



GRUPO BANCO MUNDIAL

La Consulta Previa en el Perú

Aprendizajes y desafíos



La Consulta Previa en el Perú

Aprendizajes y desafíos

Julio 2016

Práctica Global Social, Urbana, Rural y de Resiliencia (GSURR)

Oficina Subregional del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela

©2016 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org

Este documento fue publicado originalmente por el Banco Mundial en español con el título “La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos”, en 2016. En caso de discrepancias con otras versiones, prevalecerá la versión original.

Este informe es obra del personal del Banco Mundial con la colaboración del Ministerio de Cultura de Perú y otras contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, así como tampoco la de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial o de los países representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás información de cualquier mapa incluido en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales en tanto se cite la fuente.

Cita de la fuente: Banco Mundial. 2016. La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos. Washington, D.C.: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño gráfico: Shiny Montes

Contenidos

Acrónimos	5
Presentación	6
Prólogo	7
Agradecimientos	9
Resumen Ejecutivo	10
Executive Summary	16
Introducción	22
La Ley de Consulta Previa en Perú	28
Aprendizajes y desafíos	34
Recomendaciones	52
ANEXOS	62
1. Procesos de Consulta Previa	62
2. Recursos de interés	66

Acrónimos

ACR	Área de Conservación Regional
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BDPI	Base de Datos de Pueblos Indígenas
CENSI	Centro de Salud Intercultural (Ministerio de Salud)
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPLI	Consentimiento previo, libre e informado
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
DDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales, en inglés
IFC	Corporación Financiera Internacional, en inglés
IPIECA	Asociación mundial del sector petrolero y gasífero especializada en cuestiones medioambientales y sociales
LCP	Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios
LFPS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización internacional del Trabajo
ORAU	Organización Regional de Aidesep Ucayali
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
VMI	Viceministerio de Interculturalidad (Ministerio de Cultura)

Presentación

La implementación del derecho a la consulta previa ha sido un proceso de aprendizaje institucional tanto para el Estado peruano como para las organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Servidoras públicas y líderes indígenas hemos dialogado en 23 procesos que han concluido con acuerdos beneficiosos para ambas partes. Estos acuerdos, los cuales tienen carácter vinculante, permiten garantizar los derechos de los pueblos indígenas a la par de dotar de mayor legitimidad a la intervención estatal.

La condición vinculante de la consulta previa incluye dos dimensiones de especial importancia. Desde el aspecto jurídico, sujeta al Estado y los pueblos indígenas a cumplir con los acuerdos arribados en cada uno de los procesos, pero ante todo, nos vincula como sociedad. Nuestra historia republicana ha estado plagada de desencuentros generados por el intento del Estado de incluir a los pueblos indígenas desde claves externas a sus propios intereses. Pero esto se acabó. La consulta previa –acompañada de otros espacios de diálogo y el desarrollo de políticas especializadas para los pueblos indígenas– nos permite forjar un nuevo vínculo de confianza, basado en el respeto a las diferencias culturales y derecho de los pueblos originarios a determinar sus prioridades de desarrollo.

El Banco Mundial ha sistematizado este proceso de aprendizaje y reconocimiento, y nos plantea una serie de recomendaciones de enorme valor. Como muestra el documento, la implementación de este derecho ha involucrado a diferentes actores –principalmente el Estado y los pueblos indígenas– en la elaboración de instrumentos, metodologías de participación y sobre todo, la construcción de una relación de mutua confianza, requisito necesario para el diálogo.

Finalmente, quiero resaltar que, como muestra el estudio, la política de consulta previa también genera beneficios para la sociedad en su conjunto. Al incorporar a los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones, de ahora en adelante las políticas públicas estarán orientadas a fomentar la inclusión de diferentes perspectivas y combatir patrones históricos de exclusión. Esto fortalece notablemente la legitimidad de nuestra democracia. La consulta previa es, en tal sentido, un elemento fundamental de ciudadanía. Una ciudadanía intercultural.

Patricia Balbuena

Viceministra de Interculturalidad
Ministerio de Cultura, Perú

Prólogo

Perú experimentó mejoras sociales extraordinarias en la última década y media. La pobreza se redujo a menos de la mitad, mientras se expandió el acceso a la educación, la salud pública y los servicios básicos. En este contexto, los pueblos indígenas también se han beneficiado significativamente. La brecha histórica en el acceso de niñas y niños indígenas a la escuela prácticamente se cerró, mientras el acceso de los hogares indígenas a servicios básicos mejoró notablemente.

