabay.com/2015/0330-fraser-amazon-oil-spill-peru-mrn.html#ixzz3W70soj00>>.

74. <<http://gestion.pe/economia/ministra-rosa-maria-ortiz-hay-consenso-aprobar-ley-que-permite-certificacion-ambiental-integrada-2126159>>.

75. <<http://news.mongabay.com/2015/0330-fraser-amazon-oil-spill-peru-mrn.html#ixzz3W7fcarRi>>.

76. En: <<http://alertaeconomica.com/perupetro-aprobo-las-bases-del-concurso-publico-internacional-por-concesion-del-lote-192/>>.

77. En: <<http://elcomercio.pe/economia/peru/lote-192-ningun-postor-presento-su-propuesta-tecnica-noticia-1830676>>.

Pacific Stratus Energy. Esto incluía la posibilidad de que Petroperú<sup>78</sup> participara con hasta el 25 por ciento del contrato. Sin embargo, el directorio de Petroperú desistió de la idea, argumentando que la empresa estatal no contaba con las condiciones técnicas y financieras necesarias para lograr este objetivo. Esta decisión generó una fuerte oposición del gobernador regional de Loreto, así como de miembros de diferentes bancadas del Congreso, y como resultado el Congreso aprobó una medida para permitir que Petroperú opere el lote. Aunque esta medida fue observada por el Ejecutivo, el Congreso la aprobó en octubre de 2015<sup>79</sup>.

Mientras tanto, el proceso de consulta relativo a este lote se complicó por el hecho de que no se había garantizado la participación de todos los representantes indígenas ni la de las autoridades subnacionales pertinentes. Además, el Gobierno no presentó una propuesta integral para resolver las demandas indígenas<sup>80</sup>. Como respuesta, el Defensor del Pueblo publicó un comunicado en el que exhortaba al presidente Humala y a su gobierno a respetar el proceso de consulta en lo referido a esta licitación, así como a otros casos pendientes. Luego de varios meses, la etapa de diálogo se inició en julio de 2015 y se programó la reunión final para el 13 de agosto, con la participación de los ministros de Energía y Minas y de Vivienda. La propuesta del Gobierno se centró en la creación de un nuevo fondo social para uso de las comunidades, equivalente a 0,75 por ciento del valor monetario de la producción del lote, que se incluiría en el contrato del nuevo operador<sup>81</sup>. Estos recursos serían depositados en un fideicomiso, cuyo comité directivo incluiría a representantes indígenas y estaría presidido por un representante del Ministerio de Cultura. Sin embargo, entre las

---

78. *Petroperú o Petróleos del Perú S. A. es una empresa petrolera peruana de propiedad estatal. Sus actividades incluyen el transporte, el refinamiento y la comercialización de combustibles y otros derivados del petróleo.*

79. *Sobre la participación de las autoridades locales, véase: <<http://iqt.utero.pe/2015/08/25/lote-192-petroleo-ideologia-politiqueria-y-amazonia/>>; sobre el papel del gobierno central, véase: <<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-observa-ley-que-permite-petro-peru-explotar-lote-192-noticia-1843790>>; y sobre la resolución final del Congreso, véase: <<http://elcomercio.pe/politica/congreso/lote-192-pleno-congreso-aprobo-insistencia-dictamen-noticia-1850261>>.*

80. *En: <<https://redaccion.lamula.pe/2015/07/16/inicio-de-consultalote192-se-suspendio-nuevamente/albertoniquen/>>.*

81. *En: <<https://redaccion.lamula.pe/2015/08/15/consultalote192-por-que-es-tan-dificil-cumplir-con-todos-los-derechos-de-los-indigenas/albertoniquen/>>.*



federaciones indígenas involucradas hubo disenso sobre esta oferta. De las cuatro federaciones que participaron, al parecer se llegó a acuerdos con dos de ellas, pero las otras dos (Feconaco y Fediquep) se negaron a firmar, argumentando que la nueva propuesta se centraba solo en los beneficios económicos (el fondo social) y no incluía otros temas pendientes, tales como los títulos de propiedad, la remediación ambiental y su participación en el monitoreo independiente de las actividades del nuevo operador para prevenir futuros derrames. Aunque los negociadores del Gobierno presentaron una contrapropuesta a los puntos planteados por estas dos federaciones, el proceso de consulta *per se* fue declarado concluido por el Minem el mismo día en que se celebró la reunión final (Mincul 2015c).

Luego de que se declarara concluido el proceso de consulta, representantes de la Feconaco y la Fediquep trataron de retrasar las operaciones del lote mediante paros y la obstrucción de los pozos petroleros ubicados en la cuenca del Pastaza<sup>82</sup>, en un intento de lograr la realización de un nuevo proceso<sup>83</sup>. En respuesta a estas propuestas, el Gobierno envió una delegación que incluía representantes de la PCM y de los ministerios de Cultura, de Vivienda y de Energía y Minas, además del Defensor del Pueblo<sup>84</sup>. El 24 de septiembre de 2015, se firmó un acuerdo entre el Gobierno y todas las organizaciones indígenas involucradas, que incluyó inversión pública por un monto total aproximado de US\$ 42 millones para el periodo 2016-2017<sup>85</sup>. El Ejecutivo también presentó una propuesta al Congreso para aprobar financiamiento para la remediación ambiental de los lotes 192 y 8 en Loreto<sup>86</sup>. Aunque esto fue considerado una victoria para las comunidades involucradas, la responsabilidad de Pluspetrol por las actividades de remediación quedó sin resolver<sup>87</sup>.

---

82. En: <<http://elcomercio.pe/peru/loreto/lote-192-panorama-protesta-nativos-fotos-noticia-1841340/4>>.

83. <<http://elcomercio.pe/peru/loreto/lote-192-nativos-tienen-tomados-9-12-sectores-petroleros-noticia-1841335>>.

84. En: <<http://elcomercio.pe/peru/loreto/ejecutivo-dialoga-hoy-nativos-que-toman-lote-192-noticia-1843414>>.

85. En: <<http://consultape.com/2016/01/05/claroscuros-sobre-la-consulta-previa-en-el-2015/>>.

86. En: <<https://poder.pe/2015/10/29/00426-ejecutivo-presenta-proyecto-para-la-remediacion-ambiental-de-los-lotes-192-y-8-en-loreto/>>.

87. <[http://elcomercio.pe/peru/loreto/lote-192-suspenden-medida-cautelar-contr-pluspetrol-norte-noticia-1862108?ref=flujo\\_tags\\_390845&ft=nota\\_1&te=titulo](http://elcomercio.pe/peru/loreto/lote-192-suspenden-medida-cautelar-contr-pluspetrol-norte-noticia-1862108?ref=flujo_tags_390845&ft=nota_1&te=titulo)>.

### C. El sector minero y el caso Cañaris

Como se mencionó anteriormente, a finales de 2015 el Ministerio de Energía y Minas comenzó a realizar procesos de consulta sobre proyectos mineros que afectan a los pueblos indígenas<sup>88</sup>. A diferencia del sector de hidrocarburos, la consulta previa en minería procede luego del otorgamiento de una concesión a un operador privado, pero antes de suscribir un contrato para exploración o desarrollo del proyecto o de autorizar otras actividades que impactan a las comunidades (Ministerio de Cultura 2012). Cabe precisar que la concesión minera, si bien otorga un derecho para (eventualmente) «explorar y explotar los recursos minerales concedidos que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida» (Ferreya y Gaspar 2012), definidos por un sistema de coordenadas, no autoriza el inicio de actividades de exploración y explotación de minerales, ya que estas requieren de una serie de autorizaciones<sup>89</sup>.

Aunque ha habido cuatro casos de consulta en minería desde finales de 2015, este derecho aún no ha sido implementado para un mayor número de comunidades indígenas potencialmente afectadas por la actividad minera.

Uno de los casos más controversiales de este tipo –en el que no se había reconocido el derecho a la consulta– es el del pueblo Cañaris de Lambayeque. Una empresa minera *junior*, Candente Copper Corporation de Canadá, se adjudicó una licencia para exploración bajo las tierras comunales de la comunidad de San Juan Bautista de Cañaris, con el propósito de desarrollar una gran mina polimetálica de tajo abierto. La empresa obtuvo la concesión en 2001 y ha realizado exploraciones periódicas desde 2004.

---

88. Véase: <<https://poder.pe/2015/10/21/00379-los-proyectos-mineros-en-la-sierra-tambien-pasaran-por-consulta-previa/>>.

89. Entre el otorgamiento de una concesión a un privado por parte del Estado hasta el «inicio de actividades», se debe cumplir una serie de requisitos como la aprobación de un instrumento ambiental (EIA), el permiso de uso de tierra superficial y el certificado de inexistencia de restos arqueológicos. La consulta previa no es un proceso reducible a ninguno de estos requisitos, si bien el nuevo Reglamento Ambiental Minero, en su artículo N.º 57.10, establece que la evaluación ambiental «de corresponder incluirá información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas» (Minem 2014: 12).



