

**PUEBLOS INDÍGENAS,
CONSULTA PREVIA,
GOBERNANZA TERRITORIAL
Y RECURSOS NATURALES**

Verónica Mendoza Frisch

**PUEBLOS INDÍGENAS,
CONSULTA PREVIA,
GOBERNANZA TERRITORIAL
Y RECURSOS NATURALES**

Verónica Mendoza Frisch

Lima, diciembre de 2017

**PUEBLOS INDÍGENAS, CONSULTA PREVIA,
GOBERNANZA TERRITORIAL Y RECURSOS HUMANOS**

Autora:

Verónica Mendoza Frisch

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle Alberto Arca Parro N° 180-B, San Isidro

Teléfonos: 421-6204 / 393-8286

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:

Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo:

Epifanio Baca Tupayachi

Corrección de estilo:

Marusia Ruiz-Caro Reyes

Cuidado de edición:

Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel

Luis de la Lama

1a edición - diciembre de 2017

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-02194

Se terminó de imprimir en febrero de 2018 en:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Av. Gral. Santa Cruz 653 Of. 102, Jesús María

(511) 277-3629 / 726-9082

Brot
für die Welt

Esta publicación contó con el aporte de Pan Para el Mundo

ÍNDICE

Presentación.....	5
1. Breve marco conceptual y normativo	7
1.1 Pueblos indígenas en el Perú	7
1.2 Libre determinación, participación y consulta previa	8
1.3 Territorio indígena.....	8
1.4 Gobernanza territorial	9
1.5 Marco normativo del derecho a la consulta previa.....	9
<hr/>	
2. Consulta previa, territorio y recursos naturales	11
2.1 Avances: procesos de consulta previa sobre el territorio y los recursos naturales	11
2.2 Retos: dificultades políticas, normativas y socioculturales.....	14
2.2.1 El no reconocimiento del Estado a algunos pueblos indígenas	14
2.2.2 Las resistencias del sector minero	15
2.2.3 Inseguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas.....	19
2.2.4 Concepción y aplicación restringida del derecho a la consulta previa	22
2.2.5 Concepción y aplicación restringida del derecho al territorio	23
2.2.6 Ausencia de regulación sobre los beneficios económicos generados por el uso de los recursos naturales	24
2.3 Perspectivas: gobernanza territorial indígena y gobernanza territorial intercultural.....	25
2.3.1 Vigilancia y monitoreo territorial indígena	25
2.3.2 Ordenamiento territorial	26
2.3.3 Autonomías territoriales indígenas	27
<hr/>	
3. Consulta previa y gobiernos descentralizados	29
3.1 Avances: procesos de consulta previa en los gobiernos descentralizados	29
3.2 Retos y perspectivas	31
3.2.1 Resistencias iniciales del Gobierno central: gobiernos descentralizados bajo tutela	31
3.2.2 Adecuación de la institucionalidad de los gobiernos descentralizados a la consulta previa.....	32

3.3.3 Resistencias de los gobiernos descentralizados	34
3.3.4 Descoordinación intergubernamental y superposición de derechos.....	35
3.3.5 Entre la recentralización y el desmembramiento del territorio	38

4. Conclusiones y debates39

Bibliografía	41
--------------------	----

Anexos	43
Anexo 1. Etapas de la consulta previa	43
Anexo 2. Consultas previas realizadas hasta setiembre de 2017 según el Ministerio de Cultura (por tipo de medida).....	44
Anexo 3. Los procesos de consulta previa en orden cronológico hasta setiembre de 2017, según el Ministerio de Cultura	48

Siglas y acrónimos	49
--------------------------	----

PRESENTACIÓN

Tras veintidós años de reconocimiento por el Estado peruano de los derechos colectivos de los pueblos indígenas¹ y seis años después de la promulgación de la ley de consulta previa es tiempo de evaluar la implementación efectiva de dichos derechos y apreciar cuánto se han modificado o no las relaciones de poder en la toma de decisiones sobre planes, políticas, programas y proyectos que impactan en la vida de estos pueblos.

En el presente documento planteamos un breve balance general de la implementación de la consulta previa sobre la ocupación del territorio y la gestión de los recursos naturales, y establecemos los avances y limitaciones en los asuntos formales y normativos, así como en la aplicación concreta de este derecho, aspectos que están estrechamente vinculados a tensiones políticas, sociales y culturales. Tratamos de identificar los principales nudos y las razones que subyacen a estos, así como de reconocer experiencias exitosas o con perspectivas positivas para proponer algunos aprendizajes.

Con este mismo enfoque, dedicamos un capítulo específico al rol de los gobiernos descentralizados en la implementación de la consulta previa, y proponemos algunas líneas de reflexión y acción que deben profundizarse para construir una agenda de trabajo desde estas instancias.

A partir de la revisión de algunos casos concretos descritos en la bibliografía de referencia y en otras fuentes, evaluamos el impacto real de la consulta previa en la gobernanza territorial y en el diseño e implementación de políticas, programas y actividades relacionadas con esta, y planteamos elementos de debate para construir una mejor gobernanza intercultural del territorio y los recursos naturales.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo.

Lima, diciembre de 2017

1 De acuerdo al Fundamento 23 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 00025-2009-PI, la consulta previa es exigible desde el 2 de febrero de 1995.

1. BREVE MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1.1 Pueblos indígenas en el Perú

La concepción y el reconocimiento de los pueblos indígenas han sido y son aún motivo de tensión y debate tanto político como académico. Sin embargo, si nos remitimos al marco normativo vigente y a los estándares internacionales que aplican al caso peruano, y en particular al Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 OIT), se define a los pueblos indígenas como aquellos que “[descienden] de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, *cualquiera que sea su situación jurídica*, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.² A este criterio objetivo de identificación se añade uno subjetivo y fundamental: “*la conciencia de su identidad indígena*” (Convenio 169 OIT, artículo 1).³

Es importante señalar que las normas internacionales vigentes no solamente reconocen el derecho a la libre determinación a los pueblos herederos de aquellos que existieron antes de los Estados actuales, sino también a aquellos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” (Convenio 169 OIT, artículo 1). En cuanto al Perú, este criterio se aplicaría, por ejemplo, a las rondas campesinas, lo cual queda claramente definido en la Ley de Rondas Campesinas, Ley 27908 de 2002, cuando se señala que “Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponda y favorezca” (artículo 1).

Tomando como referencia esta concepción y normativa, en el caso peruano se colige que pueblos andinos como el quechua o el aimara, en sus diferentes estructuras territoriales y organizativas —generalmente comunidades campesinas—, son pueblos indígenas, así como los diferentes pueblos amazónicos —generalmente comunidades nativas—. Al día de hoy, el Estado peruano ha identificado 55 pueblos indígenas que están registrados en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura (Mincul), la cual se actualiza de manera permanente. Esta incluye cuatro pueblos andinos —quechua, aimara, jaqaru, uro— y 51 pueblos amazónicos —achuar, awajún, ashaninka, bora, kakinte, kukama-kukamiria, mashco piro, nahua, nantí, matsigenka, shipibo-conibo, wampís, entre otros—.⁴

2 La cursiva es nuestra.

3 Ídem.

4 La Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios es de acceso público y está disponible en: <<http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>>. Incluye información sobre la historia, las instituciones y lenguas de estos pueblos, además de registrar a las organizaciones indígenas nacionales.

1.2 Libre determinación, participación y consulta previa

El Estado peruano tiende a entender y aplicar el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas de manera restrictiva, como un procedimiento administrativo aislado. Es importante recordar que este derecho está intrínsecamente ligado al de la *libre determinación* que asiste a todos los pueblos, definido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como aquel en virtud del cual estos “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (artículo 1) para lo cual “pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” (artículo 2).⁵

El ejercicio de la libre determinación, que constituye un derecho a la vez que un principio orientador construido en una perspectiva descolonizadora, implica que los pueblos indígenas pueden determinar por ellos mismos su propio proyecto de vida, el cual, evidentemente, debe armonizarse con el proyecto nacional del Estado que lo alberga. Dicha armonía no puede lograrse a través de consultas esporádicas, sino que requiere de un diálogo intercultural permanente que debe hacerse efectivo mediante el reconocimiento del Estado de las expectativas de desarrollo de los pueblos indígenas, así como a través de su *participación* constante en el diseño e implementación de las diversas políticas que pudieran involucrarlos y de las diferentes herramientas de gestión, en particular de la gestión del territorio.

Por consiguiente, la consulta previa solo puede ser efectiva en el contexto de una participación permanente de los pueblos indígenas en los asuntos de Estado que los conciernen y del reconocimiento de su derecho a la libre determinación.

1.3 Territorio indígena

El hecho de que el reconocimiento de los pueblos indígenas derive esencialmente de su preexistencia en el territorio de los Estados actuales revela la particular compenetración entre estos pueblos y sus territorios y, por lo tanto, la importancia de su “derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (Convenio 169 OIT, artículo 14), así como de “los derechos de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” [los recursos naturales existentes en sus tierras] que “deberán protegerse especialmente” (Convenio 169 OIT, artículo 15). El “término tierras [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que *cubre la totalidad del hábitat* de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera” (Convenio 169 OIT, artículo 13)⁶ y la posesión tradicional “tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado” (Corte Interamericana de Derechos Humanos)⁷.

Además de la ocupación y uso ancestral del territorio, los derechos de los pueblos indígenas sobre el mismo se sustentan también en “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales

5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

6 La cursiva es nuestra.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Análisis de fondo, párrafo 128, 29 de marzo de 2006.

de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios” (Convenio 169 OIT, artículo 13).

Si entendemos que el territorio va más allá del espacio físico e incluye el conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se desarrollan en este, los pueblos indígenas tienen “el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (Convenio 169 OIT, artículo 7).

Se reconoce entonces a los pueblos indígenas la propiedad y posesión ancestral del territorio —más allá de los títulos—, la integralidad del mismo y su importancia para la subsistencia económica y espiritual de estos pueblos, así como su derecho a decidir lo que se desarrolle en este.

1.4 Gobernanza territorial

La gobernanza territorial se refiere al conjunto de prácticas, normas e instituciones que permiten que Estado, sociedad civil y mercado definan de manera articulada y equilibrada el desarrollo de un territorio. Supone lograr un importante grado de legitimidad y sostenibilidad como resultado de un proceso político participativo y transparente.

En los territorios que involucran a pueblos indígenas se presentan retos y oportunidades particulares. Por un lado, el hecho de que su reconocimiento como sujetos políticos esté intrínsecamente relacionado con su ocupación ancestral del territorio y que su supervivencia física y cultural dependa tan estrechamente del mismo, supone un compromiso ineludible de su parte con las decisiones que se tomen sobre este. Supone también un reto para el Estado, el resto de la sociedad y el mercado: tener la disposición de ver en los pueblos indígenas a un interlocutor que posee una visión distinta del territorio y del desarrollo que no debe ser subordinada, sino con la cual se debe dialogar en una perspectiva intercultural para construir una visión compartida.

Por otro lado, los pueblos indígenas, como sujetos políticos con autodeterminación, tienen sus propias estructuras y dinámicas de gobernanza, lo cual puede facilitar la construcción de una institucionalidad que permita la articulación entre los diversos actores del territorio si se reconocen y potencian estas capacidades en lugar de verlas con desconfianza y prejuicio o de socavarlas para controlarlos, como ha ocurrido tradicionalmente, en vez de buscar la gobernanza.

1.5 Marco normativo del derecho a la consulta previa en el Perú

La normativa que regula la consulta previa en nuestro país incluye los siguientes dispositivos:

- El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Aprobado en 1989, se incorporó a la legislación peruana en 1993 y tiene plena vigencia desde 1995, con rango constitucional.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada en 2007.

- La Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, publicada el 7 de setiembre de 2011.
- Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley 29785, publicado el 3 de abril de 2012.

Adicionalmente, diversos sectores y niveles del Estado han emitido normas de distintos rangos (resoluciones ministeriales, resoluciones viceministeriales, ordenanzas regionales, etc.) que regulan el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y han contribuido a precisarlo o, como se explica en los siguientes capítulos, han significado una restricción a la aplicación del derecho.⁸

De manera complementaria se debe considerar la amplia normativa internacional que deriva de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano. Esto incluye las normas contenidas en los tratados y la jurisprudencia producida por los órganos encargados de vigilar su cumplimiento, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales han desarrollado derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados a través de sus informes y sentencias.⁹

8 Las normas emitidas por el Ministerio de Cultura están disponibles en su página web: <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/normas-legales/>>. No hemos podido encontrar un compendio actualizado que contenga las diversas normas relacionadas con la consulta previa emitidas por los sectores del Ejecutivo o los gobiernos regionales, herramienta que resultaría de gran utilidad.

Para un compendio que incluya alguna legislación nacional y jurisprudencia internacional véase Ruiz Molleda (2014). Disponible en: <<http://www.idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/Libroconsultaprevia.pdf>>.

9 Es importante precisar que en virtud de la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, las normas relativas a los derechos y a las libertades se deben interpretar de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha afirmado el carácter *vinculante* de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto sus partes resolutivas como sus fundamentaciones. Para un compendio de estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas véase Ministerio de Cultura (2016). Disponible en: <<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Estandares-Aplicacion-Derecho-Consulta-Previa-en-Sistema-Interamericano-de-DDHH.pdf>>.

2. CONSULTA PREVIA, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

2.1 Avances: procesos de consulta previa sobre el territorio y los recursos naturales

Según la información oficial y pública del Ministerio de Cultura, hasta setiembre de 2017 se habían realizado 36 procesos de consulta previa, 23 de ellos concluyeron las siete etapas y los demás estaban implementándose o detenidos por diversas razones.

Si atendemos a las instituciones que realizaron o promovieron las consultas tenemos que 32 fueron organizadas por entidades nacionales, es decir, prácticamente el 89% de los procesos, mientras que los gobiernos regionales solo estuvieron a cargo de cuatro.

Entidades promotoras de la consulta previa		Total
Entidades nacionales	Minsa, Minedu, Mincul, MTC, Minagri, Minam (2), MEM (13), Perupetro (12).	32
Gobiernos regionales	Gobierno Regional de Cusco (2), Gobierno Regional de Ucayali, Gobierno Regional de Loreto	4
		36

Elaboración propia a partir de información a setiembre de 2017 del Mincul.