A pesar de esto, los indígenas siguen estando entre los más pobres. El acceso de los hogares indígenas a agua corriente, por ejemplo, es de poco más del 50%, muy por debajo del acceso del resto de los peruanos y por debajo, incluso, del promedio de la región. Si bien 45% de los hogares indígenas lograron salir de la pobreza entre 2004 y 2012, la reducción de la pobreza entre hogares no indígenas fue 10% mayor, por lo que muchas brechas preexistentes al inicio de la década se mantuvieron o crecieron.

Este fenómeno no afecta exclusivamente a Perú. Estudios recientes del Banco Mundial muestran que la población indígena se enfrenta a barreras estructurales o techos de cristal que limitan su inclusión, aún en tiempos de bonanza y crecimiento generalizado. Por esto se viene promoviendo, desde hace tiempo, el desarrollo de estrategias diferenciadas, que permitan entender y atender las condiciones especiales que limitan su inclusión. Los pueblos indígenas, además, tienen visiones propias sobre lo que es el desarrollo, la pobreza y el bienestar, así como sus propias estructuras de gobernanza.

Esto ha llevado al Banco Mundial y a los países de la región a entender que el desarrollo en contextos indígenas no puede estar divorciado de la identidad y la cultura. La experiencia de las últimas décadas nos ha mostrado que los programas y planes exitosos en estos contextos son invariablemente planes que surgieron de necesidades identificadas localmente. En los que las comunidades se involucraron desde las primeras fases de diseño hasta las últimas de su implementación. La inclusión de la población indígena en la toma de decisiones no solo garantiza la protección de sus derechos, sino que contribuye a la toma de decisiones sustentables. Por esto, incluirlos no solo es moralmente correcto, sino económicamente inteligente.

En este contexto, la aprobación e implementación de la Ley de Consulta Previa en el Perú marca un hito, para el país y para Latinoamérica, pues la consulta previa es, hoy por hoy, una de las propuestas más importantes para lograr conciliar estas visiones y aspiraciones locales con las necesidades de las mayorías nacionales. Por ello, en esta publicación se analizan los primeros 23 procesos de consulta implementados por el Perú en el contexto de esta Ley, para extraer lecciones aprendidas, desafíos y áreas con potencial de mejora. Estas lecciones no solo son de interés para el país, sino también para otros países de la región que están discutiendo los términos y estrategias para desarrollar leyes similares.

El documento que les presentamos surgió de la colaboración entre el Banco Mundial y el Ministerio de Cultura —a quienes agradecemos enormemente

su colaboración-, a través del Viceministerio de Interculturalidad, órgano del Estado encargado de coordinar y facilitar la implementación de las consultas en el país. Todas las consultas llevadas a cabo hasta el momento han culminado con acuerdos satisfactorios tanto para las organizaciones indígenas como para los sectores del Estado involucrados. Estas son muy buenas noticias para todos. La Ley puede requerir ajustes, por supuesto, pero a través de la práctica constante se están sentando las bases para el desarrollo de una cultura de diálogo intercultural dentro del Estado. Éste es un paso indispensable para lograr acuerdos que permitan al país continuar en la senda del desarrollo, pero sin perder de vista que para que el crecimiento sea sostenible la prosperidad debe ser inclusiva.

Alberto Rodríguez

Director del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela

Agradecimientos

Este trabajo fue liderado por Germán Freire y Sergi Pérez, bajo la orientación de Markus Kostner y Livia Benavides.

Los casos analizados y las recomendaciones de política se desprenden de una investigación desarrollada conjuntamente con el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura del Perú. En particular, contribuyeron con insumos y comentarios Patricia Balbuena, Ángela Acevedo, Anahí Durand, Mauricio Zavaleta y Juan Francisco Chávez.

El equipo agradece a Alberto Rodríguez por sus contribuciones y orientación durante la culminación del reporte, así como a Karina Olivas, Carla Toledo, Jorge Villegas, John R. Butler y Oliver Braedt por sus comentarios durante el proceso de revisión y control de calidad. Este trabajo no hubiera sido posible sin la asistencia de Ana Gabriela Strand. Steven Schwartz contribuyó con la corrección del borrador final.

Resumen Ejecutivo

La consulta previa juega un rol central en la búsqueda de estrategias para conciliar las necesidades de desarrollo de los Estados y los derechos de los pueblos indígenas. Además de dar voz y representación a las organizaciones indígenas en la toma de decisiones, facilita la identificación de riesgos y oportunidades de manera temprana. Por esto, la consulta previa se ha venido consolidando en las últimas décadas como una herramienta para la toma de decisiones sustentables, incluso fuera de contextos indígenas.