El inicio de la construcción misma de la mina fue programado para 2014, a condición de que pudiera asegurar el importante financiamiento que se requería, y la vida útil de la mina fue considerada de 22 años. Sin embargo, el proyecto ha sido prácticamente paralizado, debido a la resistencia de una parte de la comunidad así como a la falta de financiamiento por parte de la propia empresa.

Cuando la Ley de Consulta Previa fue aprobada en 2011, los líderes de la comunidad en Cañaris exigieron su derecho a una consulta informada con respecto a las concesiones y la explotación de minerales en su territorio. Aunque la empresa ya estaba presente, existía descontento hacia el proyecto y preocupación por el impacto de la minería a gran escala en sus tierras. Sin embargo, esta demanda de consulta formal fue rechazada por la directora general de la empresa, así como por funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, quienes argumentaron que la Ley no podía aplicarse de manera retroactiva y que en su lugar debían aplicarse las normas de participación ciudadana existentes. Los líderes de la comunidad llevaron su caso al Gobierno Regional de Lambayeque, a miembros del Congreso y a los medios de comunicación nacionales (Sanborn y Paredes 2015: 21). En 2012, sin embargo, el Ministerio aprobó la evaluación de impacto ambiental (EIA) de la empresa, y el Congreso no siguió adelante con la investigación del caso<sup>90</sup>. Por consiguiente, la empresa solicitó a la comunidad una nueva autorización de uso de sus tierras superficiales para perforaciones adicionales para la exploración.

Los defensores de la comunidad sostuvieron que esta autorización sí debería haber sido consultada dentro del nuevo marco legal, lo que significa que los representantes del Estado debían consultar con los líderes de la comunidad sobre si deseaban un desarrollo ulterior de este proyecto. En vez de eso, el 8 de julio de 2012 un juez de paz local convocó a una asamblea de la comunidad para decidir sobre esta medida, a la cual asistió solo una

---

90. Este informe de prensa de marzo de 2013 resume la posición del Minem y su respuesta a un congresista local, quien inicialmente estuvo involucrado en el caso (pero no siguió adelante con él): <<https://servindi.lamula.pe/2013/03/27/canaris-puede-un-informe-legal-del-minem-dejar-sin-efecto-el-convenio-169-de-la-oit/Servindi/>>.

minoría de los miembros votantes –según varios informes, entre 200 y 725 participantes, de un estimado de 4.000 miembros–. El 70 por ciento de este grupo votó a favor de la concesión de derechos para la exploración, y esta votación fue aceptada como legal por las autoridades gubernamentales y la directora general de la empresa. De acuerdo con ella, la asamblea era legítima porque se trataba de un espacio formal, conducido por un juez de paz, donde hay un acta, y una lista de participantes inscrita en los Registros Públicos (Freeze y Kuzma 2015). Sin embargo, el presidente de la comunidad en ese momento cuestionó la legitimidad de esta asamblea y optó por realizar una nueva «consulta popular» el 30 de septiembre de 2012, en la que un estimado de entre 1.700 y 1.900 miembros de la comunidad participaron, y en la que alrededor del 95 por ciento de los presentes votaron en contra de renovar el permiso de la empresa<sup>91</sup>. Ni el Minem ni los representantes de la empresa aceptaron como legítima esta segunda consulta, y al parecer no existen listas de votantes para confirmar quiénes efectivamente participaron.

El resultado de este conflicto, en el que ninguna de las partes va a aceptar el voto de la otra y el Minem se negó a aplicar los siete pasos del proceso de consulta según la ley de 2011, llevó a la suspensión de toda exploración en tierras de la comunidad. Durante finales de 2012 y 2013, se produjeron enfrentamientos violentos en el lugar, a los que siguió la instalación de una Mesa de Desarrollo organizada por la PCM, en la que diversos representantes a nivel del gabinete se comprometieron a llevar servicios públicos e inversión social a los habitantes de Cañaris, presumiblemente para ganarse su favor para este proyecto. Los participantes de la Mesa aprobaron unos 49 nuevos proyectos de inversión para la comunidad, la mayor parte de los cuales serían financiados por el Gobierno, aunque algunos por la empresa<sup>92</sup>. Sin embargo, para entonces, el futuro del proyecto siguió siendo incierto.

---

91. Sobre la segunda consulta, véase <<http://servindi.org/?p=73666>>.

92. Véase: <<http://gestion.pe/politica/dialogo-frustrado-no-se-llego-acuerdo-canaris-sobre-actividades-candente-2063132>>.



En octubre de 2014, mientras la compañía aún esperaba obtener luz verde de la comunidad para reanudar las actividades de exploración, un grupo de oposición dentro de la comunidad empezó a impacientarse con la negativa del Gobierno a aceptar los resultados de la consulta popular y decidió llevar sus demandas al ámbito internacional. El 31 de octubre de 2014, con el apoyo del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS), una ONG de defensa de los derechos indígenas, una líder de la comunidad Cañaris –Rosa Sara Huamán– participó junto a representantes de dos comunidades de la Amazonía peruana en una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington D. C. (Derecho, Ambiente y Sociedad 2015a). El foco central de la audiencia fueron los problemas generales de los derechos legales y a la tierra de los pueblos indígenas del Perú, y como resultado de ella la CIDH emitió un comunicado en el que exhortaba al Estado peruano a cumplir con sus obligaciones internacionales<sup>93</sup>. Aunque fue una audiencia simbólica sin consecuencias específicas para la acción del Estado, atrajo la atención de los medios de comunicación internacionales y de los activistas de derechos.

Sin embargo, llevar este caso ante la CIDH fue una decisión controversial dentro de la comunidad de derechos humanos del Perú, pues algunos sostuvieron que los Cañaris aún no habían agotado las vías legales y administrativas disponibles dentro del Perú para exigir el reconocimiento de su derecho a la consulta previa, al menos en lo referido a medidas administrativas o autorizaciones posteriores al año 2011<sup>94</sup>. La posición del abogado que asesoraba a la comunidad es que el derecho a la consulta en este caso debería ser retroactivo, que el otorgamiento inicial de la concesión sin la debida consulta en 2001 violó este derecho, y que no tiene sentido realizar consultas sobre futuros permisos mientras esta decisión fundamental siga siendo incierta<sup>95</sup>. Al respecto, la incorporación de la consulta previa por el propio Ministerio de Energía y Minas en los casos

---

93. En: <[http://www.rpp.com.pe/2013-06-11-lambayeque-caso-canaris-sera-llevado-a-la-cidh-noticia\\_603459.html](http://www.rpp.com.pe/2013-06-11-lambayeque-caso-canaris-sera-llevado-a-la-cidh-noticia_603459.html)>.

94. *Ibíd.*

95. En: <[http://bajolalupainforma.blogspot.com/2015\\_03\\_01\\_archive.html](http://bajolalupainforma.blogspot.com/2015_03_01_archive.html)>.

de «otorgamiento, modificación y oposición de concesión de Beneficio» y de «autorización para inicio / reinicio de las actividades de exploración, desarrollo, preparación, explotación en concesiones mineras metálicas y modificaciones», respaldaría la realización de un proceso de consulta previa antes de que la empresa pueda reanudar sus planes (Ministerio de Energía y Minas 2013).

En enero de 2015, el IIDS suscribió un acuerdo con los recientemente electos alcalde y concejo municipal de Cañaris, para proporcionar capacitación y asistencia técnica, incluyendo asistencia con la implementación de un nuevo plan de desarrollo que respete el estilo de vida y los derechos del pueblo Cañaris y el fortalecimiento de su identidad indígena (Derecho, Ambiente y Sociedad 2015c). Ese mismo mes, Florentino Barrios, el entonces presidente de la comunidad, anunció que se opondría a cualquier intento de reinicio de las exploraciones de Candente Copper, sugiriendo un acuerdo más amplio entre los miembros de la comunidad en contra de la mina propuesta<sup>96</sup>. En mayo de 2015, la comunidad eligió a sus nuevos líderes, quienes reiteraron su oposición al proyecto y denunciaron al Gobierno por incumplir los compromisos de inversión social acordados en la mesa de diálogo del año anterior, y en noviembre de 2015 declararon su oposición a toda concesión o actividad minera en sus tierras<sup>97</sup>. A mediados de 2016, el proyecto se encontraba detenido debido tanto a la falta de aceptación de la comunidad como a la falta de suficientes fondos de inversión.

Este caso tiene varias características interesantes. En primer lugar, involucra a una comunidad indígena con una demanda aparentemente sólida y legítima de su derecho a la consulta previa en virtud del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, tanto el gobierno central como los ejecutivos de la empresa les han negado este derecho, incluso mientras se adoptaban

---

96. En: <[http://www.rpp.com.pe/2015-01-30-lambayeque-comuneros-de-canaris-alertas-por-reinicio-de-actividades-mineras-noticia\\_764877.html](http://www.rpp.com.pe/2015-01-30-lambayeque-comuneros-de-canaris-alertas-por-reinicio-de-actividades-mineras-noticia_764877.html)>.