En cuanto a la naturaleza de las medidas consultadas tenemos lo siguiente:

Naturaleza de las medidas consultadas	Total	Detalle
Políticas, planes o programas	2	1 política sectorial, 1 plan nacional
Reglamentos de ley	2	
Lotes petroleros	13	
Autorizaciones de exploración minera	10	
Autorizaciones de explotación minera	1	
Establecimiento o categorización de áreas naturales protegidas	6	2 parques nacionales, 4 áreas de conservación regional
Proyectos de infraestructura	2	1 hidrovía, 1 central hidroeléctrica
		36

Elaboración propia a partir de información a setiembre de 2017 del Mincul.

Con respecto al objeto de la consulta, el 92%, es decir 33 (1 reglamento de ley forestal, 13 lotes petroleros, 11 autorizaciones mineras, 6 establecimientos o categorizaciones de áreas naturales protegidas, 1 hidrovía y 1 central hidroeléctrica) se relacionan con la ocupación del territorio y la gestión de sus recursos naturales. El 67% (24 consultas) se vincula directamente con la extracción o el uso de petróleo y minerales.

Objeto de la consulta previa			Total	Porcentaje
Ocupación del territorio y gestión de recursos naturales	Extracción o uso de petróleo y minerales	24	33	92
	Otros	9		
Otras materias			3	8
			36	100

Elaboración propia a partir de información a setiembre de 2017 del Mincul.

La elevada proporción de consultas previas cuyo objeto es la ocupación del territorio, así como la gestión de sus recursos naturales tiene que ver con dos factores:

- Los recursos requeridos por el Estado y las empresas se encuentran principalmente en territorios de los pueblos indígenas, los cuales guardan a su vez un vínculo estrecho e indisoluble con dichos territorios.
- El sesgo extractivista con el que se concibió y empezó a implementar la consulta previa: como una herramienta para mejorar el control del Estado y las empresas sobre los recursos, en particular de los *commodities* y, entre estos, de los hidrocarburos y minerales (recordemos que el 67% de las consultas se han relacionado con la extracción de ambos tipos de materias primas), en un contexto en el que entre el 60% y el 70% de los conflictos sociales han estado vinculados al uso de los recursos naturales.¹⁰

En efecto, los debates en torno a la aprobación, reglamentación e implementación de la consulta previa estuvieron permeados por una alta conflictividad social. Unos veían en la consulta previa un mecanismo para evitar que los conflictos estallaran y se pudieran extraer los recursos del territorio con tranquilidad; otros la veían como una traba que amenazaba con detener la extracción.¹¹ El debate se focalizó en la extracción de los recursos naturales cuando la atención y el objetivo debían estar más en el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, no solo sobre sus territorios sino también sobre sus planes de vida, los cuales involucran otras dimensiones como la salud, la educación, la cultura, las actividades productivas y su articulación con el mercado, entre otras.

10 Véase la información de la Defensoría del Pueblo en el área temática conflictos sociales. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>>.

11 Dan cuenta de este sesgo diversas noticias del momento. Véase, por ejemplo, las siguientes: “MEM asegura que Ley de Consulta previa favorecerá a proyectos aplazados. El titular del sector expresó que norma conducirá a negociaciones más justas y que no afectará las inversiones de las empresas” en *El Comercio*, 25 de octubre de 2011. “Perú-Petro: ‘Ley de Consulta Previa detiene inversiones’. Así lo indicó el titular del ente estatal, quien además dijo que hay tres conglomerados chinos interesados en invertir en el sector hidrocarburos”, en *El Comercio*, 26 de octubre de 2011.

Estas dimensiones se han abordado ciertamente en las consultas de la Política Sectorial de Salud Intercultural, del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe o del Reglamento de la ley de lenguas originarias, solo que de manera bastante general y abstracta, sin que se incluya real y directamente a los pueblos en sus territorios. En esa línea, los gobiernos regionales y locales podrían promover procesos de diálogo y de construcción intercultural de programas y proyectos que involucren y empoderen de manera más directa a los pueblos en las múltiples dimensiones de su vida colectiva económica, social y cultural. Como veremos más adelante, los pueblos indígenas tienen algunas iniciativas que surgen del ejercicio de la autodeterminación que sí buscan abordarlas.

En cuanto a los plazos, tuvieron que pasar cerca de dos años desde la promulgación de la ley de consulta previa, en agosto de 2011, para que esta empezara a hacerse efectiva. A pesar de que se habían generado grandes expectativas y que algunas medidas gubernamentales que requerían consulta previa ya estaban en proceso de implementación, la reglamentación de la ley y las diversas controversias en torno a su aplicación ocasionaron una serie de postergaciones.¹²

Solo en el segundo trimestre de 2013 se iniciaron formalmente las consultas previas y se empezó con la Política Sectorial de Salud Intercultural y el establecimiento del área de conservación regional Maijuna Kichwa (véase el anexo 3: Los procesos de consulta previa en orden cronológico). Con excepción del lote 169, cuyo proceso se realizó en el 2013, los demás lotes se consultaron a partir de 2014; de hecho, 10 de los 13 lotes se consultaron ese año. Y no fue sino hasta el año 2015 cuando se realizaron los primeros procesos en el sector minero (tres en 2015, seis en 2016 y dos en 2017). Este último dato guarda relación con la gran resistencia del sector, tanto gubernamental como empresarial, respecto de la aplicación de este derecho (véase el capítulo 2.2.2 Las resistencias del sector minero).

Con respecto al alcance territorial, más allá del ámbito de la entidad promotora, constatamos que las consultas de menor alcance y complejidad territorial se aplicaron en el espacio de una sola comunidad campesina con la presencia de un solo pueblo indígena (7 procesos de los 36). Las de mayor alcance y complejidad territorial fueron las cuatro vinculadas a políticas, programas o leyes y se hicieron a través de las organizaciones indígenas nacionales representativas e implicaron algunos talleres internos y diálogos en diversas regiones del país. Aunque de menor dimensión territorial hubo también otros procesos complejos por el número de pueblos indígenas, comunidades o circunscripciones involucradas. Es el caso de la consulta previa de la hidrovía amazónica, que abarcó a 14 pueblos indígenas —350 comunidades nativas en dos regiones—, o de la consulta previa del lote 175, que comprendió a 6 pueblos indígenas —64 comunidades nativas además de 20 localidades, en cuatro distritos de dos provincias en el ámbito de dos regiones—.

12 En junio de 2012, el Viceministerio de Interculturalidad anunciaba a través de los medios de comunicación que las primeras consultas a realizarse serían las vinculadas a los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y a la ley de lenguas originarias: “Habrá consulta previa para Ley Forestal y Ley de Lenguas Originarias. Proceso de diálogo con comunidades se dará a través de peritos e intérpretes calificados, dijo viceministro de Interculturalidad”, señala un titular de *El Comercio* del 11 de junio de 2012. Luego, en agosto de ese año se anunciaba que el primer proceso de consulta previa sería sobre el nuevo contrato de explotación de petróleo del lote 1AB, hoy lote 192, ubicado en Loreto. Finalmente, la consulta previa sobre la explotación de hidrocarburos en ese lote no se llevó a cabo sino hasta el año 2015.

2.2 Retos: dificultades políticas, normativas y socioculturales

Veintidós años después del reconocimiento formal de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es innegable que la aprobación de la ley de consulta previa seis años atrás ha permitido que el Estado empiece a tomar en cuenta de manera más efectiva a los pueblos indígenas en sus decisiones. Sin embargo, persisten algunas dificultades que suelen expresarse como trabas normativas, aunque reflejan más bien entrapamientos de naturaleza política o sociocultural. Promover un diálogo intercultural supone, pues, superar siglos de prácticas coloniales enraizadas en las estructuras y dinámicas estatales. A continuación se presentan algunas de las trabas mencionadas.

2.2.1 El no reconocimiento del Estado a algunos pueblos indígenas

La existencia de un pueblo indígena no está determinada por su reconocimiento por el Estado sino por las condiciones objetivas y subjetivas definidas en el Convenio 169 de la OIT que hemos recordado en el capítulo 1.1. Sin embargo, desde que se abrió el debate sobre quiénes eran sujetos de la consulta previa hubo controversia sobre si se incluía o no a las comunidades campesinas. Quienes se oponían a esta posibilidad alegaban, por ejemplo, que las comunidades campesinas no eran genuinas sino creación del Gobierno de Juan Velasco por efecto del Decreto Ley 17716 Nueva Reforma Agraria de 1969 o que, por estar integradas al mercado o acceder a servicios públicos, ya no calificaban como indígenas.

Así, en el año 2009, el Gobierno de Alan García observó la autógrafa de la ley de consulta previa emitida por el Congreso de la República con el argumento de que la comunidad campesina era “una institución española existente en Castilla, e impuesta por la legislación virreinal en 1570” y “sustantivamente vinculada a la ciudad, al comercio y a los servicios del Estado”.¹³ Este tipo de argumentos se continuaron exponiendo incluso una vez promulgada la ley durante el Gobierno de Ollanta Humala, a la par que a través de diversos recursos normativos se pretendía excluir a las comunidades campesinas de su aplicación o reducir sus alcances como veremos en los siguientes capítulos.¹⁴

Por su parte, las organizaciones indígenas expresaron también su posición, aunque esta tuvo una repercusión mediática mucho menor. Dan cuenta de ello sus diversos pronunciamientos exigiendo

13 Oficio 142-2010-DP/SCM, observaciones a la autógrafa de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, del 21 julio de 2010.

14 En una entrevista en el año 2013, posterior a la aprobación de la ley de consulta previa, el entonces presidente Ollanta Humala cambió su discurso inicial y se hizo vocero de estas posiciones al señalar lo siguiente: “Primero, en la costa, básicamente no hay comunidades nativas por el proceso de migración a la costa donde está el 60% de la población. ¿Qué comunidad nativa tienes? Por ejemplo, Chilca, Chilca no es una comunidad nativa, ahí encuentras de todas partes del país, ¿no? En la sierra, la mayor parte son comunidades agrarias, producto de la reforma agraria, etcétera. Más que todo comunidades nativas se dan en las zonas de selva con estas poblaciones que antiguamente se llamaban ‘no contactados’ pero hoy día con la infraestructura y la modernidad estamos tratando de articular a todas las comunidades”, en programa Punto Económico, *TV Perú*, 28 de abril de 2013.

Por su parte, Roque Benavides, expresidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y presidente de una de las más importantes compañías mineras del Perú, dijo en Perumin 31 Convención Minera, en el año 2013, lo siguiente: “Pero: ¿Consulta previa a quién? ¿A qué tipo de comunidades? ¿A la gente no contactada? ¿Comunidades campesinas e indígenas? El Perú es muy diverso. En la sierra del Perú no existen comunidades indígenas. Lo que existen son comunidades campesinas. Yo fui criticado por decir que estas habían sido inventadas del General Velasco, ciertamente reconocidas por él. Son comunidades campesinas distintas que las comunidades ashaninkas de la selva”.

que no se excluyera a los pueblos andinos de la aplicación de la norma.¹⁵ Asimismo, recurrieron a diversas estrategias políticas y legales para defender sus derechos, como la consulta comunal realizada por la comunidad campesina San Juan de Cañaris, Lambayeque, en setiembre de 2012 sobre la exploración del proyecto minero Cañariaco, en la que el 95% de los votantes rechazó el proyecto —consulta que estuvo seguida de acciones de protesta por la negativa del Estado y de la empresa a atender las demandas de la comunidad—, o la demanda de acción popular presentada por la Federación Distrital de Campesinos de Chinchaypujio, de la provincia de Anta, Cusco, que cuestionaba los criterios restrictivos que se pretendió usar para verificar la condición de indígena de un pueblo en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios.¹⁶

2.2.2 Las resistencias del sector minero

Más allá de los argumentos con ribetes técnicos, históricos o antropológicos, la principal razón que subyace a la negativa de reconocer a las comunidades campesinas como sujetos de consulta previa parece ser, más bien, que los yacimientos mineros en el Perú están en territorios de comunidades campesinas. Según el informe del 12° *Observatorio de conflictos mineros en el Perú*, presentado en el año 2013, el 48,6% de los territorios de las comunidades campesinas tenía superpuestas concesiones mineras en aquel año y el 21,02% del territorio nacional estaba concesionado.¹⁷

La postergada Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios

Luego de la promulgación de la ley de consulta previa, el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) anunció que se publicaría la base de datos oficial de pueblos indígenas en el segundo trimestre de 2012. Sin embargo, esto no ocurrió sino hasta octubre de 2013. Aunque en ese momento se mencionaba la existencia de cuatro pueblos indígenas andinos: quechua, aimara, uro y jaqaru, no se incluía el dato de ninguna comunidad como sí ocurría con más de 300 comunidades nativas en el área amazónica. En una entrevista de mayo de 2014, la viceministra de Interculturalidad de aquel entonces, al referirse al empresariado minero, señaló lo siguiente: “Tenemos que advertirles que la consulta previa en minería y en zonas andinas se realizará sí o sí. [...] Hemos estado trabajando

15 En un comunicado de mayo 2013, la CNA señaló lo siguiente: “La Confederación Nacional Agraria, expresa su gran preocupación ante la crisis demostrada en el Poder Ejecutivo por las continuas contradicciones entre los funcionarios al abordar el tema del derecho a consulta previa para los pueblos e indígenas. Contradicciones que incluso han llevado al propio presidente de la República Ollanta Humala, a negar el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas ubicadas en los andes y así excluirlas del derecho a la Consulta [...]”.

16 En mayo de 2012, el Ministerio de Cultura emitió la Directiva 02-2012/MC (aprobada por la Resolución Ministerial 202-2012-MC), que establecía criterios de identificación de los pueblos como indígenas. Las organizaciones indígenas y, en particular, la Federación Distrital de Campesinos de Chinchaypujio, señalaron que dichos criterios eran restrictivos y podían excluir injustamente a varios pueblos, pues se consideraron como requisitos exigibles el empleo de la lengua ancestral y la posesión de tierra comunal, cuando estos son ciertamente elementos centrales pero no indispensables para que un pueblo tenga identidad indígena.

17 CooperAcción, Grufides y Fedepaz (2013). Disponible en: <http://conflictosmineros.org.pe/reporte_semestral_2013-1.pdf>.

Por otro lado, el abogado Ruiz Molleda señala que el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet) otorga cerca de cinco mil concesiones mineras por año sin que se notifique adecuadamente a las comunidades campesinas involucradas, pues solamente se exige una publicación en un diario local. Véase Flórez Montoro, Yolanda (DHUMA) y Juan Carlos Ruiz Molleda (IDL) (2017, 19 de marzo). “Vigilancia campesina de la superposición de concesiones mineras en territorios de comunidades campesinas”. *Servindi*. Disponible en: <<https://www.servindi.org/17/03/2017/como-saber-si-hay-concesiones-mineras-en-mi-comunidad-campesina>>.

con la Dirección de Minería para identificar sus principales temores y determinar parámetros comunes”,¹⁸ con lo que reveló las resistencias del empresariado minero respecto de la consulta previa.