97. Véase: <<http://elcomercio.pe/peru/lambayeque/canaris-comuneros-buscan-anular-concesiones-mineras-su-zona-noticia-1855527>>. Además, <<http://elcomercio.pe/peru/lambayeque/anuncian-nuevas-protestas-contra-proyecto-cupriferro-canariaco-noticia-1814105>>. Esta posición fue ratificada por el nuevo presidente de la comunidad el 31 de mayo de 2015. <<http://elcomercio.pe/peru/lambayeque/comuneros-insisten-impedir-actividades-mineras-canariaco-noticia-1815313>>.



nuevas medidas administrativas después de la promulgación de la Ley de Consulta Previa en 2011. Las decisiones tomadas por las asambleas populares en julio y septiembre de 2012 son contradictorias y no resuelven este problema, además de no ser reconocidas como procesos de consulta previa por el Mincul.

En segundo lugar, se trata de un caso que ha evolucionado rápidamente con el tiempo, pasando de ser un conflicto local entre una empresa canadiense *junior* y una comunidad muy pobre, a una *cause célèbre* que involucra a diversos organismos del gobierno regional y del gobierno central, a miembros del Congreso, a partidos de izquierda y ONG, y a organizaciones internacionales. Al igual que en muchas regiones pobres del Perú, los habitantes de Cañarís quieren desarrollo con inversión productiva y no simplemente caridad. También quieren que se respete su derecho a ser consultados sobre un proyecto tan importante ubicado en su comunidad, y parece ser que el proyecto no seguirá adelante a menos que se cumpla esa expectativa.

Dada esta historia, la inclusión de San Juan de Cañarís entre las comunidades indígenas de la región Lambayeque en la base de datos revisada del Mincul en octubre de 2015, puede ser vista como un avance alentador, puesto que reabre la posibilidad de que la comunidad pueda exigir el derecho a consulta sobre cualquier medida administrativa que implique un impacto potencial y directo sobre su bienestar colectivo.

Las recientes consultas relativas a la exploración de minerales en otras regiones, también deberían producir un efecto de demostración, en dos niveles. A nivel de las comunidades indígenas, les ofrecen la posibilidad de apropiarse de este derecho como una manera de abordar preocupaciones más amplias acerca de los proyectos mineros y asegurar que sus derechos ciudadanos y colectivos serán respetados por el Estado. A nivel del personal del Minem, les ofrece la oportunidad de superar –mediante una implementación efectiva de los acuerdos alcanzados en las consultas– su falta de capacidad para atender los derechos de las poblaciones indígenas afectadas por las operaciones mineras. Sin embargo, hay una serie de



retos pendientes. Estos incluyen la necesidad de proporcionar al Minem los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo varios procesos de consulta en territorios complejos y en relación con proyectos a gran escala. También incluyen la articulación y coordinación de las diferentes herramientas que involucran la participación de las comunidades indígenas, como la autorización para el uso de las tierras comunales superficiales, y los mecanismos de participación ciudadana para la aprobación de las EIA.



## 4. Conclusiones y retos futuros

---

Cinco años después de la promulgación de la legislación nacional destinada a poner en práctica el derecho a la consulta previa, y cuatro años después del primer proceso de consulta real, podemos concluir que a pesar de los numerosos desafíos y contratiempos, a fin de cuentas estos esfuerzos han resultado significativos y positivos.

En primer lugar, los esfuerzos realizados desde 2012 han servido para crear conciencia entre amplios sectores de la sociedad peruana, y dentro del Estado, sobre la existencia de compromisos constitucionales del Perú con los derechos indígenas. En un tiempo relativamente corto, se han iniciado veinticuatro procesos de consulta y la mayoría han llegado a un acuerdo, como resultado de un esfuerzo considerable de parte de todos los involucrados.

Si miramos más allá del número de procesos realizados y nos centramos en el impacto que esto ha tenido en las relaciones entre las poblaciones indígenas, el Estado y el sector privado, podemos decir que la Ley de Consulta Previa ha servido para alterar el equilibrio de poder –en favor de los ciudadanos indígenas del Perú–. Los pueblos indígenas y sus aliados nacionales e internacionales cuentan ahora con una nueva herramienta en el uso de esta legislación nacional. Por otra parte, si bien esta generó quejas por parte de algunos funcionarios gubernamentales y líderes empresariales, la implementación del derecho a la consulta previa ha servido a algunas comunidades para estar mejor informados sobre las

decisiones tomadas por el Estado en su entorno, para expresar su opinión al respecto, y también para llamar la atención sobre un conjunto más amplio de demandas que a menudo han sido postergadas; entre ellas, la titulación de sus tierras, el acceso a servicios de educación y salud, la remediación de los daños ambientales del pasado, y el respeto de otros derechos históricamente ignorados.

Otro factor por resaltar son los avances realizados por el mismo Estado peruano. A nivel mundial, tanto el Convenio 169 de la OIT como la legislación nacional conexas tratan de alentar a los Estados a establecer contacto con sus ciudadanos indígenas, consultarles de una manera culturalmente apropiada, escuchar sus preocupaciones y buscar acuerdos sobre políticas y programas, antes de que una política los afecte o los planes de inversionistas privados los puedan impactar. En este proceso, el Estado mismo debe someterse a un proceso de aprendizaje institucional y cambio positivo. En el caso peruano, esto implicó principalmente la creación y el desarrollo del Viceministerio de Interculturalidad (VI), como un organismo central encargado de la supervisión y defensa de los derechos indígenas en todo el sector público. Cabe destacar que desde 2011 el VI ha capacitado a una gran cantidad de funcionarios públicos en temas de derechos y consultas indígenas, y ha creado un equipo de intérpretes de las diversas lenguas indígenas que se hablan en el Perú. Estos son avances para el posicionamiento de una agenda indígena en el Estado, y han ayudado a aumentar la toma de conciencia del personal en otros organismos que mantienen relaciones importantes con los pueblos indígenas, como los ministerios de Agricultura y de Salud.

Sin embargo, el VI y su pequeña oficina de la DCP siguen siendo relativamente débiles frente a poderosas contrapartes tales como los ministerios de Economía y Finanzas y de Energía y Minas. Otros autores también han destacado la limitada capacidad de negociación del VI en estos temas (Gálvez y Sosa 2013, Zambrano 2014). Los críticos al proceso, asociados a organizaciones indígenas y a ONG de derechos humanos, han abogado por la creación de un ministerio separado dedicado a asuntos indígenas, dado que el Ministerio de Cultura destina la mayor parte de sus



recursos a otros temas. También han hecho notar la ausencia casi total de profesionales y personal de origen indígena dentro de este organismo<sup>98</sup>. Para mejorar la capacidad del Estado en la promoción de derechos indígenas en todo el sector público, el VI necesita al menos una mejor asignación presupuestal, recursos humanos más estables y representativos, y mayor autoridad para vigilar de manera eficaz la implementación de los acuerdos por parte de otros sectores y contribuir a sancionar a quienes no los cumplen. Es poco probable que esto ocurra en un futuro cercano, dada la situación de inestabilidad política general del país (con siete cambios de gabinete desde 2011, por ejemplo) y la rotación de personal ocurrida en el propio Mincul, así como por el hecho de que el Perú se encuentra *ad portas* de un nuevo gobierno, y se esperan cambios generales de personal en la mayoría de los organismos públicos.

Entretanto, puede ser prematuro concluir que este tipo de aprendizaje institucional esté echando raíces de manera significativa en otras áreas del Estado. Hay pocos servidores públicos indígenas en el gobierno nacional del Perú en general, y muy poca experiencia con asuntos indígenas en la mayoría de organismos. En el caso de Perupetro, dicho organismo estaba adquiriendo experiencia, por ensayo y error, a través de la promoción de consultas sobre proyectos en hidrocarburos, pero esa función fue luego transferida al Minem. No está claro si Perupetro mantendrá su compromiso con el entendimiento intercultural indígena entre su personal, a pesar de que esta empresa estatal mantiene contacto regular y cercano con los pueblos nativos de la Amazonía.

Otro caso importante es el del Ministerio de Energía y Minas, pues aún está pendiente la resolución de los casos señalados por la Defensoría del Pueblo como meritorios de consulta previa, pero ignorados por el Minem en su momento. Aún no hay una clara respuesta acerca de la posibilidad de una «consulta posterior», como anunció en 2015<sup>99</sup>, y tampoco declaraciones

---

98. Véanse: Silva Santisteban (2015) y Fraser (2015).

99. <<https://consultape.com/2015/11/23/la-omision-de-consulta-previa-se-debe-subsanar-con-una-consulta-posterior/>>.

sobre nuevas consultas en el sector después de las cuatro mencionadas<sup>100</sup>. Mientras tanto, desde el sector privado, hay una evolución hacia una actitud más favorable hacia las consultas, como la manifestada por el liderazgo de la SNMPE, incentivado en parte los resultados favorables en los primeros casos, y quizá también por la presión internacional. Por ejemplo, los mineros en el Perú recibieron una llamada de atención pública de parte del mismo International Council on Mining and Metals (ICMM), entidad líder de la «nueva minería» con enfoque de responsabilidad social<sup>101</sup>.

En efecto, la comprensión y el respeto de los derechos y costumbres indígenas sigue siendo un reto pendiente tanto para el Estado como para inversionistas privados. Otro ejemplo reciente es el de la Hidrovía Amazónica, mencionado anteriormente, en el que las comunidades nativas de la Amazonía obtuvieron el derecho a la consulta previa, pero algunos observadores sostienen que en realidad las prácticas nativas de los pueblos involucrados fueron dejadas a un lado durante el proceso y que las negociaciones siguieron un formato más «occidental» o urbano<sup>102</sup>. También existe cierta preocupación en cuanto a si las comunidades involucradas en los procesos de consulta, o sus aliados de las ONG, entienden realmente las implicaciones de las decisiones que se toman –en este caso, por ejemplo, en relación con el dragado masivo de sus vías navegables locales<sup>103</sup>–. En todos estos casos, resulta esencial dar seguimiento a las decisiones tomadas e implementar las políticas sometidas a consulta.

Más allá de lo que respecta al Estado, las organizaciones indígenas nacionales y subnacionales del Perú, con excepción de algunas federaciones amazónicas, también siguen siendo relativamente débiles, divididas y limitadas en recursos por pertenecer en la gran mayoría de los casos a

---

100. <<https://poder.pe/2015/10/21/00379-los-proyectos-mineros-en-la-sierra-tambien-pasaran-por-consulta-previa/>> y <<http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica/172678-en-diciembre-terminaremos-de-incluir-a-los-pueblos-quechua-en-la-base-de-datos/>>.

101. <<https://redaccion.lamula.pe/2016/04/06/organismo-mundial-minero-critica-a-la-snmpe-por-declaraciones-contrala-consulta-previa/victorliza/>>; <<http://larepublica.pe/impresia/economia/758070-emplazan-la-snmpe-aclarar-su-posicion-sobre-el-proceso-de-consulta-previa>>.

102. En: <<http://servindi.org/actualidad/140582>>.

103. En: <<http://observatoriopetrolero.org/a-proposito-de-la-consulta-sobre-la-hidrovía-amazonica-una-contribucion-para-proximas-consultas/>>.



poblaciones económicamente postergadas, lo que en ocasiones ha afectado su capacidad para articulación distintos grupos y para representar los intereses de sus miembros en las mesas de diálogo y en las negociaciones con los diversos organismos estatales

Las ONG y donantes extranjeros que han apoyado esta causa también son relativamente débiles y divididos; algunos no cuentan con indígenas en sus equipos, y otros carecen de los conocimientos técnicos necesarios para brindar asistencia en decisiones complejas relacionadas con políticas o proyectos de gran impacto sobre el entorno natural o sobre las economías locales.

En el ámbito de la política representativa, la falta de presencia indígena o su presencia fragmentada en el débil sistema de partidos políticos y en el Congreso, ha sido un problema para mantener en la palestra el derecho a la consulta previa y otras cuestiones relacionadas con los derechos indígenas. Pero en este campo también hay avances. Desde 2002, el Perú ha tenido cuotas electorales para candidatos indígenas en las listas de los partidos políticos que compiten en elecciones regionales y provinciales, en zonas de alta población indígena. Aunque pocos indígenas han sido elegidos para cargos de mayor responsabilidad en estos comicios, y muy pocos a nivel nacional, la tendencia parece ser creciente (Flores Tello 2015, Pinedo 2012). En 2014, la cuota indígena fue expandida de manera significativa, hacia 95 provincias en 18 de los 24 departamentos del país<sup>104</sup>.

Durante la campaña electoral de 2016, observamos una mayor presencia de candidatos indígenas, y de temas de importancia para los pueblos indígenas en las propuestas de todos los candidatos. Entre los competidores para la Presidencia en la primera vuelta, por ejemplo, hubo un nuevo candidato presidencial indígena, Miguel Hilario, un nativo shipibo-conibo de la región Ucayali, quien se lanzó con un partido propio<sup>105</sup>. Otra agrupación,

---

104. <<http://www.idea.int/americas/peru/expansion-of-the-indigenous-quota-in-peru.cfm>>.

105. Biografía de Hilario: <<http://www.miguelhilario2011.pe/>> y <<http://larepublica.pe/impres/politica/734601-nacio-en-una-canoa-y-hoy-desea-guiar-una-nacion>>. Hilario tuvo brevemente a su cargo los asuntos indígenas durante el gobierno del expresidente Alejandro Toledo (2001-2006), quien proviene de una familia indígena con raíces quechuas y también postuló para un nuevo mandato.

la izquierdista Frente Amplio, llevaba varios líderes indígenas en sus listas, incluyendo a Henderson Rengifo, líder achuar y presidente de la más grande organización nacional de organizaciones amazónicas, Aidesep; Santiago Majuin, líder awajún y Premio Nacional de Derechos Humanos 2014 (herido y luego acusado durante el conflicto de Bagua); y Gladis Vila, lideresa quechua y fundadora de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap)<sup>106</sup>. Si bien no existe una cuota indígena para elección de candidatos indígenas al Congreso de la República, la asociación Chirapaq ha identificado al menos 30 candidatos provenientes de pueblos indígenas, entre los 2.242 candidatos en total al Congreso de la República y al Parlamento Andino (Infogob 2016, Chirapaq 2016).

Más allá de las candidaturas, tanto organizaciones indígenas como entidades del Estado han propuesto reformas institucionales para mejorar la representación indígena en el sistema político. Aidesep y algunas otras organizaciones se han pronunciado a favor de la instauración de un distrito electoral único indígena, para que los electores indígenas de todo el Perú elijan a sus representantes, pues consideran que el actual sistema de cuotas genera fragmentación (Aidesep 2016)<sup>107</sup>. Por su parte, el Ministerio de Cultura y la Asociación Civil Transparencia han sugerido al Jurado Nacional de Elecciones la incorporación de la autoidentificación étnica y la lengua materna en la Declaración Jurada de Hoja de Vida de los candidatos en futuros comicios<sup>108</sup>.

En cuanto a presencia de una «agenda indígena», observamos que todos los partidos que compitieron en 2016 –19 partidos, frentes y movimientos en total– incluyeron al menos una mención a los pueblos indígenas en sus

---

106. <<https://redaccion.lamula.pe/2016/01/22/dos-lideres-indigenas-amazonicos-buscan-una-curul-en-el-congreso/redaccionmulera/>>. La candidata presidencial del Frente Amplio, Verónica Mendoza, congresista de Cusco y exmilitante del Partido Nacionalista, parece haber canalizado hacia su agrupación mucha de la desilusión de las organizaciones indígenas con el presidente Humala, cuyo nivel de apoyo es tan bajo que no ha podido mantener candidatos propios en esta elección.

107. <<http://www.aidesep.org.pe/cca-presenta-prioridades-en-la-agenda-de-los-pueblos-indigenas-de-la-amazonia/>>.

108. <<http://elecciones2016.transparencia.org.pe/verita/317/recomendaciones-que-el-ministerio-de-cultura-envi%C3%B3-al-jne-sobre-la-nueva-hoja-de-vida>>.



planes de gobierno, algo inédito en la historia política peruana<sup>109</sup>. A inicios de la campaña, además, se dio un debate en los medios acerca de la consulta previa entre los candidatos principales de entonces, y varios candidatos la incluyeron en sus planes de gobierno<sup>110</sup>. Y de los diez grupos que quedaron en la competencia final, cinco identificaron la situación indígena como un problema central, y los primeros tres finalistas en la primera vuelta –Fuerza Popular, PPK y Frente Amplio– detallaron las políticas interculturales que proponen implementar (Voto Informado 2016).

Aunque ninguno de estos gestos políticos garantiza que el próximo gobierno, del partido de centro-derecha PPK, defenderá el derecho a la consulta previa u otros derechos indígenas, la aparición de temas relacionados con los pueblos indígenas en la agenda política nacional es un hecho importante en sí mismo. En este escenario, es vital que las organizaciones indígenas y otras organizaciones de la sociedad civil se mantengan vigilantes sobre este tema y unan fuerzas para que las demandas sobre la implementación de la consulta previa se mantengan en primer plano del nuevo gobierno.

A pesar de su propia falta de dirección política nacional, el compromiso con los procesos de consulta previa proporciona a los grupos indígenas la oportunidad de incluir sus derechos y necesidades en la agenda política nacional. Algunas organizaciones han aprovechado estos espacios para ganar experiencia y comprensión más general acerca de los asuntos extractivos y ambientales, para exigir información sobre la explotación petrolera e incluso para proponer cambios en la gobernanza del sector hidrocarburos. En las zonas afectadas por la minería a gran escala, las comunidades se han organizado no solo para exigir la consulta previa,

---

109. Esta observación se basa en una revisión propia de los programas publicados en la página web Voto Informado, del Jurado Nacional de Elecciones: <<http://www.votoinformado.pe/voto/index.aspx>>.