De manera más explícita, quien fuera viceministro de Interculturalidad entre noviembre de 2011 y abril de 2013 señaló en un artículo publicado en abril de 2015 que la información referida a las comunidades campesinas fue el “principal obstáculo” para la publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Relata que una primera versión estuvo lista hacia noviembre de 2012, pero que no pudo publicarse:

[...] era evidente la inquietud de varios de los presentes [presidente del Consejo de Ministros, viceministros y responsable de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad] sobre el gran número de comunidades campesinas incorporadas, sobre todo porque la ubicación de las de habla quechua coincidía con áreas muy importantes para la exploración minera. [...] Durante las siguientes semanas, la preocupación del Ministerio de Energía y Minas se hizo cada vez más notoria. Sostuvimos una serie de reuniones con funcionarios del más alto nivel a fin de explicar el contenido de la base de datos y absolver las dudas que pudieran existir. Una y otra vez, el problema no parecía ser los criterios utilizados sino el contenido. [...] En abril de 2015 aún no culmina. Ni una sola de las comunidades campesinas de habla quechua está aún considerada. Estas, por sí solas, representan más de la mitad de las comunidades que deberían estar incluidas. Ni una sola consulta se ha realizado en el sector minero. Ni una sola consulta se ha realizado a nivel de las comunidades campesinas. Es evidente que las causas que originaron el cuestionamiento a la base de datos no han desaparecido. En el contexto de una desaceleración económica, es probable que algunas se hayan reforzado.¹⁹

Sin embargo, la negativa a reconocer a las comunidades campesinas como sujetos de consulta previa y la no publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios no fueron los únicos argumentos del sector minero para evitar la implementación del proceso. Un informe parlamentario del año 2013 da cuenta de manera detallada de las estrategias que se emplearon para eludir la consulta previa, tal como se indica a continuación:²⁰

• **Pretender que las normas de participación ciudadana sustituyen a la consulta previa.** El Ministerio de Energía y Minas (MEM) sostuvo como posición oficial, tanto en los periodos gubernamentales de García como en la primera parte del de Humala, que las normas de participación ciudadana en los subsectores minero y energético —que suelen ser parte de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA)— cumplieran los estándares de la consulta previa del Convenio 169 de la OIT. Esto a pesar de que en el año 2009, el Tribunal Constitucional había señalado que “ninguno de los reglamentos emitidos hasta el momento ha logrado desarrollar idóneamente el derecho a la consulta previa en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT. En efecto, dichos dispositivos tan sólo se limitan a habilitar ‘talleres informativos’ con las poblaciones afectadas, con lo cual éstas se convierten en meros receptores de una información otorgada por el Estado”.²¹

18 Véase <<http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/mineria/136663-consulta-previa-mineria-peru-zonas-andinas-interculturalidad/>>.

19 Véase <<http://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no>>.

20 Grupo de Trabajo de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Consulta Previa (2013). *Informe Final*. Lima: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

21 STC 05427-2009-PC/TC, punto 62, p.37.

- **Pretender que las medidas emitidas antes de la ley de consulta previa ya no deben ser consultadas.** Esa fue la respuesta del MEM cuando se le preguntó sobre la omisión de la consulta previa del proyecto minero Cañariaco y del Lote 76, sin tomar en cuenta su obligación de reparar las violaciones al derecho instituido desde 1995 o de realizar la consulta sobre la continuidad del impacto de la medida.

- **Pretender que el acuerdo previo sustituye a la consulta previa.** La figura del acuerdo previo está determinada en la ley de tierras²² e implica que el titular de una concesión debe lograr un acuerdo con el propietario del terreno para poder realizar cualquier actividad y, si obtuviese dicho acuerdo, la empresa puede recurrir al procedimiento de servidumbre. Es, en esencia, un acuerdo o contrato entre dos privados sin ninguna mediación del Estado. El problema es que, en la práctica, se está ante una situación de inequidad en la capacidad de negociación, en la cual la comunidad indígena o sus miembros carecen de información sobre sus derechos o sobre el valor de los recursos a explotarse. Un acuerdo previo no puede, por lo tanto, sustituir a una consulta previa cuyo alcance es más amplio y que —por lo menos en teoría— tiene más garantías por la intervención del Estado.

Aceptar o promover declaraciones comunales renunciando a la consulta previa o a ser sujeto del derecho indígena

Estas estrategias retrasaron la aplicación de la consulta previa en el sector minero. Hacia fines de 2012, el MEM anunció la realización de la que sería la primera consulta previa en el sector sobre el proyecto minero Angostura en la comunidad de Nueva Esperanza de Mollepiña, Apurímac. Se anunció que esta se llevaría a cabo entre diciembre de 2012 y enero de 2013, e incluso se publicó un plan de consulta en la página web del MEM que luego se retiró, por lo cual la Defensoría del Pueblo exhortó al ministerio, mediante una carta de marzo de 2013, a que se realizara el proceso.

Finalmente, según el informe remitido por el MEM al Congreso de la República en junio de 2013, la referida comunidad manifestó mediante el acta de la asamblea comunal realizada el 24 de abril de 2013, que no se reconocía como pueblo indígena, que las actividades mineras no producían ningún cambio en su situación jurídica (sic) ni en sus derechos colectivos y que autorizaban el inicio de las actividades de exploración y explotación. Según la información del MEM existió también un acuerdo previo por el que la comunidad autorizaba a la empresa a usar sus tierras. Llama la atención que el acta de la asamblea comunal en cuestión se haya redactado con una sofisticada terminología jurídica poco usual en este tipo de documentos, dado el lenguaje coloquial que usan los comuneros y la casi nula asesoría jurídica que reciben.²³

Según un informe de auditoría de la Oficina de Control Interno del MEM,²⁴ entre 2012 y 2014 la Dirección General de Minería había autorizado el inicio de por lo menos siete proyectos de explo-

22 Ley de promoción de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley 26505.

23 Grupo de Trabajo de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Consulta Previa, Op. Cit., p.61.

24 Informe de Auditoría 08-2015-2-0054 “Consulta previa a los pueblos indígenas u originarios para el otorgamiento de concesiones de beneficio, autorización de inicio de exploración, aprobación del plan de minado y autorización de actividades de desarrollo y preparación a cargo de la Dirección General de Minería”, elaborado por la Oficina de Control Interno del MEM. Señala que el ministerio autorizó el inicio de las actividades mineras de exploración en el proyecto minero Alicia, de la empresa Strait Gold Perú SAC, en comunidades campesinas de Cancahuani y en el proyecto Yagku Entsa, de Exploraciones Águila Dorada SAC, en la comunidad nativa de los Naranjos “sin realizar procesos de consulta previa al considerar las ‘actas de asambleas comunales’ como elementos de sustento suficientes de que tales actividades no afectarían los derechos colectivos”.

ración sin realizar la consulta previa, a pesar de que correspondía, porque el MEM encontró justificaciones arbitrarias como, por ejemplo, considerar suficientes las actas de las asambleas comunales que señalaban que la actividad minera no afectaba los derechos colectivos de las comunidades, o que al pertenecer las comunidades afectadas a distritos en los que la población de habla quechua era menor al 50% del total, estas no cumplían los requisitos para ser consideradas indígenas, o que no había pueblos indígenas “en base a una información de carácter referencial” de la Dirección General de Interculturalidad y Derecho de los Pueblos del Mincul,²⁵ o incluso que el territorio simplemente “no sería afectado por las actividades de exploración”. El informe de auditoría recomienda el inicio de acciones administrativas contra los responsables y que se efectúe la consulta previa cuando se realicen nuevas actividades mineras consecutivas a las que fueron indebidamente autorizadas.

Luego de por lo menos ocho consultas fallidas en el sector minero, hubo que esperar hasta el segundo semestre de 2015 para que se iniciaran, de manera repentina y casi en forma paralela, tres consultas previas a proyectos de exploración minera.²⁶ Aunque estas tres últimas se han publicitado en la página web del Mincul como procesos concluidos, lo cierto es que, una vez más, las comunidades consultadas optaron por obviar la etapa de diálogo y dar su consentimiento a la actividad minera en su territorio con un acta correspondiente a la etapa de evaluación interna. Nuevamente, llama la atención la redacción de las actas, pues las tres tienen exactamente el mismo escueto esquema y una redacción bastante parecida que hace pensar que la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros pudo haber propuesto un modelo de redacción que fue adecuado por cada comunidad. Similar situación se produjo luego en el segundo semestre de 2016 con un proyecto de explotación minera.

La Defensoría del Pueblo supervisó dos de estas tres primeras consultas y emitió informes públicos en los que dio cuenta de serias deficiencias en su implementación, entre ellas, la falta de materiales didácticos —en ninguno de los dos casos supervisados se presentó un mapa que mostrara con claridad la ubicación del proyecto en el territorio—, “carencia de un lenguaje sencillo y comprensible”, falta de traducción, escasa asistencia técnica para los consultados, información insuficiente sobre los posibles impactos, preguntas no respondidas y falta de imparcialidad del facilitador.

Tomando en cuenta el ciclo de vida de un proyecto minero, la Defensoría señala también que la autorización para el inicio de las actividades de exploración o explotación no es la medida idónea para realizar la consulta previa puesto que, al emitirse luego de la aprobación de la certificación ambiental y de diversas autorizaciones para que el proyecto se ejecute, ya no es posible modificar algunos aspectos que podrían afectar los derechos colectivos. Señala, más bien, que la consulta debería realizarse durante el proceso de evaluación del impacto ambiental para que los pueblos indígenas puedan incidir en las propuestas de manejo de impactos ambientales y sociales, compensaciones, entre otros.²⁷

Hasta setiembre de 2017 se habían realizado 11 consultas previas referidas a proyectos mineros, 10 de estos en exploración y uno en explotación. El MEM ha dado por concluidas 10 consultas, a pesar

25 Fue el caso de los proyectos de exploración Antabamba, de Verde Resources SAC, y Constancia, de Hudbay Perú SAC.

26 Se trata de los proyectos mineros Aurora, en Yanatile, provincia de Calca, Cusco; Toropunto, en Pamparomas, provincia de Huaylas, Áncash, y Misha, en Cotaruse, provincia de Aymaraes, Apurímac. Las dos primeras se realizaron entre setiembre y octubre de 2015 y la tercera entre noviembre y diciembre de 2015.

27 Informe 001-2016-DP/AMASPPI-PPI, Evaluación de la etapa informativa del proceso de consulta previa al proyecto de exploración minera Aurora, 5 de febrero de 2016, e Informe 003-2016-DP/AMASPPI-PPI, Sobre el proceso de consulta previa del proyecto de exploración minera La Merced, 2016.

de que, como hemos visto, en 9 de estas no se llevó a cabo la etapa de diálogo o las comunidades manifestaron su desacuerdo con la medida consultada. Por otro lado, pareciera que el Estado ha optado por proyectos mineros relativamente pequeños y ha eludido su deber de consultar en situaciones aparentemente más complejas como la del mineroducto de Las Bambas, a cargo del Consorcio MMG (Apurímac), el proyecto Antapaccay, a cargo de Glencore (Cusco), o el proyecto Constancia, a cargo de Hudbay (Cusco).

Un análisis de campo permitiría explicar con más rigor las razones por las cuales las comunidades desistieron de su derecho de consulta previa, aunque por los reportes de la Defensoría del Pueblo y la información contenida en las actas de dichos procesos, queda establecido que uno de los factores fue el escaso interés y la poca eficiencia del MEM en su implementación. Era deber del Estado garantizar la realización de la consulta que es, a su vez, una oportunidad para dialogar sobre las implicaciones que podría tener un proyecto minero en la vida de las comunidades e incluso para canalizar las demandas y expectativas de desarrollo —más allá de la actividad minera— de dichas comunidades. Sin embargo, el Estado habría preferido actuar como mero tramitador de lo que considera un procedimiento administrativo más.

A través del sector minero hemos visto las fuertes resistencias del Estado y de las empresas a realizar procesos de consulta previa y cómo este derecho se ha ido desnaturalizando en su implementación. Por lo tanto, resulta difícil valorar la calidad de las consultas y su impacto en el desarrollo de los pueblos indígenas, en el ejercicio de su autodeterminación o en su contribución a la mejora de la gobernanza del territorio.

Esta situación revela que más allá de las normas, los temores de ciertos sectores económicos respecto del impacto de la aplicación de la consulta previa y la poca disposición del Estado para garantizar su implementación efectiva han impedido que las consultas sean procesos de diálogo interculturales e integrales, que permitan construir una gobernanza territorial que incorpore la perspectiva indígena. Hace falta que el Estado funcione como garante neutral de los derechos y de la ley, y que actúe con claridad y transparencia, de cara a los pueblos indígenas y a los empresarios, para evitar alimentar suspicacias y temores. Asimismo, es necesario que realice un trabajo sostenido de información y formación a los funcionarios del sector privado sobre los alcances y beneficios de la consulta previa como herramienta para lograr una adecuada convivencia y colaboración con los pueblos indígenas, acorde con los estándares de responsabilidad social y ambiental internacionales.

2.2.3 Inseguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas

Otra dificultad para la realización de procesos de consulta previa transparentes y para la gobernanza de los territorios indígenas es la grave inseguridad jurídica de sus territorios.

Existen serias deficiencias en el reconocimiento y la titulación de los pueblos indígenas. El Estado peruano no cuenta con un registro centralizado y detallado —y menos aún georreferenciado— de las comunidades indígenas existentes en el Perú. La información está dispersa en diversas entidades sin que alguna haya recibido un mandato claro y los recursos para realizar esta tarea.²⁸ La asociación civil sin fines de lucro Instituto del Bien Común (IBC) ha sistematizado dicha información y ha encontrado la siguiente situación (IBC, 2016):

28 Según el Instituto del Bien Común, “Desde la publicación en 1998 y 1999 de los dos Directorios Oficiales de Comunidades (Nativas y Campesinas) por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras Rurales (PETT), no se ha hecho pública ninguna información oficial sobre el tema”.

Comunidades nativas y campesinas originarias en el Perú, 2016

Tipo de comunidad	Total N°	Tituladas		Por titular	
		N°	Hectáreas	N°	Hectáreas
Comunidades nativas	2009 (en 11 regiones)	1365	12 159 400	644 (569 inscritas y 75 por inscribir)	5 736 752
Comunidades campesinas originarias	6120	5097	23 779 901	1023	4 772 756
Total	8129	6462	35 939 301	1667	10 509 508

Elaboración propia a partir de la información del IBC.

Si bien entre las comunidades campesinas originarias hay comunidades costeñas que no necesariamente cumplen con los requisitos objetivos y subjetivos para ser consideradas indígenas, al igual que existen pueblos indígenas que no están organizados en comunidades, esta información da cuenta del importante número de comunidades indígenas en el Perú y de la extensión de sus territorios, que abarcarían alrededor del 36% de la superficie del país (46 448 809 hectáreas de un total de 128 521 620 hectáreas).²⁹ Al mismo tiempo se observa la grave deuda del Estado en el reconocimiento y formalización de sus territorios: hay 1667 comunidades que aún no han sido tituladas (alrededor del 20% de comunidades originarias existentes), lo que representa 10 509 508 hectáreas por titular (23% de la superficie ocupada por estas comunidades).

En el año 2008 se cerró el Proyecto Especial de Titulación de Tierras Rurales (PETT) y la competencia para la titulación se traspasó al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri); luego se la transfirió a los gobiernos regionales y más tarde se designó al Ministerio de Agricultura y Riego como el ente rector en la materia, sin otorgarle los recursos ni el respaldo político necesarios. Estos cambios sucesivos han venido de la mano del entrapamiento del proceso de titulación de las comunidades indígenas y de la dispersión de la información en diferentes entidades públicas. En el caso de los pueblos indígenas, la información y el propio proceso de titulación deberían enriquecerse con el enfoque intercultural y las variables establecidas por el Mincul para su reconocimiento.

Aunque la normativa nacional e internacional determina claramente que la titulación del Estado no es una condición indispensable para el acceso a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo cierto es que el no tenerla los mantiene en situación de vulnerabilidad, sobre todo frente a la exacerbada vocación extractivista del Estado. Por ejemplo, la falta de titulación de las comunidades nativas del ámbito del **lote 192** dejó abierto el camino para que el Gobierno central otorgara **servidumbres gratuitas** a las empresas petroleras en el 2006, lo cual no solamente imposibilitó que las comunidades recibieran la compensación respectiva sino que inhibió al Gobierno Regional de Loreto de titular a las comunidades atravesadas por dichas servidumbres. Incluso se llegó a plantear, en

29 Si tomamos en cuenta a las comunidades ribereñas de la Amazonía (aquellas que no tienen un origen étnico común tradicional, pero usan la tierra y se organizan bajo el mismo régimen que las comunidades campesinas) tenemos el 49% de la superficie del país bajo régimen comunal.

última instancia, una titulación que excluyera las zonas otorgadas en servidumbre, lo cual hubiera recortado el territorio indígena.

Si bien desde el punto de vista legal y constitucional, a las comunidades les correspondía la compensación —luego de la consulta previa que debió realizarse— y se debió titular la integralidad del territorio, incluidas las zonas otorgadas en servidumbre,³⁰ la enmarañada normativa sirvió para justificar la ausencia de voluntad política que devino, en los hechos, en una usurpación de los territorios de los pueblos indígenas. Esto los llevó a la situación extrema de tener que exigir judicialmente un derecho que los asiste: la titulación de sus territorios.³¹

Como vemos, la falta de titulación no se debe tanto a dificultades normativas o logísticas sino a la ausencia de voluntad política de los decisores que prefieren mantener la situación de inseguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas para poder implementar los proyectos o programas que consideran de manera unilateral. Así lo hicieron notar los pueblos indígenas del ámbito del área de conservación regional **(ACR) Cordillera Escalera** al denunciar que desde el 2001 **se suspendió el proceso de titulación comunal** para priorizar la titulación de predios individuales en desmedro de los territorios indígenas para facilitar el otorgamiento de concesiones petroleras (2004) o la constitución del ACR (2005) sin ninguna consulta a los pueblos indígenas (Servindi, 2016, p. 20).

De hecho, diversos estudios dan cuenta de que desde 1995, a partir de la vigencia de la ley de inversión en tierras agrícolas, Ley 26505,³² dada para promover las inversiones en las tierras comunales, se puso en marcha una **estrategia de parcelación en lugar de titular a las comunidades en su integralidad**. La titulación disminuyó drásticamente desde 1997 hasta prácticamente paralizarse a partir de 2008.³³

Otra traba para la titulación de los territorios indígenas, específicamente de las comunidades nativas, es que desde 1979 se les reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras con aptitud agrícola y de pastoreo, pero **solamente se les otorga un contrato de cesión en uso sobre las tierras forestales y de protección**; de esta manera, el Estado mantiene la propiedad del recurso. En la medida que alrededor del 90% de los suelos amazónicos son forestales, en la práctica se les niega el ejercicio de su derecho a la propiedad. Además, se entranpan los procesos de titulación porque para dar efecto a la norma se exige a las comunidades nativas que clasifiquen previamente el uso de los suelos para determinar qué se les otorga en propiedad y qué en concesión. Aunque se buscó simplificar el proceso con una nueva norma en el 2015, este sigue siendo engorroso y costoso para las comunidades y los gobiernos regionales, lo cual frena la titulación.³⁴

30 La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece incluso que no puede otorgarse servidumbre en un territorio indígena si este no ha sido titulado previamente.

31 En mayo de 2015, las comunidades afectadas interpusieron una acción de amparo contra el MEM y la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto exigiendo la titulación de sus territorios y la nulidad de las servidumbres, entre otros.

32 Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

33 Instituto del Bien Común, Op. Cit., pp. 31-32.

34 Véase Carhuavilca García, Miluska (2015). Territorios prestados: El caso de los contratos de cesión en uso de las tierras de comunidades nativas. *La Revista Agraria*, (176), agosto, Lima. Disponible en: <<http://www.larevistaagraria.org/content/territorios-prestados-el-caso-de-los-contratos-de-cesi%C3%B3n-en-uso-de-las-tierras-de-comunidade>>.

Además de las dificultades del proceso de titulación en sí mismo, en los últimos años se han aprobado una serie de normas que amenazan a los territorios indígenas con el argumento de reactivar la economía y facilitar las inversiones: los denominados **paquetazos**. Por ejemplo, se aprobó la Ley 30230 (junio de 2014) que establece procedimientos especiales de saneamiento físico-legal de predios para proyectos de inversión, sin tomar en cuenta que entre los predios considerados podrían encontrarse comunidades no tituladas aún que podrían terminar despojadas de su territorio.

Más tarde, la Ley 30327 (mayo de 2015) agravó estos riesgos al pretender facilitar servidumbres, derechos de vía y expropiaciones desde el nivel central sin las garantías necesarias para los pueblos indígenas y sus territorios. Aunque la presión de las organizaciones indígenas y de organizaciones aliadas logró que se excluyera a las comunidades indígenas de la aplicación de estas normas (a través de precisiones en el reglamento, en el primer caso, y en el texto de la ley, en el segundo), la vulnerabilidad de los territorios persiste mientras no se concluya la titulación. Con similar intención se dio el Decreto Supremo 001-2015-EM (enero de 2015) que dispuso nuevos procedimientos para facilitar las inversiones mineras y otorgó a las juntas directivas comunales la competencia de autorizar la disposición de las tierras comunales, vulnerando así las competencias de la Asamblea General de la comunidad (que exige el voto de dos tercios de sus miembros).

Estas y otras normas, incluso con precisiones legales de por medio, seguirán siendo una amenaza para los pueblos indígenas mientras no se hayan titulado y georreferenciado todos sus territorios y mientras persista la clara voluntad política de priorizar las inversiones sin importar el perjuicio social y ambiental, en lugar de buscar el equilibrio entre estas dimensiones.

2.2.4 Concepción y aplicación restringida del derecho a la consulta previa

En el capítulo 2.2.2 hemos visto cómo a través de varias normas y sustentándose en diversos argumentos, en el sector minero se ha desnaturalizado y recortado el derecho a la consulta previa, incluso cuando esta se aplica. Lamentablemente, no es el único sector en el que hay dificultades o resistencias para implementarla como proceso integral de diálogo, con miras a garantizar el derecho de participación de los pueblos indígenas en todos los asuntos que los atañen. La tendencia es más bien a disminuir el alcance de la consulta y a reducirla a un mero trámite administrativo.

Así, luego del establecimiento del **ACR Cordillera Escalera** en el año 2005 sobre un lote petrolero definido previamente por el Gobierno central y sin que se hubiera consultado ninguna de estas dos medidas a los pueblos indígenas kichwas, shawis y awajún, estos solicitaron participar en la actualización del plan maestro del ACR y en los espacios de decisión sobre un territorio que usaban tradicionalmente para realizar diversas actividades. Sin embargo, en noviembre de 2012, más de un año después de la promulgación de la ley de consulta previa, la Oficina de Asesoría Jurídica de la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp) respondió que los procesos de consulta solo se aplicaban para el establecimiento y categorización de las áreas naturales protegidas y no para las actualizaciones del plan maestro. Cerca de dos años después se inició un proceso de consulta previa sobre el plan maestro que fue finalmente interrumpido por una controversia alrededor de la necesidad o no del consentimiento del operador del lote 103 que se superpone al ACR.

En lo que se refiere a la consulta previa sobre los **lotes petroleros** se definió que la medida a consultarse sería el decreto supremo por el cual el Estado aprueba la conformación, extensión y delimitación del lote, así como el contrato de licencia para la exploración o explotación de hidrocarburos. Es decir, la consulta se realiza una vez concluida la licitación y la negociación entre el Estado y la empresa, lo que reduce las posibilidades de los pueblos indígenas de incidir en el contenido del

contrato que versa incluso sobre las relaciones entre la empresa y las comunidades. Un proceso de diálogo integral debería permitir la participación de los pueblos indígenas antes de la licitación para que sus demandas y propuestas se tomen en cuenta en las bases de la licitación y en el modelo de contrato, y se garantice así el respeto de sus derechos. Asimismo, para que las empresas que participen de la licitación conozcan estas demandas y puedan planificar de mejor manera sus intervenciones con más predictibilidad y, por lo tanto, con más estabilidad.

En cuanto a la **hidrovía amazónica**, el Estado se negó inicialmente a aplicar la consulta previa y obligó a la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (Acodecospat), que representa al pueblo kukama-kukamiria del distrito de Nauta, a presentar una acción de amparo en el año 2013 gracias a la cual —con una resolución judicial de por medio— se implementó la que sería la primera consulta sobre un proyecto de infraestructura. Finalmente se consultó la resolución directoral que aprobó los Términos de referencia finales para la elaboración del EIA del proyecto hidrovía amazónica y el modelo de contrato para el proceso de licitación sobre las cláusulas referidas a los aspectos socioambientales, sociolaborales y los beneficios relacionados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por la insistencia de estos últimos se incorporaron diversas modificaciones en el contrato de concesión y se incluyó la participación de representantes indígenas en el equipo técnico encargado de la elaboración del EIA. Asimismo, se estableció la consulta del EIA detallado en el caso de encontrarse nuevos impactos y la constitución de un Programa de Vigilancia Indígena Independiente reconocido por el Mincul. Cabe destacar que el balance positivo de este caso se debió principalmente a la exigencia y persistencia de las organizaciones indígenas involucradas, condición que no siempre está garantizada.

Vemos así que se tiende a reducir el alcance de la consulta a medidas muy acotadas y previamente definidas por el Estado, o por este en concertación con las empresas, y que corresponden a una sola etapa del ciclo del proyecto, lo que limita la posibilidad de los pueblos indígenas de incidir de manera eficaz en dichas medidas y se pierde la oportunidad de generar procesos más integrales de planificación y decisión sobre el territorio y los recursos naturales.

2.2.5 Concepción y aplicación restringida del derecho al territorio

En el caso del establecimiento del **ACR Cordillera Escalera**, al que ya hemos aludido, no solo los pueblos indígenas no fueron consultados sobre la medida, sino que varios comuneros fueron denunciados en el año 2010 porque “supuestamente estaban derribando árboles, cuando en realidad, lo que estaban haciendo era abrir nuevamente sus chacras en el ACR, que constituye su zona de uso tradicional”.³⁵

En relación con la consulta previa sobre el **proyecto minero Apumayo**, en el distrito de Chaviña, provincia de Lucanas, Ayacucho, una de las comunidades afectadas desistió de seguir participando en el proceso y expresó “su preocupación y descontento al ser calificados por el Mincul como pueblos indígenas u originarios”. Señaló que no se considera una comunidad indígena y que la consulta previa ocasionaría demora y paralizaría sus actividades empresariales, lo que ocasionaría pérdidas económicas en vista de que ya habían adquirido maquinaria pesada para prestar servicios a la empresa con la cual habían suscrito contratos.

35 Declaración del antropólogo Miguel Valderrama en “El destino del área de conservación Cordillera Escalera en manos de una empresa petrolera”. Disponible en: <consultape.com>. Consultada el 3 de febrero de 2015.

La otra comunidad manifestó su desacuerdo con la autorización de exploración minera e hizo referencia a una inundación previa por el desborde del río a raíz de la acumulación de desechos de la minera que ya habría estado presente; al incumplimiento de la empresa de compromisos, como la construcción de una represa y un canal; a la disminución del volumen y la contaminación del agua, así como a la superposición de la ampliación del proyecto con el corral de vicuñas, entre otros. A pesar de esta situación, la entidad promotora optó por aprobar la exploración minera y argumentó que “la afectación a los derechos colectivos de las comunidades [...] no será significativa”. Asimismo, alegó que la comunidad que expresó su desacuerdo con la medida no es aquella en la cual se ubican las plataformas de perforación.³⁶

Aquí se revela la falta de visión integral del Estado sobre el territorio, así como la ausencia de una visión común sobre el mismo de las comunidades involucradas. Pretender que solo el área en la que se realiza la perforación es la afectada es pasar por alto la existencia de sistemas hídricos o de dinámicas territoriales que trascienden las demarcaciones político-administrativas. Una vez más, el Estado pierde la oportunidad de promover un proceso de diálogo con y entre comunidades impactadas de manera diferenciada por un mismo proyecto extractivo, con lo cual deja abierta la puerta a la continuidad de las afectaciones y a posibles futuros conflictos.