110. En enero de 2016, cuando un nuevo aspirante a la presidencia, Julio Guzmán, se contradijo al comentar su posición sobre el derecho a la consulta previa, las organizaciones indígenas nacionales y otros defensores de los derechos lo criticaron con dureza y pidieron a todos los candidatos que defendieran este derecho. Varios de los principales candidatos salieron rápidamente en su defensa, y Guzmán se retractó prontamente. Véanse, por ejemplo, Aidesep: <<http://www.aidesep.org.pe/aidesep-se-pronuncia-respecto-a-las-elecciones-2016-nunca-mas-un-peru-de-espaldas-a-los-ppii/>>, <<http://rpp.pe/politica/elecciones/guzman-aclara-que-mantendra-y-aplicara-ley-de-consulta-previa-noticia-930674>> y <<http://rpp.pe/politica/elecciones/martin-vizcarra-ppk-si-respetara-ley-de-consulta-previa-noticia-930741>>.



sino para discutir sus prioridades y alternativas de desarrollo y mejorar sus alianzas con otras comunidades que enfrentan problemas similares en todo el país y más allá de sus fronteras.

Los líderes indígenas también han tomado conciencia de la necesidad de participar en el monitoreo de los acuerdos alcanzados a través del proceso de consulta, y en las diversas «mesas» de diálogo y negociación establecidas en torno a conflictos específicos<sup>111</sup>. En algunos casos relacionados con hidrocarburos, por ejemplo, el establecimiento de comités de vigilancia está incluido en el acuerdo de consulta<sup>112</sup>. Sin embargo, existe un vacío legal, ya que la Ley de Consulta Previa no exige ni regula dicha actividad. Una de las propuestas es que el Viceministerio de Interculturalidad tenga más autoridad vinculante para monitorear la implementación de los acuerdos, y los recursos logísticos para coordinar y garantizar la participación continua de los pueblos indígenas en este esfuerzo.

Por último, como lo demuestran varios de los casos mencionados aquí, la consulta previa no debe ser vista como una panacea para los conflictos sociales, sino como una herramienta para mejorar la comunicación entre el Estado y los pueblos indígenas. La apertura de un proceso de consulta sin abordar otros reclamos históricos puede ser contraproducente, ya que proyecta la imagen de un Estado que solo está interesado en el objetivo a corto plazo de asegurar una «licencia social» para la inversión privada, o la aprobación de una medida legislativa específica, en lugar de concebir la consulta previa como un mecanismo participativo y basado en derechos, diseñado para superar una historia de exclusión. En este sentido, los procesos conducidos por instituciones estatales como el Minem y el Minam para autorizar el inicio de las actividades de exploración o explotación en tierras comunales, o herramientas ambientales como las evaluaciones de impacto ambiental, deben tomar en cuenta la necesaria coordinación y articulación con otros organismos estatales para responder a las demandas de las comunidades.

---

111. Véase: <<https://agendambiental.lamula.pe/2015/03/27/se-necesita-una-evaluacion-integral-del-cumplimiento-de-derechos-indigenas-a-nivel-de-latinoamerica/darperu/>>.

112. Ambos crearon un Comité de Supervisión del Contrato (Ministerio de Cultura 2014).



Mientras tanto, es importante que líderes empresariales no insistan en culpar a los pedidos de consulta previa, junto con otros temas de derechos y de regulación ambiental, por los retrasos significativos en inversión en infraestructura de gran escala y en nuevos proyectos mineros y petroleros<sup>113</sup>. En muchos casos, las tensiones generadas por este tipo de proyectos son anteriores a la consulta e involucran problemas de larga data, experiencias negativas del pasado y, sobre todo, desconfianza. Las expresiones de desprestigio público de parte de líderes empresariales hacia quienes protestan, y la tendencia de equiparar a los manifestantes con terroristas<sup>114</sup>, no hacen más que exacerbar los altos niveles de desconfianza que muchas comunidades en el Perú sienten por los inversionistas privados y extranjeros, y sus aliados en el Gobierno.

¿Incluirá el nuevo gobierno elegido en 2016 más líderes indígenas y profesionales entre sus filas? ¿Tendrán las nuevas autoridades la voluntad y la capacidad de consultar con los ciudadanos indígenas y sus líderes, y de llegar a acuerdos en relación con las propuestas y proyectos que deseen llevar a cabo? ¿Las políticas acordadas en los procesos de consulta hasta la fecha serán implementadas de manera satisfactoria para todos los involucrados, protegiendo la cultura y el bienestar de las comunidades indígenas consultadas? Hasta el momento, la experiencia con la implementación del Convenio 169 de la OIT en el Perú ha sido alentadora; sin embargo, como Richard Rubio, presidente de la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela, dijo con respecto al primer proceso de consulta realizado en el Perú, «todavía hay un camino muy largo por recorrer» (Rubio 2014).

---

113. «La consulta previa ha demostrado ser una especie de trampa para las inversiones. Además de la demora en su reglamento, no tiene claridad sobre su aplicación, e incluso se quiere aplicar retroactivamente a proyectos que ya tienen licencia social», dijo el vicepresidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), Gonzalo Prialé. En: <[http://www.rpp.com.pe/2013-05-10-confiep-consulta-previa-es-una-trampa-para-las-inversiones-noticia\\_593614.html](http://www.rpp.com.pe/2013-05-10-confiep-consulta-previa-es-una-trampa-para-las-inversiones-noticia_593614.html)>.

114. El presidente de Southern Peru Copper Corporation declaró que los manifestantes contra el proyecto minero Tía María en Arequipa son «terroristas antimineros» que ponen en peligro la seguridad de los residentes de la zona. En: <<http://gestion.pe/economia/tia-maria-southern-cooper-reitera-denuncia-terrorismo-antiminero-proyecto-2127523>>.





# Anexo

## Anexo Perú: procesos de consulta, 2013 – junio de 2016\*

N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas/ organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
1	Propuesta de Área de Conservación Regional Majijuna-Kichwa	Local	Gobierno regional (Loreto) en colaboración con Minam (Sermap)	Majijuna y kichwa	12	Federación de Comunidades Nativas del Medio Mapo, Curaray y Arabela (Feconamncua)	Decisión	23/5/2013	13/12/2013	7 meses	Promulgado por el Gobierno
2	Iniciativa para la categorización de la reserva Sierra del Divisor como parque nacional	Local	Minam (Sermap)	Ashéninka, isconahua, shipibo-combo, matsés y wampis	6	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), Organización Regional de Aidesepe Ucayali (ORAU), Organización Regional Aidesepe Iquitos (ORAI) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap)	Decisión	8/11/2013	26/2/2014	4 meses	Promulgado por el Gobierno
3	Exploración y explotación del Lote 169	Local	Perupetro	Amahuaca, asháninka, ashéninka y yaminahua	17	Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral de Yurúa-Sharekioia (Aconadiysh), Consejo Asháninka del Río Huacapisthea del Distrito de Yurúa (Cardhy) y Unión de Comunidades Indígenas Fronterizas del Perú (UCIFP)	Decisión	14/10/2013	13/1/2014	3 meses	El Gobierno lanzó la licitación internacional para contratos de licencia para la exploración y la explotación de hidrocarburos <sup>1</sup>

N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
4	Política Sectorial de Salud Intercultural	Nacional	Minsa (Cens)	Todos los pueblos indígenas identificados a nivel nacional (55)	Todos	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidasep), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (Conacami), Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Yimas y Amazónicas del Perú (Onamiap) y Unión Nacional de Comunidades Aimaras (UNCA)	Decisión	14/11/2013	12/9/2014	10 meses	Promulgado por el Gobierno 19 meses después
5	Reglamento de la Ley Forestal y de la fauna silvestre	Nacional	Minam (Serfor)	Todos los pueblos indígenas identificados a nivel nacional (55)	Todos	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidasep), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarinap), Organización Nacional de Mujeres Yimas y Amazónicas del Perú (Onamiap), Unión Nacional de Comunidades Aimaras (UNCA)	Decisión	2/10/2014	16/3/2015	5 meses	Promulgado por el Gobierno