También hay territorios en los cuales se ha realizado más de un proceso de consulta previa sin que se haya analizado el impacto acumulado. Es el caso del **distrito de Capillas**, en la provincia de Castrovirreyna, Huancavelica, que tiene un poco más de 1400 habitantes y tres comunidades campesinas, en dos de las cuales hay proyectos de exploración minera. En setiembre de 2017, la consulta se había dado por concluida en una de ellas y estaba en curso en la otra, sin que el Estado hubiera promovido algún espacio de diálogo para analizar los impactos acumulados de dos proyectos mineros en un mismo territorio.

Cabe recordar que la jurisprudencia internacional señala que el alcance de un territorio indígena debe establecerse en diálogo con los propios pueblos buscando reconocer las formas tradicionales de ocupar y utilizar el territorio, entendido este en el sentido amplio explicado en el capítulo 1.3

2.2.6 Ausencia de regulación sobre los beneficios económicos generados por el uso de los recursos naturales

El Convenio 169 de la OIT determina que los pueblos indígenas “deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades [explotación de los recursos existentes en sus tierras], y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (artículo 15).

Si bien en la legislación peruana existen una serie de normas que regulan el derecho de servidumbre, la compensación o indemnización por el uso de tierras y recursos,³⁷ en la práctica se produce una gran arbitrariedad e inequidad, ya que los criterios y montos de compensación o indemnización terminan sujetos esencialmente a la voluntad de las empresas privadas y, en alguna medida, a la capacidad de negociación de los pueblos indígenas. El Estado se mantiene ajeno a estos procesos e incluso impide que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos, como en el lote 1AB (hoy lote 192)

36 Resolución Directoral 0010-2017-MEM/DGM, 10 de enero de 2017, pp. 14-19.

37 Véase “¿Las comunidades nativas tienen derecho a una compensación económica por el uso que hacen de sus territorios las empresas petroleras?”, de Juan Carlos Ruiz Molleda, 22 de febrero de 2013. Disponible en: <justiciaviva.org.pe>.

dentro del cual el Estado otorgó servidumbres gratuitas en territorios indígenas como vimos en el capítulo 2.2.3. Este desorden ha privado a varios pueblos indígenas de recibir algún tipo de compensación por el uso de sus territorios y recursos o ha provocado que comunidades o localidades contiguas reciban montos totalmente diferentes a pesar de tratarse de situaciones equivalentes, lo que incluso ha ocasionado conflictos entre comunidades.

En lo que se refiere al **canon minero y al de hidrocarburos**, si bien existe un esquema de distribución entre los distintos niveles territoriales (departamental, provincial y distrital) y se prioriza en función de las tasas de pobreza, la realidad muestra que las comunidades indígenas no están entre los sectores priorizados, lo cual ha llevado a algunas de ellas a exigir su constitución como distritos para recibir directamente los recursos respectivos, como ocurre en los casos de Echarati o Cotabambas (véase el capítulo 3.3.5 Entre la recentralización y el desmembramiento del territorio).

En ninguno de estos casos, el Estado ha promovido algún proceso de consulta previa que permita abordar, de manera estructurada e integral, el tema de los beneficios económicos, así como su distribución y uso por los pueblos indígenas. Resulta necesario un análisis y debate sobre cómo mejorar los mecanismos de distribución de los recursos en el marco de estrategias de desarrollo articuladas entre comunidades, distritos, provincias y departamentos.

Por otro lado, en algunos procesos de consulta previa, los pueblos indígenas han planteado la constitución de **fondos o fideicomisos para el uso directo** del beneficio económico que generan las actividades en sus territorios. Fue el caso de la consulta previa del lote 192, la cual incorporó entre sus acuerdos la creación de un fideicomiso en el que se incluiría el 0,75% del valor monetario de la producción fiscalizada del lote, fondo que sería gestionado por una junta de administración integrada por representantes de los pueblos indígenas y un representante del Mincul. Queda por evaluar si este tipo de fideicomiso se está implementando efectivamente, cómo se administra y a qué se destina.

2.3 Perspectivas: gobernanza territorial indígena y gobernanza territorial intercultural

Ante las resistencias iniciales del Estado y del empresariado del sector extractivo para implementar la consulta previa y su reducido alcance e impacto cuando se ha aplicado, algunos pueblos indígenas ensayan otras herramientas y estrategias que garanticen su participación efectiva en las decisiones sobre el uso del territorio y los recursos naturales, y así crear condiciones para una mejor gobernanza territorial.

Algunas de estas estrategias buscan la participación en las políticas, programas o proyectos previamente definidos por el Estado o el sector empresarial, mientras que otras han optado por una mayor autonomía que les permita definir, desde su cosmovisión y autodeterminación, su propia gobernanza territorial. En el primer caso se trata de la búsqueda de una gobernanza territorial intercultural en la que Estado y pueblos indígenas procuran, a través de diversas herramientas, conciliar sus distintas visiones del territorio, mientras que en el segundo caso podríamos hablar de una gobernanza territorial propiamente indígena.

2.3.1 Vigilancia y monitoreo territorial indígena

Con respecto al primer caso, tenemos experiencias de **vigilancia y monitoreo territorial indígena** que han permitido identificar pasivos o riesgos ambientales (derrames de petróleo, tala ilegal, inva-

siones, contaminación minera, etc.), los cuales, a su vez, se han puesto en conocimiento del Estado con la perspectiva de generar una intervención coordinada para su prevención o remediación.³⁸

A continuación se presentan tres ejemplos:

- el Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario Alto Urubamba (PMAC-AU) al transporte de gas del lote 88 en Camisea (Cusco), liderado por el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (Comaru) y establecido en coordinación con el Estado y la empresa transportadora de gas;
- el Programa de Vigilancia Territorial de la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep), que trabaja desde el año 2006 para hacer visibles los derrames y otros impactos de la extracción petrolera en su territorio en Datem del Marañón (Loreto), con monitores indígenas elegidos por las comunidades nativas y que han trasladado la información de manera sistemática a las entidades pertinentes del Estado y han logrado su compromiso de atender esta problemática (monitoreo estatal, remediación ambiental, cambio de normativa, etc.);
- la plataforma Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios (PUINAMU-DT), constituida en 2011 por todas las federaciones de las cuencas aledañas (Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón), desde la cual desarrollaron vigilancia territorial de manera sostenida y articulada y lograron también una importante incidencia en las decisiones estatales.³⁹

Aunque varias de estas experiencias han demostrado su eficacia y se ha planteado institucionalizarlas como una contribución a la gobernanza territorial, se han mantenido como iniciativas aisladas y dependientes de la voluntad ocasional de los actores indígenas y estatales. Tanto en el periodo parlamentario 2011-2016 como en el actual 2016-2021 se han presentado iniciativas legislativas —impulsadas por los diversos espacios de vigilancia ciudadana e indígena existentes— para institucionalizar la vigilancia territorial indígena y articularla al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, sin que se haya logrado su aprobación. Sin embargo, se ha conseguido que dos gobiernos regionales (Loreto y Ucayali) reconozcan la vigilancia y el monitoreo ambiental indígena mediante ordenanzas regionales.⁴⁰

2.3.2 Ordenamiento territorial

Los procesos de **ordenamiento territorial** o los espacios de construcción de planes de desarrollo podrían permitir también una mayor participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre el territorio y los recursos naturales y generar una gobernanza territorial con una perspectiva intercultural. Resultaría oportuno evaluar si en alguno de los procesos de zonificación económica y ecológica o de ordenamiento territorial se incorporaron mecanismos o espacios de participación efectiva e intercultural de los pueblos indígenas.

38 Para una presentación de las diversas experiencias de vigilancia territorial indígena véase Acodecospat, CARE, Comaru, ORAU (2016).

39 Véase Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (2012).

40 Ordenanza Regional 003-2017-GRL-CR del Gobierno Regional de Loreto y Ordenanza Regional 013-2017-GRU-CR del Gobierno Regional de Ucayali.

2.3.3 Autonomías territoriales indígenas

Encontramos diversas iniciativas de gestión territorial de los pueblos indígenas con una perspectiva de autodeterminación y autogobierno, a través de la construcción de *planes de vida* colectivos y la constitución de *territorios integrales*.

Es el caso del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (GTANW), que incluye a pueblos indígenas como los candoshi, awajún, wampís y chapra, y que según su estatuto reivindica “[...] la totalidad del hábitat manejado históricamente” como “de propiedad de la nación Wampís por derecho de ocupación y uso tradicional y ancestral”, titulado, no titulado o en cesión de uso, con una extensión de un millón trescientos veinte mil hectáreas. El GTANW asume la responsabilidad de “gobernar su territorio en interés general, protegerlo de agresiones externas, mantener un medio ambiente sano, reclamar los derechos colectivos cuando se requiera, [...] así como definir las estructuras de gobierno, participación y representación externa de conformidad con el derecho a la autonomía y el derecho consuetudinario de la nación Wampís” y la de realizar “el ordenamiento territorial de su territorio integral de acuerdo a sus conocimientos, prácticas culturales y sistemas tradicionales de aprovechamiento de los recursos”.⁴¹

Se trata, entonces, de otra estrategia indígena para lograr un ejercicio efectivo de su derecho al territorio en un contexto en el que la consulta previa resulta insuficiente y precaria como herramienta.

41 Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. Debatido y aprobado en el I Encuentro de la Nación Wampís dado en Irukamu Soledad, Amazonas, 29 de noviembre de 2015.

3. CONSULTA PREVIA Y GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

3.1 Avances: procesos de consulta previa en los gobiernos descentralizados

Tal como vimos en el capítulo 2.1, solo 4 de las 36 consultas previas realizadas hasta setiembre de 2017 fueron organizadas por gobiernos regionales, es decir, únicamente el 11% del total. Dos procesos estuvieron a cargo del Gobierno Regional del Cusco, uno del Gobierno Regional de Ucayali y otro en manos del Gobierno Regional de Loreto. Las cuatro consultas previas tratan sobre la constitución o categorización de áreas naturales protegidas: dos culminaron con la aprobación de la medida, una está en curso y otra concluyó con la etapa de diálogo pero la implementación de la norma ha quedado suspendida por la oposición de comunidades que denuncian falta de transparencia en la consulta y expresan preocupación por que la autorización del área contravenga sus costumbres y autonomía.

Consultas previas realizadas por gobiernos regionales

Gobierno regional	Medida consultada	Ubicación y alcance territorial	Fecha	Etapas	Pueblos indígenas involucrados
Loreto (Procrel)	Creación del ACR Majuna Kichwa	Provincias de Maynas y Ramón Castilla, Loreto	2013	7	Majuna y kichwa
Cusco (GRRNGMA)	Creación del ACR Tres Cañones	Distritos de Suykutambo y Coporaque, provincia de Espinar, Cusco	2015	7	K'ana
Ucayali (ARA-GRRNGMA)	Plan maestro del ACR Imiria	Distrito de Masisea, provincia de Coronel Portillo, Ucayali	2016	6	Shipibo-konibo
Cusco (GRRNGMA)	Creación del ACR Ausangate	Distritos de Checacupe y Pitumarca, provincia de Canchis, y distritos de Marcapata y Ocongate, provincia de Quispicanchi, Cusco	2017	4	Quechua

Elaboración propia a partir de información del Mincul.

Como se aprecia en el cuadro precedente, el primer proceso de consulta previa promovido por una entidad regional se realizó solo en el segundo trimestre de 2013, luego de más de año y medio de aprobada la ley de consulta previa.

No hemos identificado ningún gobierno local que hubiera impulsado un proceso de consulta previa como tal.

Por otro lado, llama la atención que en ninguna de las consultas previas realizadas por entidades nacionales se haya involucrado a los gobiernos regionales ni como entidades consultivas o siquiera para algún apoyo logístico.⁴² Esto a pesar de que la mayoría de los lotes petroleros abarcan más de una provincia e incluso más de una región, y tienen impactos directos en la dinámica territorial regional.

En cuanto a la **hidrovía** que atraviesa las regiones de Loreto y Ucayali tampoco pudimos encontrar algún registro de participación de los gobiernos regionales concernidos. En el acta del diálogo de la consulta realizado en Iquitos en setiembre de 2015 se menciona la participación de “otros sectores del Estado”, como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de la Producción, Proinversión, etc., pero no se dice nada de los gobiernos regionales ni locales, a pesar de los múltiples impactos previsibles del proyecto que son competencia de los gobiernos regionales y de las demandas conexas planteadas por los pueblos indígenas durante el diálogo (salud, educación, servicios básicos, proyectos productivos, etc.). En la lista de asistencia se da cuenta de la presencia de un funcionario de la Dirección Regional de Transportes en una de las tres reuniones.

A partir de estas múltiples demandas conexas surgidas en el proceso de diálogo se planteó la constitución de un **Grupo de Trabajo Multisectorial** (GTM), que se creó con la Resolución Ministerial 616-2015-MTC-01.02. Quedó adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y “encargado de promover el diálogo con los pueblos y comunidades indígenas del área de influencia del Proyecto Hidrovía Amazónica”. Participaron once ministerios y se incluyó a los dos gobiernos regionales involucrados y a tres organizaciones representativas de los pueblos indígenas. La incorporación de los gobiernos regionales resultó tardía respecto de todo el proceso de consulta previa en el que se expresaron las perspectivas y demandas de los pueblos indígenas sobre el desarrollo territorial. Sin embargo, la creación del GTM constituye un espacio importante e inédito de gobernanza, en el que diversos sectores y niveles del Estado dialogan y coordinan entre sí y con actores sociales en torno a un territorio definido.

En relación con el **lote 192**, a pedido e insistencia de las organizaciones indígenas, en el año 2012 se instaló la **Comisión Multisectorial** encargada de proponer medidas para mejorar las condiciones ambientales y sociales de los pueblos indígenas de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Este espacio permitió plantear —tres años antes de que se realizara la consulta previa sobre la continuidad de la explotación petrolera— una agenda que incluía temas de titulación, remediación ambiental, compensación por el uso del territorio, salud, saneamiento básico, acceso a programas sociales, etc. No se incluyó formalmente

42 En la revisión de las actas de las distintas etapas de los procesos de consulta previa de acceso público en la página web del Mincul no encontramos ninguna referencia a los gobiernos regionales de los ámbitos respectivos. Además de las entidades promotoras, participaron funcionarios del VMI, en tanto entidad técnica que determina los pueblos indígenas impactados por las medidas, realiza los talleres informativos o presta acompañamiento en las reuniones internas de evaluación de los pueblos indígenas. En contados casos participó la Defensoría del Pueblo como veedor del proceso.

al Gobierno Regional de Loreto, sin embargo, las organizaciones indígenas lo convocaron en diversas ocasiones para asegurar la coordinación entre niveles de gobierno.

La constitución de espacios de coordinación entre sectores y niveles estatales para atender las demandas indígenas relacionadas con los procesos de consulta previa ha sido la excepción y no la regla general. La mayoría de las veces, las demandas adicionales, conflictos territoriales u otras situaciones surgidas durante los procesos de consulta previa, simplemente se han obviado o, en el mejor de los casos, la entidad promotora ha informado y solicitado la intervención a la entidad nacional considerada competente. Sin embargo, no hay mecanismo ni entidad definidos para dar seguimiento a tales situaciones. Queda pendiente evaluar la efectividad en el mediano y largo plazo de esos grupos de trabajo e identificar las buenas prácticas y las barreras, así como el rol asumido por los gobiernos regionales en dichos espacios.

En varios procesos de consulta previa, la documentación da cuenta de que las demandas y preocupaciones planteadas por los pueblos indígenas van mucho más allá de la medida consultada. En las actas de evaluación interna y en las de diálogo se muestran diversos requerimientos vinculados al acceso o mejoramiento de servicios básicos (agua, desagüe, salud, educación, comunicación) y de infraestructura, así como a la implementación de proyectos productivos. Incluso se demandan planes de desarrollo o de demarcación territorial, los cuales competen principalmente al gobierno regional o local; sin embargo, estos no han participado en el proceso y no existe garantía de que se les trasladarán las demandas para su atención.

3.2 Retos y perspectivas

3.2.1 Resistencias iniciales del Gobierno central: gobiernos descentralizados bajo tutela

En el marco del intenso debate técnico y político en torno a la aprobación de la ley de consulta previa y su reglamento, además de abordar los temas referidos a los sujetos, medidas o plazos de la consulta previa, se dialogó también sobre las competencias de los gobiernos regionales en esta materia. Particular polémica causó la inclusión en el reglamento de un artículo que señalaba que “Los gobiernos regionales y locales sólo podrán promover procesos de consulta, previo informe favorable del Viceministerio de Interculturalidad [...]”.⁴³

Diversas instituciones y expertos en gestión pública y descentralización consideraron que dicho texto vulneraba la autonomía de los gobiernos regionales y locales al subordinar una decisión de un gobierno regional a la aprobación de un viceministerio del Gobierno central, además de pretender que una norma reglamentaria (decreto supremo) se pusiera por encima de una ley orgánica (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y restringir un derecho constitucional (el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa). Sin embargo, desde los propios gobiernos regionales no hubo mayor debate ni reclamo sobre los alcances de esta norma.

Cabe recordar que el reglamento se promulgó luego de los primeros estallidos del conflicto social relacionado con el proyecto minero Conga en la región de Cajamarca. Además de haber tenido

43 Artículo 2, 2.3, del Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Decreto Supremo 001-2012-MC, publicado el 3 de abril de 2012.

una participación activa en los espacios de debate político y en las acciones de protesta en contra del proyecto, el Gobierno Regional de Cajamarca había promulgado una ordenanza regional que declaraba “de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la Región Cajamarca, en armonía con los planes regionales y nacionales de desarrollo sostenible” y la inviabilidad de la ejecución del proyecto minero Conga.⁴⁴ La ordenanza generó polémica sobre el alcance de las competencias del gobierno regional y, finalmente, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, el 17 de abril de 2012.

En el contexto del debate sobre las competencias de los gobiernos regionales respecto de la ocupación y el uso del territorio y de movilizaciones ciudadanas se emitió el reglamento de la ley de consulta previa. Posteriormente, a partir de 2013, la Central Única de Rondas Campesinas (Cunarc), en representación de las rondas campesinas de Cajamarca, declaró su autoidentificación “como pueblos originarios, campesinos y ronderos herederos de los pueblos indígenas Caxamarcas, Co-remarcas y Chachapoyas; que actualmente se dedican principalmente a la agricultura, ganadería, artesanía, pesca artesanal, trueque-comercio”.

Solo a partir de mayo de 2013 se volvió a hablar públicamente de procesos de consulta previa realizados por gobiernos regionales. Uno de ellos fue el anuncio del Gobierno Regional de Puno de consultar a dos comunidades campesinas del distrito de Ananea, en la provincia de San Antonio de Putina, sobre la fase de explotación del proyecto minero Chiquitosa-A, de mediana minería, cuya regulación corresponde a los gobiernos regionales. Según información periodística, el gobierno regional solicitó al VMI la opinión técnica previa para poder convocar al proceso de consulta y el anuncio fue felicitado, a su vez, por el entonces ministro de Cultura. No hemos podido encontrar información posterior que dé cuenta de la respuesta del VMI.⁴⁵

3.2.2 Adecuación de la institucionalidad de los gobiernos descentralizados a la consulta previa

Aprobada la ley de consulta previa, cada gobierno regional actuó según su propia experiencia y perspectiva, lo que produjo situaciones de lo más diversas. De acuerdo a un informe parlamentario,⁴⁶ hasta julio de 2013, el Gobierno Regional de Amazonas había aprobado una ordenanza regional que establecía un procedimiento de consulta previa que contó con la opinión favorable del VMI. En una ordenanza posterior se señalaron las instancias administrativas que apoyarían las facultades de la entidad promotora: el Consejo Regional, la Oficina Regional de Asesoría Jurídica, la Procuraduría Pública Regional y las gerencias regionales de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico, de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, de Infraestructura, así como de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y sus dependencias. Se estipuló que los procesos de consulta se financiarían con el presupuesto regional, según la disponibilidad de recursos. Esto ocurrió gracias a la incidencia de las organizaciones indígenas de la región que incluso recolectaron firmas para promover la ordenanza. En Loreto, el gobierno regional creó la Gerencia Regional de Asuntos Indígenas.

44 Ordenanza Regional 036-2011-GR.CAJ-CR, aprobada el 5 de diciembre de 2011 y publicada en *El Peruano* el 28 de diciembre de 2011.

45 Véase “Dos comunidades serán consultadas por proyecto minero en la región Puno”, *La República*, 8 de mayo de 2013.

46 Grupo de Trabajo de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Consulta Previa (2013).

Otros tuvieron resistencias iniciales o pretendieron una normativa que desvirtuaba el derecho a la consulta previa. Fue el caso del Gobierno Regional de Arequipa que, en enero de 2013, señaló que se incluiría en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) un procedimiento que identificaría al “derecho de consulta previa” como un requisito en la tramitación de las solicitudes de los administrados, de carácter gratuito. Llama la atención también el caso del Gobierno Regional de Junín, que el 2011 emitió una ordenanza regional mediante la cual dispuso que las empresas privadas y sus respectivas concesionarias debían realizar los procesos de consulta previa. El Tribunal Constitucional declaró la norma inconstitucional, puesto que el deber de consulta previa le corresponde al Estado y no a las empresas privadas.

Otros, como los gobiernos regionales de Ayacucho y Cusco, se limitaron a señalar que no habían recibido peticiones de consulta previa, sin asumir su rol de entes promotores de la misma y que, como tales, deberían identificar las medidas susceptibles de ser consultadas y los mecanismos pertinentes para tales efectos. Otros, como el Gobierno Regional de Huancavelica, respondieron simplemente que no contaban con recursos presupuestales.

Los gobiernos regionales encargaron a diversas instancias la evaluación inicial sobre la implementación de la consulta previa: a la Dirección de Catastro y Formalización Rural, a la Dirección Regional de Energía y Minas, así como a las subgerencias de comunidades campesinas, de participación ciudadana, o a las oficinas de gestión de conflictos, entre otras.

Solo en noviembre de 2014, el Ministerio de Cultura publicó el documento denominado *Agenda regional para la implementación de la Consulta Previa*,⁴⁷ en el que se señala que los gobiernos regionales deberán consultar previamente las ordenanzas regionales, los decretos y resoluciones regionales, así como los planes, programas y proyectos que pudieran afectar derechos de los pueblos indígenas. Se plantean algunos criterios para determinar el momento oportuno de la consulta y se establecen recomendaciones para su implementación. En cada caso, se reitera la necesidad de un informe técnico previo y vinculante del VMI y la necesidad de que se trate de medidas que sean competencia del gobierno regional.

El documento sugiere un procedimiento para determinar qué medidas deben ser consultadas y en qué momento. Recomienda a los gobiernos regionales realizar una serie de adecuaciones a sus organizaciones y funciones, y optar por alguna de estas alternativas: “asignar a un órgano ya existente las funciones correspondientes para que pueda desarrollar los procesos de consulta previa”, por ejemplo, las gerencias generales por su nivel jerárquico y capacidad de coordinación técnica con las demás gerencias, o crear “una unidad orgánica” para “Asuntos Indígenas y Consulta Previa”. Recomienda, asimismo, elaborar y aprobar una norma para regular la implementación de la consulta previa que incluya los siguientes aspectos:

- Definición del rol y funciones de los órganos involucrados en los procesos de consulta previa.
- Regular el procedimiento administrativo dentro del Gobierno Regional para la atención de las solicitudes de petición de consulta previa.
- Los rubros que deben considerarse para elaborar el presupuesto para el desarrollo de procesos de consulta.⁴⁸

47 Ministerio de Cultura (2014). *Agenda regional para la implementación de la Consulta Previa*. Lima: Mincul.

48 *Ibíd.*, pp. 35-36.

Se recomienda también considerar en la planificación y el presupuesto de los gobiernos regionales la contratación de intérpretes y traductores, de facilitadores para los talleres y reuniones, de transporte, alimentación y estadía, material informativo y gasto de publicidad para los procesos de consulta previa.⁴⁹

Por su parte, en abril de 2013, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) elaboró un informe en el que detallan las medidas administrativas emitidas por los gobiernos regionales que deben ser consultadas, tomando como ejemplo los casos de Cusco, Loreto y San Martín.

Queda pendiente realizar un análisis más exhaustivo de las adecuaciones normativas, organizativas y funcionales efectuadas por los gobiernos regionales para asegurar la implementación apropiada de la consulta previa en sus jurisdicciones, así como revisar las asignaciones presupuestales a las entidades encargadas de estos procesos y de los asuntos indígenas en general para identificar mejor los avances y retos en este nivel de gobierno.

3.3.3 Resistencias de los gobiernos descentralizados

En algunos casos, los gobiernos regionales han sido reticentes a asumir su deber de consultar previamente a los pueblos indígenas de su jurisdicción, aun en situaciones que eran claramente de su competencia, como en el caso del proyecto del **aeropuerto internacional en Cusco**. Si bien se trata de un proyecto promovido formalmente por Proinversión y el MTC desde el año 2010 —aunque con una larga historia de diseños y postergaciones—, mediante una ley aprobada por el Congreso de la República en el 2012 se transfirió la competencia de la adquisición de los terrenos al Gobierno Regional del Cusco, el cual se encargó de su expropiación, compensación y saneamiento. El terreno requerido para la construcción del aeropuerto se superponía a los territorios de tres comunidades campesinas —Yanacona, Ayllopongo y Raqchiayllu del distrito de Chinchero, en la provincia de Urubamba—, de invalorable tradiciones culturales y productivas (agricultura y artesanía, entre otras).

A pesar de que en diversos momentos las comunidades involucradas solicitaron la realización de un proceso de consulta previa, el gobierno regional nunca consideró implementarla pues argumentó que se trataba de un proyecto beneficioso para el Cusco. La oposición de las comunidades campesinas al proyecto fue rápidamente debilitada por la presión de las autoridades y la opinión pública cusqueña; por lo tanto, sus demandas se centraron en la necesidad de la transparencia para conocer a cabalidad las implicaciones de la expropiación, evaluar las posibilidades de un reasentamiento colectivo, estimar las alternativas productivas para su subsistencia y analizar las consecuencias de la construcción del aeropuerto, entre otros aspectos. Sin embargo, incluso en esas circunstancias, la eventualidad de una consulta previa a dichas comunidades suscitó una fuerte oposición del gobierno regional y del Gobierno central. Cuando representantes de las comunidades campesinas presentaron una demanda de amparo por la violación del derecho a la consulta previa en diciembre de 2011, la respuesta fue una agresiva campaña mediática que descalificaba a los autores y rechazaba la posibilidad de realizarla utilizando argumentos falaces, incluido el de la cercanía geográfica de Chinchero a la ciudad del Cusco.

Si Proinversión tuvo una posición ambigua e incluso llegó a señalar que debía efectuarse un proceso de consulta previa, el Gobierno Regional del Cusco se opuso siempre a su realización y, finalmente,

49 Ibid., p. 37.

esta nunca se llevó a cabo. Esto generó un reasentamiento con desigualdades e insatisfacciones entre los miembros de las comunidades afectadas y se perdió, una vez más, la oportunidad de abrir un debate amplio y serio sobre los impactos de la construcción del aeropuerto internacional en la zona.

3.3.4 Descoordinación intergubernamental y superposición de derechos

Hemos comentado ya las contradicciones y tensiones que se producen entre distintos niveles de gobierno en relación con el uso del territorio, sobre todo cuando están involucrados proyectos extractivos y está en juego la titulación de los territorios indígenas (véase el capítulo 2.2.3). Seguidamente, presentaremos dos casos en los cuales se evidencia la falta de coordinación entre niveles de gobierno, lo cual permite o genera la superposición de derechos e iniciativas.

Las concesiones, un candado para la planificación territorial y la consulta previa

Un tema polémico en el sector minero ha sido definir el momento en el cual debe realizarse la consulta previa. Existen posiciones a favor de que esta se concrete antes del otorgamiento de la concesión minera y otras a favor de que se efectúe en torno a la autorización para el inicio de las actividades de exploración o de explotación, o durante la aprobación de los estudios ambientales.