N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
6	Exploración y explotación del Lote 195	Local	Perupetro	Shipibo-conibo y cacataibo	9	Federación Nativa de Comunidades Cacataibo (Fenacoca), Federación de Comunidades Nativas Shipibo de la Cuenca del Río Aguaytía (Feconashtra)	Decisión	14/2/2014	2/6/2014	4 meses	El Gobierno lanzó la licitación internacional para contratos de licencia para la explotación y la explotación de hidrocarburos
7	Exploración y explotación del Lote 164	Local	Perupetro	Kukama-kumria y capanahua	5	Asociación Indígena de Conservación de la Selva Peruana (Asiconsep)	Decisión	20/6/2014	25/11/2014	5 meses	El Gobierno lanzó la licitación internacional para contratos de licencia para la explotación y la explotación de hidrocarburos
8	Exploración y explotación del Lote 189	Local	Perupetro	Asháninka, ashéninka y shipibo-conibo	37	Federación de Comunidades Asháninka de la Provincia de Atalaya (Feconapa), Organización Indígena Regional de Atalaya (OIRA), Organización Indígena Distrital de Tahuania (Oidit), Organización de Desarrollo de las Comunidades Nativas del Distrito de Tahuania (Ordeconadit), Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Iparía (Fecoadip)	Decisión	4/8/2014	22/9/2014	2 meses	El Gobierno lanzó la licitación internacional para contratos de licencia para la explotación y la explotación de hidrocarburos

N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
9	Exploración y explotación del Lote 175	Local	Perupetro	Amahuaca, asháninka, ashéninka, matsigenka, yaminahua y yine	83	Federación de Comunidades Asháninka de la Provincia de Atalaya (Feconapa), Federación Ashéninka de la Cuenca del Río Unini (Facru), Federación de Comunidades Nativas Yine Yami (Feconay), Organización Indígena Regional de Atalaya (OIRA), Federación Asháninka del Bajo Urubamba (FABU), Organización Indígena Yine de la Provincia de Atalaya (Oyipa), Central Asháninka del Río Tambo (CART), Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Sepahua (Feconadis)	Decisión	4/8/2014	17/12/2014	4 meses	El Gobierno lanzó la licitación internacional para contratos de licencia para la exploración y la explotación de hidrocarburos
10	Exploración y explotación del Lote 165	Local	Ministerio de Energía y Minas	Awajún, wampis, shawi y kukama-kukamiria	5	Ijumbau Chapi Shiwag, Organización Nativa Awajún de la Provincia Alto Amazonas (Onapaa)	Decisión	25/1/2015	26/6/2015	5 meses	
11	Exploración y explotación del Lote 190	Local	Perupetro	Yine	37	Consejo Indígena de la Zona Baja de Madre de Dios (Coimbamad) y Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (Fenamad)	Decisión	15/2/2015	4/5/2015	3 meses	El Gobierno lanzó la licitación internacional para contratos de licencia para la exploración y la explotación de hidrocarburos



N.°	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
12	Exploración y explotación del Lote 191	Local	Ministerio de Energía y Minas	Ese-éja, shipibo, amahuaca, yine, kichwa runa y machiguenga	6	Fernamad, Coimbamad	Decisión	17/2/2015	22/5/2015	3 meses	
13	Proyecto Hidrovia Amazonas	Local	Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de awajún, bora, capanahua, kichwa, kukama-nes y Gobierno Regional de Ucayali y Loreto	14 grupos indígenas: achuar, asháninka, awajún, bora, capanahua, kichwa, kukama-nes y murui muijani, shawi, shipibo-conibo, tikuna, urarina, yagua y yine	Más de 350	Corpi-SL, ORAU, Opiop, Fedecoca, Acodecospat	Decisión	30/4/2015	28/9/2015	5 meses	ProInversión redactó reglas para el proceso de licitación
14	Explotación del Lote 192	Local	Ministerio de Energía y Minas	Kichwa, achuar, quechua y urarinas	25	Federación Indígena Quechuas del Pastaza (Fediquep), Federación de Comunidades Nativas del Corriente (Feconaco) Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre (Feconat), Organización Interétnica del Alto Pastaza y OAS (Oriap)	Decisión	24/5/2015	29/8/2015	3 meses	Líderes indígenas en desacuerdo con las conclusiones de la consulta están cuestionando los resultados. Ha habido conflictos sociales, y el diálogo se reinició con los líderes indígenas para resolver el desacuerdo

N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
15	Exploración y explotación del Lote 197	Local	Ministerio de Energía y Minas	Kichwa del Napo	16	Federación de Comunidades Nativas del Curaray (Feconcu) (Aidesep), Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela (Fconamruca) (Orpio-Aidesep)	Decisión	6/2/2015	23/8/2015	6 meses	
16	Exploración y explotación del Lote 198	Local	Ministerio de Energía y Minas	Murui-muinani y kichwa	22	Federación de Comunidades K19 Nativas del Río Nanay (Feconarina) (Orpio-Aidesep), Federación de Mujeres Indígenas Artesanas de Loreto (Femial) (Conap)	Decisión	7/2/2015	12/8/2015	6 meses	
17	Explotación del proyecto minero Aurora	Local	Ministerio de Energía y Minas	Quechua (Parobamba)	1		Decisión	4/9/2015	11/10/2015	2 meses	
18	Explotación del proyecto minero Toropunto	Local	Ministerio de Energía y Minas	Quechua (Santa Rosa de Quiikawayan)	1		Decisión	14/10/2015	11/4/2015	1 mes	
19	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Nacional	Ministerio de Educación	Todos los pueblos indígenas identificados a nivel nacional (55)	Todos	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (Conacami), Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Ynhas y Amazónicas del Perú (Onamiap), Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)	Decisión	21/10/2015	22/1/2016	3 meses	Pendiente de promulgación



N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
20	Iniciativa para creación del Área de Conservación Regional de Tres Cañones	Local	Gobierno regional (Cusco), Mimar (Sernanp)	K'ana	8		Decisión	11/9/2015	13/1/2016	5 meses	Pendiente de promulgación
21	Exploración del proyecto minero Misha	Local	Ministerio de Energía y Minas	Quechua (Cotarusi)	1		Decisión	26/11/2015	12/1/2016	2 meses	
22	Propuesta de Reglamento de la Ley 29735, Ley de Lenguas Originarias	Nacional	Ministerio de Cultura	Todos los pueblos indígenas identificados a nivel nacional (55)	1	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidasep), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (Conacami), Confederación Nacional de Mujeres Indígenas yinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), Unión Nacional de Comunidades Aimaras (UNCA).	Decisión	16/12/2015	18/3/2016	3 meses	Pendiente de promulgación

N.º	Medidas consultadas	Categoría	Entidad promotora	Pueblos indígenas identificados	Comunidades indígenas involucradas	Representantes indígenas / organizaciones indígenas	Estado del proceso	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Duración	Estado actual
23	Propuesta del Plan Maestro del Área de Conservación Regional Imiría	Local	Gobierno Regional de Ucayali	Shipibo-conibo	15	Organización de Desarrollo Indígena de Masisea (Ordim), el Frente de Comunidades Nativas del Lago Imiría y Chauya de Masisea (Feconalim) y la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU)	Decisión	11/2/2016	8/6/2016	4 meses	Pendiente de promulgación
24	Exploración del Proyecto La Merced	Local	Ministerio de Energías y Minas	Comunidad campesina de Quilla Ayllu y comunidad campesina de Llactun			Decisión	10/5/2016	14/6/2016	1 mes	

1/ Notas. El Gobierno, a través de Perupetro, ha iniciado el proceso de licitación de los lotes de hidrocarburos tras la culminación de los procesos de consulta. En: *Gestión* (2014).  
 \* La información aquí presentada puede encontrarse en: Ministerio de Cultura (2015c) y Perupetro (2015).



## Bibliografía

---

ABANTO, A.

2011 «La institucionalidad indígena en el Perú». En: *Argumentos*. Lima: IEP.

ACEVEDO, A.

2015 Información CS. (C. Sanborn, entrevistadora). 24 de abril.

AIDSESEP

2016 «Aideseep se pronuncia respecto a las elecciones 2016: Nunca más un Perú de espaldas a los PP.II.». Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <<http://www.aideseep.org.pe/aideseep-se-pronuncia-respecto-a-las-elecciones-2016-nunca-mas-un-peru-de-espaldas-a-los-ppii/>>.

2015a *Pueblos indígenas esperan consulta previa por hidrovía en la Amazonía*. 28 de enero. Recuperado el 1 de agosto de 2015, de <<http://www.aideseep.org.pe/pueblos-indigenas-esperan-consulta-previa-por-hidrovia-en-la-amazonia/>>.

2015b *Cambio de uso de suelo se realizaría en bosques degradados. ¿Quién vigilará su cumplimiento?* 20 de marzo. Recuperado el 1 de agosto de 2015, de <<http://www.aideseep.org.pe/cambio-de-uso-de-suelo-se-realizaria-en-bosques-degradados-quien-vigilara-su-cumplimiento/>>.

2014 *Se hará consulta previa pese a oposición del Ministerio de Energía y Minas (MEM)*. 21 de agosto. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de <<http://www.aideseep.org.pe/se-hara-consulta-previa-pese-a-oposicion-del-ministerio-de-energia-y-minas-mem/>>.

ARELLANO, J.

2015 Entrevista 5. (C. Sanborn, V. Hurtado y T. Ramírez, entrevistadoras). 28 de marzo.



2011 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ARROYO, P.

2009 *Perú: balance preliminar del conflicto amazónico*. Lima: Servindi.

BEBBINGTON, A.

2013 *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP.

CARRILLO, Walter

2014 «Se busca convertir al Perú en un país competitivo para atraer inversiones» – Dra. Isabel Tafur, gerente general de Perupetro». En: *Revista Desde Adentro*, N.º 134. Lima: SNMPE. Recuperado el 28 de mayo del 2016, de: <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/b684d428-06e0-4cbb-b75d-b7ba047e45e5/Entrevista+Isabel+Tafur+rev+Desde+Adentro+Oct+2014.pdf?MOD=AJPERES>>.

CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (Caaap)

2015 *Análisis de la aplicación de la consulta previa*. Lima: Caaap.

CHIRAPAQ

2016 *Los pueblos indígenas frente a las Elecciones Generales 2016 en el Perú*. Lima: Chirapaq. En: <<https://www.scribd.com/doc/307457781/Informe-de-Investigacion-Elecciones-2016>>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2007 Proyecto de Ley N.º 74/2006-CR. Julio. Recuperado el 24 de abril de 2015, de Congreso de la República: <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc\\_condoc\\_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0db4175f44e62300c05257260005def78/\\$FILE/00074DC09MAY100107.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0db4175f44e62300c05257260005def78/$FILE/00074DC09MAY100107.pdf)>.

2001 *Debate de la Ley 27506, Ley del canon*. 10 de julio. Recuperado el 28 de marzo de 2015, de Sistema Peruano de Información Jurídica: <[http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates/2001/JULIO/Ley\\_27506\\_10-07-01.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates/2001/JULIO/Ley_27506_10-07-01.pdf)>.

1992 Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. 4 de junio. Lima, Perú: Congreso de la República.



CORONADO, H.

2014 *La experiencia de la consulta previa y la apuesta por un nuevo consenso social indígena*. Lima: Mirador Empresarial.

CULTURA, MINISTERIO DE

2015 *Acta de Consulta Previa del Lote 192*. 14 de agosto. Recuperado el 10 de diciembre de 2015, de <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/07/6.-Acta-final--Alto-Pastaza.pdf>>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2015a *Pueblos indígenas Maijuna y Kichwa exigen al Estado cumplir con creación de área de conservación regional*. 5 de marzo. Recuperado el 20 de abril de 2015, de <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/downloads/prensa/notas/2015/np-040-15.pdf>>.

2015b *Reporte de Conflictos Sociales*, N.º 139. 12 de septiembre. Recuperado el 22 de julio 2016, de *Blog de la Defensoría del Pueblo*: <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N--139-Septiembre-2015.pdf>>.

2015c *Nota de prensa N.º 099/OCII/DP/2015: Defensor del Pueblo exhorta al Presidente de la República a atender agenda pendiente de consulta previa*. 21 de abril. Recuperado el 26 de mayo de 2015, de <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2015/NP-099-15.pdf>>.

2014 *Oficio N.º 0249-2014-DP/Amaspi*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DERECHO, AMBIENTE Y SOCIEDAD

2015a *CIDH destaca denuncias por violaciones a la personalidad jurídica y propiedad territorial de pueblos indígenas en Perú*. Lima: DAR.

2015b Foro público internacional «25 años Convenio 169 OIT: balance regional y consulta». Lima: DAR.

2015c *Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Kañaris reciben capacitación en gestión municipal y derechos de pueblos indígenas*. Lima: DAR.

2015d *Se necesita una evaluación integral del cumplimiento de derechos indígenas a nivel de Latinoamérica*. Lima: DAR.

FERREYRA M. R. y Z. L. GASPAR

2012 «Consulta previa para la titulación de concesiones mineras, una accidentada implementación normativa». En: *IUS 360º*, 2 de mayo. Recuperado el 13 de



junio de 2016, de <<http://www.ius360.com/publico/administrativo/consulta-previa-para-la-titulacion-de-concesiones-mineras-una-accidentada-implementacion-normativa/>>.

FLORES TELLO, E.

2015 *Los desafíos de la cuota electoral indígena en el país*. Lima: El Comercio.

FOCUS VENTURES LTD.

2015 *Focus Ventures*. Recuperado el 10 de octubre de 2015, de <<http://www.focusventuresltd.com/s/Investors.asp>>.

FRASER INSTITUTE

2015 *Annual Survey of Mining Companies 2015*. Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2015.pdf>>.

2014 *Annual Survey of Mining Companies 2014*. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de <<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/survey-of-mining-companies-2014.pdf>>.

FRASER, B.

2015 Entrevista por correo electrónico. (C. Sanborn, entrevistadora). 28 y 29 de diciembre.

FREEZE, J. y M. KUZMA

2015 Entrevista 6. (C. Sanborn, V. Hurtado y T. Ramírez, entrevistadoras). 17 de febrero.

GÁLVEZ, A. y P. SOSA

2014 *Optimización del proceso de consulta previa para facilitar el establecimiento de áreas de conservación regional*. CIES, IEP.

2013 «El problema del indio»: Una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios». En: *Argumentos*, N.º 5, año 7, noviembre. Lima: IEP. <<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-problema-del-indio-una-mirada-a-la-implementacion-de-la-consulta-previa-desde-la-logica-del-estado-y-sus-funcionarios/>>.



GARAVITO, C.; M. MORRIS, N. ORDUZ SALINAS y P. BURITICÁ

2010 *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

#### GESTIÓN

2014 «Perupetro lanzará licitación de ocho lotes petroleros a mediados de diciembre». 5 de noviembre. <<http://gestion.pe/economia/perupetro-lanzara-licitacion-ocholotes-petroleros-mediados-diciembre-2112998>>.

#### GIZ

2014 *La consulta previa del Área de Conservación Regional Majjuna-Kichwa*. Lima: GIZ.

#### GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2012 *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la ley de consulta y del reglamento*. Lima: DAR.

#### HUAMANÍ, G.

2013 «Los conflictos en, con y en torno al proceso de la consulta previa». En: *Revista Ideele*, 235.

#### ICMM

2013 *Indigenous Peoples and Mining Position Statement*. Recuperado el 1 de agosto de 2015, de <<https://www.icmm.com/document/5433>>.

#### INFOGOB

2016 *Infogob: observatorio para la gobernabilidad*. Lima: JNE. En: <<http://www.infogob.com.pe/principal.aspx>>.

#### INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2015 *Stock de inversión extranjera registrada, según sector, 2006-2012*. Lima: INEI.

#### IRIGOYEN, R.

2015 Entrevista 8. (C. Sanborn, entrevistadora). 30 de marzo.

KHATRI, U.

2014 «Inter-American Commission Hearing Highlights Peru's Shortcomings in Indigenous Rights Protection». En: Earth Rights International, 10 de noviembre. Recuperado el 15 de marzo de 2015, de <<http://www.earthrights.org/blog/inter-american-commission-hearing-highlights-peru-shortcomings-indigenous-rights-protection>>.

LANEGRA, I.

2016 Entrevista 3. (C. Sanborn, entrevistadora). 30 de enero.

2015a «Contrastes indígenas: la importancia de honrar lo acordado». En: *Diario 16*, 11 de marzo.

2015b Entrevista 7. (C. Sanborn y V. Hurtado, entrevistadoras). 31 de marzo.

2014 «Consulta previa, minería y regulación ambiental en la legislación nacional». En: *Derecho y Sociedad*, N.º 42, pp. 101-112.

LUNA AMANCIO, N.

2015 «Las heridas de Pluspetrol en la Amazonía peruana». En: *Ojo Público*, 15 de febrero. Recuperado el 15 de marzo de 2015, de <<http://ojo-publico.com/29/las-heridas-de-pluspetrol-en-la-amazonia-peruana>>.

LUQUE, R.

2014 Entrevista 4. (C. Sanborn, entrevistadora). 31 de enero.

MINEM

2015a *Informe final de consulta previa del Proyecto Toropunto*. Lima: Minem.

2015b *Informe N.º 906: Informe final de consulta previa del Proyecto de Exploración Aurora*. Lima: Minem.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2011 *Carta N.º 133-2011-AG-DGFFS*. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de SPDE: <<http://www.spde.org/documentos/publicaciones/consulta-previa-de-ley-forestal/anexos/XVI.-Pronunciamientos-y-Publicaciones/18.-Carta-133-2011-AG-DGFFS-05-07-2011.pdf>>.

MINISTERIO DE CULTURA

2015a *Plan de consulta Lote 192: cuencas del Pastaza y Corrientes*. 23 de mayo.