El otorgamiento de concesiones mineras es una competencia del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), entidad que se opone claramente a la posibilidad de que estas sean objeto de consulta. En el 2012, y luego de que diversas organizaciones indígenas plantearan durante el debate del reglamento de la ley de consulta previa que las concesiones debían consultarse, el Ingemmet señaló que el otorgamiento de una concesión minera no afectaba los derechos colectivos indígenas puesto que no se concesionaban los territorios sino los recursos del subsuelo y que estos eran de la nación. Planteó, además, que una concesión no autoriza directamente la realización de actividades de exploración o explotación minera.⁵⁰

Al respecto, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Tribunal Constitucional peruano son claros en señalar que la consulta debe llevarse a cabo *en forma previa* a la toma de decisión para que los pueblos indígenas “puedan plantear sus perspectivas culturales, con la finalidad de que puedan ser tomadas en cuenta. La consulta es una expectativa de poder, *de influencia en la elaboración* de medidas que van a tener un impacto directo en la situación jurídica de los pueblos indígenas”.⁵¹

En la Declaración de Naciones Unidas se señala expresamente que los Estados deberán realizar consultas a los pueblos indígenas “antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.⁵² Con ello se precisa que incluso cuando la propiedad de los recursos se le asigna a la nación, como determina la Constitución peruana, se debe consultar a

50 Oficio 1272-2013-MEM/SEG, que adjunta el Informe Jurídico 090-2013-MEM/DGM del 18 de junio de 2013, y Oficio 748-2012-INGEMMET/PCD, que adjunta el Informe 092-2012-INGEMMET-DCM del 14 de diciembre de 2012, en los que se efectúa una fundamentación jurídica sobre la no consulta de las concesiones mineras.

51 Sentencia del Tribunal Constitucional 0022-2009-PI/TC del 9 de junio de 2010, fundamento jurídico 36. (La cursiva es nuestra).

52 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32.2. (La cursiva es nuestra).

los pueblos indígenas sobre su uso en la medida que impacta en sus derechos colectivos. Finalmente, las concesiones mineras sí tienen efectos concretos previos a la autorización de exploración o de servidumbre, como veremos a través del caso de la ACR Tres Cañones.

La entrega de concesiones no solo afecta derechos colectivos de los pueblos indígenas, sino que limita también las decisiones de los gobiernos regionales puesto que el otorgamiento de las concesiones para la mediana y la gran minería es competencia exclusiva del Ingemmet.⁵³ Esta entidad no informa y menos coordina con los gobiernos regionales el establecimiento de las zonas que podrán concesionarse ni la entrega de las concesiones propiamente dicha, con lo que anula la posibilidad de los gobiernos regionales de planificar el uso del territorio y de consultar previamente a los pueblos indígenas de su jurisdicción al respecto. Tampoco se notifica oportunamente a las comunidades indígenas; el Ingemmet se limita a publicar un aviso en algún diario local para dar cuenta de los petitorios mineros realizados por particulares, sin mencionar a las comunidades involucradas, lo cual impide en la práctica que estas puedan presentar oposición o consulta al respecto, dado que la información no suele llegar a las zonas rurales.

Veamos el caso del establecimiento del **ACR Tres Cañones** en la provincia de Espinar, Cusco, que involucraba originalmente a ocho comunidades campesinas del pueblo indígena K'ana, pero terminó abarcando solo a tres de estas. Se trata de una medida promovida por la sociedad civil y los gobiernos locales, y adoptada por el Gobierno Regional del Cusco, a través de su Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente. Según información del gobierno regional, el ACR tiene por objetivo la conservación de los bosques nativos, los recursos hídricos y los conjuntos arqueológicos. De acuerdo con la normativa vigente, el ACR solo puede crearse en tierras del Estado donde no se hayan otorgado derechos previos o, de ser el caso, debe contar con el consentimiento de los titulares de estos derechos, incluidas las concesiones, y adecuarse a los eventuales usos preexistentes. Esto implica entonces que, donde existen concesiones, estas prevalecen por encima de la voluntad estatal de establecer un área de conservación y, en la práctica, constituyen un candado, sobre todo en territorios que están ampliamente concesionados.

La propuesta original del ACR Tres Cañones incluía zonas de concesión minera de una decena de empresas que, al ser consultadas sobre su creación, manifestaron su preocupación por que se pudiera limitar su actividad o reducir la rentabilidad de su inversión al venderla. Finalmente, solo una concesionaria declaró su disposición a otorgar su consentimiento a pesar de que un ACR no es incompatible con la actividad extractiva, pues solo se exige que esta se adecúe a los planes de manejo del área. El área originalmente prevista se tuvo que reducir en alrededor de 79 000 hectáreas y excluir todas las zonas concesionadas. Finalmente, la consulta previa se realizó sobre un área de 39 485 hectáreas y el ACR se estableció mediante Decreto Supremo 006-2017-MINAM.⁵⁴

A través de este caso podemos apreciar el claro sesgo del Estado peruano, cuya normativa da mayor importancia a las concesiones mineras otorgadas por el Gobierno central —que son, en teoría, un

53 Cabe señalar que el otorgamiento de las concesiones mineras de pequeña producción o de producción artesanal son competencia de los gobiernos regionales.

54 Comunicación personal con Emerson Alata, abogado experto en derecho ambiental y derechos de pueblos indígenas; subgerente de Normatividad y Gestión Ambiental (mayo de 2016-enero de 2017) y asesor legal ambiental de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (mayo de 2013-abril de 2016 y febrero-mayo de 2017) del Gobierno Regional de Cusco. Alata autorizó ser citado.

derecho expectatio sobre los recursos que serán extraídos y no un derecho de propiedad— y las pone por encima de las competencias de los gobiernos descentralizados en la gestión de sus territorios, lo cual es revelador de la preeminencia de un modelo de desarrollo extractivista que subordina y hasta bloquea la posibilidad de construir otras estrategias de desarrollo que involucren los proyectos de vida colectivos de los pueblos indígenas. No es casual que el Estado peruano tenga registradas y georreferenciadas las cerca de 55 000 concesiones mineras, mientras cerca de 1700 comunidades indígenas aún no han sido tituladas. Según datos del Cofopri, solo el 6,7% de las comunidades nativas y el 38,5% de las comunidades campesinas cuentan con georreferenciación oficial de sus linderos (Instituto del Bien Común, 2016, p. 25).

La consulta previa sobre las concesiones mineras sigue en debate. En noviembre de 2016, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno expidió una sentencia por la que ordenó al Ingemmet no emitir concesiones mineras si antes no había realizado la consulta previa. El fallo de la Sala se produjo cuatro años después de la acción de amparo presentada por once comunidades campesinas contra el Ingemmet y el MEM en el 2012, porque el ciento por ciento de sus territorios había sido concesionado sin su consentimiento.⁵⁵

La superposición de iniciativas en el territorio sin consulta previa

El ACR Cordillera Escalera se estableció en el año 2005 mediante el Decreto Supremo 045-2005-AG en las provincias de Lamas y San Martín, en la región San Martín. La norma señaló que se debían respetar los derechos adquiridos con anterioridad, los cuales debían regularse en armonía con los objetivos de la creación del área. Un año antes, el MEM había otorgado licencia de exploración y explotación de petróleo en el lote petrolero 103. En ninguno de los casos hubo una consulta adecuada a los pueblos indígenas que desarrollan diversas actividades en dicho territorio de manera ancestral.

En el año 2007, mediante una sentencia del Tribunal Constitucional⁵⁶ se suspendieron las actividades de exploración y explotación en el lote hasta contar con un plan maestro para la gestión del ACR, cuya elaboración fue asumida por el Gobierno Regional de San Martín. Sin embargo, este se negó a consultar a los pueblos indígenas alegando que solo se consulta la creación de un ACR y no el plan maestro, con lo que, de paso, cerró la posibilidad de que los pueblos indígenas participen en los espacios de gestión del área. En el 2012, las organizaciones indígenas de la zona señalaron que no se había realizado una consulta adecuada. En agosto de 2017, el Primer Juzgado Civil de Maynas, Tarapoto, ordenó al Sernanp que cumpliera la sentencia del Tribunal Constitucional, pero esta institución, que debería tener como prioridad la protección del ACR, decidió apelar —aunque extemporáneamente— dicha decisión.

Este hecho refleja la nula coordinación entre niveles de gobierno y entidades del Estado y la ausencia total de planificación territorial, lo cual amenaza gravemente la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y la posibilidad de que participen en las decisiones sobre su territorio.

55 Véase Ruiz Molleda, Juan Carlos (2016, 24 de noviembre). “Todas las concesiones deberán ser consultadas a las comunidades”. *Servindi*. Disponible en: <<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/24/11/2016/todas-las-concesiones-mineras-deberan-ser-consultadas-las-comunidades>>.

La sentencia está disponible en: <<https://es.scribd.com/document/332176928/Caso-Atuncolla-Sentencia-2da-Instancia>>.

56 Expediente 3343-2007-PA/TC.

3.3.5 Entre la recentralización y el desmembramiento del territorio

Mientras que el Gobierno central presiona por controlar las decisiones sobre el territorio, de manera simultánea se produce una tendencia al desmembramiento del mismo. En el capítulo 2.2.6 comentamos las tensiones que originaba la distribución poco transparente y poco equitativa de los recursos producidos por la extracción de materias primas sin procesos de consulta previa. Señalamos que las tensiones que se derivan de esta situación han llevado a algunas comunidades a plantear nuevas configuraciones del territorio. Es el caso de las comunidades nativas del distrito de Echarati —que recibía transferencias por concepto de canon gasífero desde el año 2004—, las cuales exigieron la creación de un nuevo distrito porque se consideraban excluidas de los planes de inversión municipal. Así, en julio de 2016 se creó el distrito de Megantoni, constituido por más de la mitad del distrito de Echarati y en el cual se ubican hoy los lotes de gas 56, 57, 58 y 88.

De manera análoga se ha promovido la creación de nuevos distritos en el ámbito de la provincia de Cotabambas donde se encuentra el proyecto minero Las Bambas. El Gobierno de Humala declaró “como zona de interés nacional a la provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac, para la ejecución de acciones de demarcación territorial”,⁵⁷ alegando la importancia del mencionado proyecto. Esta posibilidad ha causado tensiones y enfrentamientos entre localidades.⁵⁸ Aun cuando es evidente que la distribución de los recursos está en el centro de las tensiones, lo cierto es que otros intereses de control territorial y político podrían influir en este tipo de decisiones.

En el marco de este debate es necesario poner en evidencia y discutir los intereses cruzados que promueven una reconfiguración de la demarcación territorial en zonas de proyectos extractivos y comunidades indígenas.

57 Decreto Supremo 008-2016-PCM, del 26 de enero de 2016.

58 Véase “Apurímac: Alcalde de Coyllurqui y más de 20 heridos es el saldo tras enfrentamiento por intereses del canon minero que percibe la provincia de Cotabambas”, 8 de marzo 2016. Disponible en: <derechosinfronteras.pe>.

4. CONCLUSIONES Y DEBATES

1. Veintidós años después del reconocimiento formal de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la aprobación de la ley de consulta previa seis años atrás no solo ha significado un hito simbólico, sino también ha exigido al Estado adaptar su institucionalidad y normativa y, sobre todo, sus prácticas en la relación con los pueblos indígenas. Hemos pasado de una situación de invisibilización y marginación de los pueblos indígenas a una en la que estos constituyen actores ineludibles en determinadas decisiones estatales.
2. En términos formales, los avances normativos y los ajustes institucionales son notables, sin embargo, las fuertes resistencias se expresan en la distorsión o aplicación restringida de estos derechos. El cumplimiento formal de la normativa esconde demasiadas veces la vulneración de los mismos.
3. Las razones que explican estas resistencias son múltiples, una de las principales es ciertamente de naturaleza sociocultural. No es fácil establecer un diálogo intercultural tras siglos de prácticas coloniales enraizadas en las estructuras y dinámicas estatales. Es necesario que el Estado, y aquellos que lo encarnan, comprendan a cabalidad la naturaleza y el alcance de los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio, sus planes de vida colectivos, etc., y reconozcan en ellos a actores políticos que ejercen su derecho a la libre determinación. Esto implica también una oportunidad para que el Estado encuentre en los pueblos indígenas a una contraparte que cuenta con sus propias estructuras y dinámicas de gobernanza, lo cual puede facilitar la construcción de una institucionalidad que permita la articulación entre los diversos actores del territorio. Esto en la medida que se reconozcan y potencien estas capacidades en lugar de verlas con desconfianza y prejuicio.
4. Sin embargo, otra razón que subyace a la negativa de reconocer los derechos de los pueblos indígenas es el claro sesgo extractivista del modelo de desarrollo peruano, que subordina y hasta bloquea la posibilidad de construir otras estrategias de desarrollo que involucren los proyectos de vida colectivos de los pueblos indígenas. Este sesgo se traduce directamente en la concepción e implementación de la consulta previa como una herramienta para que el Estado y las empresas mejoren el control de los recursos, en particular de los *commodities* y, dentro de estos, de los hidrocarburos y minerales.
5. La mayoría de las consultas previas realizadas se han relacionado con la extracción de minerales o de hidrocarburos. Se advierte la tendencia a reducir su alcance a medidas muy acotadas y a aquellas que el propio Estado define previamente, solo o en concertación con las empresas, lo que limita la posibilidad de los pueblos indígenas de incidir de manera eficaz en dichas medidas y se pierde la oportunidad de generar procesos más integrales de planificación y decisión sobre el territorio y los recursos naturales.

6. En estas condiciones resulta fundamental repensar la consulta previa, no como un fin en sí mismo sino como una herramienta para garantizar el derecho de libre determinación, que se traduce a su vez en la *participación* plena de los pueblos indígenas en los debates y decisiones estatales que impactan en sus derechos colectivos. Para ello, las consultas esporádicas son insuficientes; se requiere un diálogo intercultural permanente que debe hacerse efectivo mediante el reconocimiento del Estado de las expectativas de desarrollo de los pueblos indígenas, así como mediante la participación constante de estos últimos en el diseño e implementación de las diversas políticas que los involucran y de las diversas herramientas de gestión, en particular de la gestión del territorio. Para ello, resulta pertinente preguntarse qué otros instrumentos, además de la consulta o en combinación con esta, pueden fomentar la participación indígena. Se han ensayado, principalmente por iniciativa de los pueblos indígenas, distintas herramientas y estrategias como las comisiones multisectoriales, la vigilancia y el monitoreo territorial indígena e incluso las autonomías territoriales indígenas. Es importante evaluar los procesos y resultados de estas experiencias para verificar si han permitido su efectiva participación en la toma de decisiones y si realmente han permitido canalizar y atender sus necesidades y expectativas.
7. En todos los procesos de consulta previa apreciamos una nula coordinación entre sectores y niveles de gobierno, con lo cual muchas demandas y propuestas de los pueblos indígenas que se presentan en el marco de los procesos de diálogo quedan desatendidas. Se debe promover la participación de los gobiernos regionales y locales en los procesos de consulta previa implementados por el Gobierno central para asegurar la gobernanza territorial. Además, los gobiernos descentralizados podrían fomentar procesos de diálogo y la construcción intercultural de programas y proyectos que involucren y empoderen de manera más directa a los pueblos en las múltiples dimensiones de su vida colectiva económica, social y cultural. Resulta oportuno, entonces, evaluar con mayor detenimiento las adecuaciones institucionales y normativas y, sobre todo, las prácticas generadas por los gobiernos regionales para impulsar la participación de los pueblos indígenas, desde la consulta previa hasta los procesos de ordenamiento territorial, para así recoger las mejores experiencias.
8. El desarrollo organizativo, la institucionalidad y los liderazgos indígenas son factores determinantes en el ejercicio de los derechos. Hay aquí otra línea de trabajo por profundizar: identificar las mejores experiencias y prácticas de los pueblos indígenas al ejercer sus derechos y su capacidad de incidencia en las decisiones estatales.
9. Aunque hemos dado cuenta de las resistencias, presiones e influencia del sector empresarial en la concepción, aprobación e inicio de la implementación de la consulta previa, queda pendiente analizar su rol e influencia en la realización de los procesos de consulta. Hemos podido identificar que, en el sector minero, los acuerdos previos entre empresas y pueblos indígenas neutralizan o inhiben claramente a estos últimos de asumirse como sujetos de derecho indígena y de consulta previa, y de pensar más integralmente su territorio y su desarrollo, además de que promueve la desarticulación y hasta el desmembramiento del territorio. Sin embargo, sería importante analizar con mayor profundidad las distintas estrategias del sector empresarial para adecuarse a la vigencia de la consulta previa, vencer sus propias resistencias o seguir imponiendo sus intereses en desmedro de los derechos de los pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acodecospat, CARE, Comaru, ORAU (2016). *Experiencias de vigilancia indígena contadas por sus propias organizaciones*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
- Anaya, James (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Editorial Trotta, Universidad Internacional de Andalucía.
- Arguedas, Cinthya y Lucía Vílchez (2013). Informe de inventario y análisis de las medidas administrativas emitidas por los Gobiernos Regionales de Cusco, Loreto y San Martín, que deben ser consultadas en el marco de la Ley N° 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lima: CIES.
- CooperAcción, Grufides y Fedepaz (2013). *12° Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Reporte primer semestre de 2013*. Disponible en: <http://conflictosmineros.org.pe/reporte_semestral_2013-1.pdf>.
- García Hierro, Pedro (2014). *Tierras, territorios y gobernanza de los pueblos indígenas en los países andinos: escenarios, coyunturas y regulación comparativa*. Lima: Equidad, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos.
- Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (2015). *Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís*. Soledad-Amazonas: GTAN Wampís.
- Grupo de Trabajo de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Consulta Previa (2013). *Informe Final*. Lima: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
- Grupo de Trabajo sobre la Situación Indígena de las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón (2012). *Informe Final*. Lima: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
- Instituto del Bien Común (2016). *Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en Perú. Informe 2016*. Lima: IBC.
- Ministerio de Cultura (2014). *Agenda regional para la implementación de la Consulta Previa*. Lima: Mincul.
- Ministerio de Cultura (2016). *Estándares de aplicación del derecho a la consulta previa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Lima: Mincul.
- Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General del 16 de diciembre.

Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Aprobada por la Asamblea General el 13 de setiembre.

Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Ginebra: OIT.

Ruiz Molleda, Juan Carlos (2012). *Aproximación al contenido constitucional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Ruiz Molleda, Juan Carlos (2014). *La consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú. Compendio de legislación y jurisprudencia*. (2a ed.). Lima: Instituto de Defensa Legal y Broederlijk Delen.

Servicios en Comunicación Intercultural (2016). *La gobernanza territorial*. Lima: Servindi.

ANEXOS

Anexo 1. Etapas de la consulta previa



Elaboración propia con información del Mincul.

Anexo 2. Consultas previas realizadas hasta setiembre de 2017 según el Ministerio de Cultura (por tipo de medida)

Tipos de medidas	Medida consultada	Etapas	Pueblos consultados	Entidad promotora
Políticas, planes y programas	Política Sectorial de Salud Intercultural	7	Todos (Aidesepe, CCP, Conap, CNA, Conacami, Onamiap, UNCA)	Minsa (Censi)
	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	7	Todos (Aidesepe, CCP, Conap, CNA, Femucarinap, Onamiap, UNCA)	Minedu (DEIB)
Leyes y reglamentos	Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	7	Todos (Aidesepe, CCP, Conap, CNA, Femucarinap, Onamiap, UNCA)	Minagri (Serfor)
	Reglamento de la Ley de Lenguas Originarias	7	Todos (Aidesepe, CCP, Conap, CNA, Femucarinap, Onamiap, UNCA)	Mincul
Lotes petroleros	Lote 169: distritos Yurúa y Tahuania, provincia Atalaya / distrito Iparía, provincia Coronel Portillo, Ucayali	7	Amahuaca, ashaninka, asheninca y yaminahua: 17 comunidades nativas	Perupetro
	Lote 195: distritos Irazola y Aguaytía, provincia Padre Abad, Ucayali / distrito Codo del Pozuzo, provincia Puerto Inca, Huánuco	7	Shipibo-konibo y kakataibo: 6 comunidades nativas	Perupetro
	Lote 164: distritos Emilio San Martín, Maquia y Alto Tapiche, provincia Requena / distrito Sarayacu, provincia Ucayali, Loreto	7	Kukama-kukamiria y capanahua: 9 comunidades nativas y 5 localidades	Perupetro
	Lote 189: distritos Tahuania y Raymondi, provincia Atalaya / distrito Iparía, provincia Coronel Portillo, Ucayali	7	Asheninca y shipibo-konibo: 37 comunidades nativas y 5 localidades	Perupetro
	Lote 175: distritos Tahuania, Sepahua y Raymondi, provincia Atalaya, Ucayali / distrito Río Tambo, provincia Satipo, Junín	7	Amahuaca, ashaninka, asheninca, matsigenka, yaminahua y yine: 64 comunidades nativas y 20 localidades	Perupetro

Tipos de medidas	Medida consultada	Etapa	Pueblos consultados	Entidad promotora	
Lotes petroleros	Lote 157: distritos Tambopata y Laberinto, provincia Tambopata, Madre de Dios	4	Ese-eja, shipibo y machiguenga: 3 comunidades nativas	Perupetro	
	Lote 191: distrito Tambopata, provincia Tambopata, Madre de Dios	6	Ese-eja, shipibo, amahuaca, yine, kichwa runa y machiguenga: 7 comunidades nativas	Perupetro	
	Lote 165: distritos Barranca, Morona y Manseriche, provincia Datem del Marañón, Loreto	6	Awajún, wampís, shawi y kukama-kukamiria: 50 localidades entre comunidades nativas, anexos, caseríos y centro poblados	Perupetro	
	Lote 190: distrito Iberia, provincia Tahuamanu, Madre de Dios	6	Yine: organizaciones Fenamad y Coinbamad	Perupetro	
	Lote 198: distritos Punchana, Alto Nanay, Mazán y Napo, provincia Maynas, Loreto	6	Murui-muinani y kichwa: 24 localidades	Perupetro	
	Lote 197: distritos Napo, Mazán y Alto Nanay, provincia Maynas, Loreto	6	Kichwa del río Napo: 16 localidades	Perupetro	
	Lote 181: distritos Papaplaya, El Porvenir, Chipurana, Huimbayoc, provincia San Martín, San Martín / distritos Yurimaguas y Teniente César López, provincia Alto Amazonas, Loreto	2	Shawi, kichwa, kukama-kukamiria: 12 localidades entre comunidades nativas, anexos y caseríos	Perupetro	
	Lote 192: distrito Andoas, provincia Datem del Marañón / distritos Tigre y Trompeteros, provincia Loreto, Loreto	7	Quechua, achuar y kichwa: 25 localidades	MEM	
	Exploración minera	Aurora: distrito Yanatile, provincia Calca, Cusco	7	Quechua: comunidad campesina Parobamba	MEM (DGAAM)
		Toropunto: distrito Pamparomas, provincia Huaylas, Áncash	7	Quechua: comunidad campesina Santa Rosa de Quikakayan	MEM (DGAAM)
Misha: distrito Cotaruse, provincia Aymaraes, Apurímac La Merced: distritos Huaclán, La Merced y Aija, provincia Aija, Áncash		7	Quechua: comunidad campesina Cotarusi Quechua: comunidades campesinas Quilla Ayllu y Liactun	MEM (DGAAM) MEM (DGAAM)	

Tipos de medidas	Medida consultada	Etapa	Pueblos consultados	Entidad promotora
Exploración minera	Corcapunta: distrito Llacllin, provincia Recuay, Ancash	7	Quechua: comunidades campesinas Huacyon y Llacllin	MEM (DGAAM)
	Apumayo: distrito Chaviña, provincia Lucanas, Ayacucho	7	Quechua: comunidades campesinas Para y Chaviña	MEM (DGAAM)
	Anama: distrito Huaquirca, provincia Antabamba, Apurímac	6	Quechua: comunidad campesina Huaquirca	MEM (DGAAM)
	Guadalupe: distrito Huarmey, provincia Huarmey / distrito Pararín, provincia Recuay, Ancash	7	Quechua: comunidad campesina Pararín	MEM (DGAAM)
	Pantería: distrito Capillas, provincia Castrovirreyna, Huancavelica	7	Quechua: comunidad campesina Cajamarca	MEM (DGAAM)
	Capillas central: distrito Capillas, provincia Castrovirreyna, Huancavelica	3	Quechua: comunidad campesina Cochapampa-Capillas	MEM (DGAAM)
	Explotación minera	Apumayo: distritos Chaviña y Sancos, provincia Lucanas, Ayacucho	7	Quechua: comunidades campesinas Para y Sancos
Áreas naturales protegidas	ACR Majuna Kichwa: provincias Maynas y Ramón Castilla, Loreto	7	Majuna y kichwa: 11 comunidades nativas y organizaciones indígenas Feconamcua y Feconamai	Gobierno Regional de Loreto (Procrel)
	Parque Nacional Sierra del Divisor: provincias Coronel Portillo y Ucayali / provincia Requena, Loreto	7	Asheninka, isconahua, shipibo-konibo, matsés y huambisa: 6 comunidades nativas	Minam (Sernanp)
	ACR Tres Cañones: distritos Suykutambo y Coporaque, provincia Espinar, Cusco	7	K'ana: 8 comunidades campesinas	Gobierno Regional del Cusco (GRRNGMA)
	ACR Imiria: distrito Masisea, provincia Coronel Portillo, Ucayali	6	Shipibo-konibo: 15 localidades	Gobierno Regional de Ucayali (ARA-GRRNGMA)

Tipos de medidas	Medida consultada	Etapa	Pueblos consultados	Entidad promotora
Áreas naturales protegidas	Parque Nacional Yaguas: distritos Yaguas y Putumayo, provincia Putumayo / distritos Pebas, San Pablo y Ramón Castilla, provincia Mariscal Ramón Castilla, Loreto	6	Bora, yagua, ocaina, kichwa, tikuna, murui: 12 comunidades nativas	Minam (Sernanp)
	ACR Ausangate: distritos Checacupe y Pitumarca, provincia Canchis / distritos Marcapata y Ocongate, provincia Quispicanchi, Cusco	3	Quechua: 9 comunidades campesinas	Gobierno Regional del Cusco (GRRNGMA)
Hidrografía	Hidrografía amazónica: Ríos Marañón y Amazonas, tramo Saramiriza-Iquitos-Santa Rosa; Río Huallaga, tramo Yurimaguas-Confluencia con el río Marañón; Río Ucayali, tramo Pucallpa-Confluencia con el río Marañón	7	Achuar, ashaninka, awajún, bora, capanahua, kichwa, kukama-kukamiria, murui-muinani, shawi, shipibo-konibo, tikuna, urarina, yagua y yine: más de 350 comunidades nativas	MTC
Centrales hidroeléctricas	Centrales hidroeléctricas del Río Araza: distrito Marcapata, provincia Quispicanchi, Cusco	6	Quechua: 4 comunidades campesinas	MEM (DGAAE)

Elaboración propia con información del Mincul.

Anexo 3. Los procesos de consulta previa en orden cronológico hasta setiembre de 2017, según el Ministerio de Cultura

2013	<p>Política Sectorial de Salud Intercultural Área de Conservación Regional Majuna Kichwa Lote 169 Parque Nacional Sierra del Divisor</p>
2014	<p>Lote 195 Lote 164 Lote 189 Lote 175 Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre Lote 157 Lote 191 Lote 165 Lote 190 Lote 198 Lote 197</p>
2015	<p>Lote 181 Hidrovía amazónica Área de Conservación Regional Tres Cañones Lote 192 Proyecto minero Aurora Proyecto minero Toropunto Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural Proyecto minero Misha Reglamento de la ley de lenguas originarias</p>
2016	<p>Área de Conservación Regional Imiria Proyecto minero La Merced Proyecto minero Corcapunta Proyecto minero (exploración) Apumayo Proyecto minero (explotación) Apumayo Proyecto minero Anama Proyecto minero Guadalupe Centrales hidroeléctricas del Río Araza Parque Nacional Yaguas</p>
2017	<p>Área de Conservación Regional Ausangate Proyecto minero Pantería Proyecto minero Capillas central</p>

Elaboración propia con información del Mincul (tomando en cuenta el inicio del proceso de consulta previa).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acodecospat	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca
ACR	área de conservación regional
Aidesepe	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ARA	Autoridad Regional Ambiental
CCP	Confederación Campesina del Perú
Censi	Centro Nacional de Salud Intercultural
CNA	Confederación Nacional Agraria
Cofopri	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
Coinbamad	Consejo Indígena de la zona Baja de Madre de Dios
Comaru	Consejo Machiguenga del Río Urubamba
Conacami	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
Conap	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DEIB	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe
DGAEE	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
EIA	estudio de impacto ambiental
Feconamai	Federación de Comunidades Nativas Maijuna
Feconamncua	Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela
Femucarinap	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
Fenamad	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
GRRNGMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
Ingemmet	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
MEM	Ministerio de Energía y Minas
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego
Minam	Ministerio del Ambiente
Mincul	Ministerio de Cultura
Minedu	Ministerio de Educación
Minsa	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones

OIT	Organización Internacional del Trabajo
Onamiap	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
Procrel	Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
UNCA	Unión Nacional de Comunidades Aymaras
VMI	Viceministerio de Interculturalidad

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

desco



Grupo Propuesta Ciudadana

Calle Alberto Arca Parro N° 180-B, San Isidro

Teléfonos: 421-6204 / 393-8286

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@propuestaciudadana.org.pe