- Recuperado el 17 de agosto de 2015, de Consulta Previa: <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-consulta-192-Pastaza-Corrientes.pdf>>.
- 2015b *Plan de consulta previa Lote 192: cuenca del Tigre*. 23 de mayo. Recuperado el 17 de agosto de 2015, de Consulta Previa: <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-consulta-192-Cuenca-del-Tigre.pdf>>.
- 2015c *Procesos de Consulta Previa*. <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>>.
- 2014 *La implementación del derecho a la consulta previa en el sector hidrocarburos la experiencia de los lotes 169 y 195*. Noviembre. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de <[http://publicaciones.cultura.gob.pe/sites/default/files/flipping\\_book/vmiconsultapreviasectorhidrocarburos/files/assets/common/downloads/publication.pdf](http://publicaciones.cultura.gob.pe/sites/default/files/flipping_book/vmiconsultapreviasectorhidrocarburos/files/assets/common/downloads/publication.pdf)>.
- 2012 *Decreto Supremo N.º 001-2012-MC*. 3 de abril. Recuperado el 10 de junio de 2016, de *El Peruano*: <<http://www.unapiquitos.edu.pe/publicaciones/miscelanea/descargas/Reglamento%20de%20la%20Ley%2029785.%20Ley%20de%20Consulta%20Previa.pdf>>.

#### MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

- 2015a *Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM*. 4 de mayo. Recuperado el 22 de mayo de 2015, de *Observatorio Petrolero*: <<http://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2015/05/RM-209-2015-MINEM.pdf>>.
- 2015b *Inicio de actividades de explotación – Plan de minado (DGM)*. Recuperado el 22 de mayo de 2015, de Minem: <[http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=1&idTitular=5945&idMenu=sub5942&idCateg=989](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=5945&idMenu=sub5942&idCateg=989)>.
- 2015c *Informe N.º 906-2015-MEM-DGAAM-PCP-EXPLOR-AURORA-DGAM-DNAM*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- 2015d *Informe N.º 907-2015-MEM-DGAAM-PCP-EXPLOR-TOROPUNTO-DGAM-DNAM*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- 2014a *Proyecto Minero Haqaira*. Recuperado el 22 de mayo de 2015, de <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Gestion%20Social/Casos%20Sociales/Sur/Apurimac/Haqaira.pdf>>.
- 2014b *Decreto Supremo 040-2014. Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero*. En: *El Peruano*, miércoles 12 de noviembre de 2014. Lima: El Peruano. Recuperado el 27 de julio del 2016, de: <[http://www.spda.org.pe/?wpfb\\_dl=278](http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=278)>.



- 2013 *Resolución Ministerial 003-2013*. Recuperado el 10 de junio de 2016, de Minem: <[http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-2013-01-16\\_tupa-c1n77654z25cs2iv.pdf](http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-2013-01-16_tupa-c1n77654z25cs2iv.pdf)>.

#### MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2014 *Plan de consulta previa sobre las propuestas que reglamentan la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. 2 de octubre. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de Consulta Previa – Ministerio de Cultura: <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/PLAN-DE-CONSULTA-PREVIA.pdf>>.

#### MONTOYA, K.

- 2015 «Nueva ley forestal: la delicada apuesta por integrar a empresas y comunidades». En: *Semana Económica*, 19 de marzo. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de <<http://semanaeconomica.com/article/economia/medio-ambiente/156579-nueva-ley-forestal-la-delicada-apuesta-por-integrar-a-empresas-y-comunidades/>>.

#### OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD (ONDS-PCM)

- 2015 *Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales*. Lima: PCM. Abril.

#### OJO PÚBLICO

- 2015a «Los secretos mineros detrás de la lista de comunidades indígenas del Perú». 22 de julio. Recuperado el 6 de agosto de 2015, de <<http://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>>.
- 2015b «Ministra Ortiz: 'No hubo voluntad política de hacer consulta previa'». 22 de julio. *Ojo Público*. Recuperado el 10 de septiembre de 2015, de: <<http://ojo-publico.com/75/ministra-ortiz-no-hubo-voluntad-politica-de-hacer-consulta-previa>>.

#### ORGANIZACIONES INDÍGENAS QUE CONFORMAN EL PACTO DE UNIDAD

- 2013 *Perú: Informe alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).



ORTIGAS, Luis

2014 «Balance preliminar del Upstream peruano en el 2014». En: *Revista Energiminas*, año 6, N.º 7, noviembre, pp. 34-42. Recuperado el 28 de mayo de 2016, de: <<http://es.calameo.com/read/0022040514e50a77c70d0>>.

OXFAM

2015 «*Mi territorio, mi vida*», *Consulta Lote 192*. Recuperado el 17 de agosto de 2015, de <<https://peru.oxfam.org/qu%C3%A9-hacemos-industrias-extractivas/%E2%80%9Cmi-territorio-mi-vida%E2%80%9D-consulta-lote-192>>.

OXFAM AMÉRICA

2012 *Community Consent Index*. 26 de septiembre. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de <<http://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/community-consent-index/>>.

PAREDES, M.

2008 *Weak Indigenous Politics in Peru*. Crise Working Paper No. 33. Mansfield: Universidad de Oxford. Recuperado el 25 de mayo de 2015, de: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/crisewps/workingpaper33.pdf>>.

PERUPETRO

2015 *Consulta previa*. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/consulta%20previa>>.

PINEDO, E.

2012 *El acceso de los indígenas al Congreso de la República. Una mirada desde el diseño del sistema electoral y del principio de igualdad*. Lima: JNE. En: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D09A87DF13828EF805257BE2005BC09A/\\$FILE/Acceso\\_de\\_los\\_ind%C3%ADgenas\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Rep%C3%ABlica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D09A87DF13828EF805257BE2005BC09A/$FILE/Acceso_de_los_ind%C3%ADgenas_al_Congreso_de_la_Rep%C3%ABlica.pdf)>.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2015 *Willaqñiki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales*. Recuperado el 30 de octubre de 2015, de: <<http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/W29.pdf>>.

## PROACTIVO

2014 «Entrevista a Eva Arias: 'Seudoactivistas ambientales frenaron las inversiones'». Recuperado el 20 de mayo de 2015, de: <<http://proactivo.com.pe/exclusivo-entrevista-a-eva-arias-seudo-activistas-ambientales-frenaron-las-inversiones/>>.

## PUIG, M. L.

2015 *Despite Las Bambas Progress, Outlook for Mining Investment Remains Bleak*. Eurasia Group.

## RODRÍGUEZ-FRANCO, D.

2014 «The Rise of Popular Consultations. Are Community Popular Consultations Binding?». En: *America's Quarterly*. Recuperado el 20 de abril de 2015, de: <<http://www.americasquarterly.org/content/rise-popular-consultations>>.

## RUBIO, R.

2014 Entrevista 2. (C. Sanborn, entrevistadora). 23 de febrero.

## RUIZ, G.

2014 *El diseño institucional del derecho a la consulta previa tras el proceso de reglamentación de la Ley (2011-2012)*. Lima: PUCP.

## RUIZ MOLLEDA, J. C.

2011 *Perú: balance de las sentencias emitidas por el TC sobre el derecho a la consulta previa*. Lima: Servindi.

2010 *El debate en torno al derecho a la consulta en el Congreso*. Lima: Servindi.

## SANBORN, C. y Á. PAREDES

2015 *Getting it Right? Challenges to Prior Consultation in Peru*. Febrero. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de University of Queensland – Center for Social Responsibility in Mining: <<https://www.csr.uq.edu.au/publications/getting-it-right-challenges-to-prior-consultation-in-peru>>.

## SCHILLING-VACAFLOR, A. y R. FLEMMER

2013 *Why Is Prior Consultation Not Yet an Effective Tool for Conflict Resolution? The Case of Peru*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.



#### SERVINDI

- 2010 «ONU: Relator Anaya reitera llamado a promulgar Ley de Consulta aprobada por Congreso». Recuperado el 10 de mayo de 2015 de: <<https://www.servindi.org/actualidad/28341>>.

#### SILVA SANTISTEBAN, Rocío

- 2015 «DH. HH. y planes de gobierno: 'no hay remedio'». En: *La República*, 19 de enero. Recuperado el 30 de mayo de 2015, de <<http://larepublica.pe/impresas/opinion/734673-dhhh-y-planes-de-gobierno-no-ay-remedio>>.

#### SPDA

- 2015 *Participación ciudadana y consulta previa en proyectos hidroeléctricos*. Lima: SPDA.

#### TAFUR, I.

- 2014 «Se busca convertir al Perú en un país competitivo para atraer inversiones». (W. Carrillo, entrevistador). Octubre.

#### UN

- 2014 «Peru / Indigenous Peoples: 'New Oil Project Threatens Further Harm for Human Rights Victims' – UN Experts Warn». En: *United Nations Human Rights*, diciembre. Recuperado el 16 de agosto de 2015, de <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15421&LangID=E>>.

#### VERDERA, F.

- 2007 *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima: IEP.

#### VOTO INFORMADO

- 2016 *Planes de gobierno*. Lima: JNE. En: <<http://www.votoinformado.pe/voto/plan-de-gobierno.aspx>>.

#### WARNER, P.

- 2015 Entrevista 1. (C. Sanborn, entrevistadora). 11 de abril.



ZAMBRANO, G.

2014 *Consulta previa en el tiempo: el reglamento de la Ley Forestal*. Lima: IDEHPUCP.

ZÚÑIGA, G.

2007 *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y el Caribe*. La Paz: Fondo Indígena.