Muchos países han contribuido a sentar precedentes importantes y acumular enseñanzas de alto valor en la región. Sin embargo, el caso peruano reviste particular importancia debido a que Perú fue el primer país latinoamericano en reglamentar el derecho a la consulta previa a través de una ley de alcance nacional. Promulgada en 2011, la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios (LCP) establece los lineamientos para estructurar el diálogo entre el estado peruano y los pueblos indígenas con el fin de llegar a acuerdos vinculantes sobre medidas administrativas o legislativas que pueden afectar sus derechos colectivos.

La LCP es articulada a través del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura, que

es el órgano rector y técnico especializado en materia indígena dentro del Estado. En Perú, a diferencia de otras experiencias en la región, la consulta previa es implementada por los ministerios y organismos del Estado (entidades promotoras), pero el VMI tiene la responsabilidad de concertar, articular y coordinar la política de implementación del derecho a la consulta.

Tras cuatro años de aprobada la LCP, a la fecha se han desarrollado 23 procesos de consulta, que han terminado en acuerdos entre las comunidades y el Estado. Los procesos desarrollados incluyen al sector de hidrocarburos, normas nacionales, infraestructuras, áreas naturales protegidas y minería. Los aprendizajes y recomendaciones que presentamos a continuación se desprenden de una cooperación entre el Ministerio de Cultura y el Banco Mundial, que buscaba identificar lecciones y buenas prácticas, así como posibles áreas de mejora en el marco institucional y normativo existente.

¿Qué se consulta?

Los pueblos indígenas son el segmento más excluido de la población. Por esto, los procesos de consulta suelen verse desbordados por reclamos de acceso a beneficios del Estado que sobrepasan el tema de la consulta. Estas demandas suelen ser mitigadas con mecanismos ad hoc—o con la firma de actas de compromiso con los



sectores pertinentes—que pueden ofrecer una solución de corto plazo pero no resuelven el problema de fondo. La experiencia peruana muestra que la realización de reuniones preparatorias para la consulta es clave para definir colectivamente las afectaciones concretas a ser consultadas. Esto permite encontrar un terreno común de negociación con las comunidades, sentando las bases para un diálogo productivo. Los procesos de consulta deben tomar en cuenta las visiones de los pueblos indígenas sobre sus derechos colectivos, pero también deben diferenciar entre las afectaciones a esos derechos y otras necesidades y reivindicaciones que la medida o proyecto a consultar podría no estar en capacidad de remediar.

¿A quién se consulta?

La definición de quién es y quién no es indígena ha adquirido renovada importancia con la aprobación creciente de leyes que protegen los derechos de la población indígena. Para facilitar la identificación de los pueblos indígenas a ser consultados, el VMI ha creado la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), publicada en 2012 tras un intenso debate. La BDPI no tiene carácter constitutivo de derechos, sino de referencia, y está en permanente revisión y desarrollo. Al

día de hoy, la BDPI identifica a 55 pueblos indígenas de las zonas amazónica y andina. Adicionalmente, el VMI ha desarrollado diversos instrumentos para identificar a los pueblos indígenas ante una posible afectación de sus derechos, destacando una guía metodológica que incorpora mecanismos participativos de levantamiento de datos. La identificación en campo permite recabar información relevante y generar nuevos insumos que nutren la BDPI.

¿Cómo prepararse para la consulta?

Las reuniones preparatorias dentro de la fase de diseminación de la medida legislativa o administrativa a ser consultada son un espacio de planificación y diálogo crucial. En este contexto se han desarrollado algunas de las prácticas más relevantes de la experiencia peruana, entre las que destaca la elaboración participativa del Plan de Consulta. Este documento contiene información detallada sobre la medida a ser consultada, la identificación de los pueblos a consultar, sus organizaciones representativas y otros actores involucrados en el proceso. La elaboración participativa de los planes de consulta permite una mejor coordinación entre los actores clave, facilitando el diálogo con las organizaciones y comunidades indígenas.

¿Cuándo se consulta?

El momento en el que se desarrolla la consulta es crucial. Los pueblos indígenas deben ser consultados antes de que se tomen las decisiones más relevantes de un proyecto, pero deben disponer de suficiente información para tomar decisiones informadas. Muchos datos relevantes, sin embargo, podrían no estar disponibles en los primeros momentos de la toma de decisiones, por lo que encontrar el momento justo para la consulta no es fácil. En consultas asociadas a sectores extractivos, por ejemplo, algunas organizaciones indígenas insisten que la consulta debe darse antes de otorgar las concesiones, pero la industria a menudo argumenta que previo a la fase de exploración no disponen de información esencial para la negociación. Por esto, la consulta debe entenderse como un proceso dinámico y no como un momento en el tiempo. Los acuerdos alcanzados están inevitablemente sujetos a cambios—de actores, de información, de contexto económico—que requieren de ajustes continuos. La consulta no debe entenderse como una instancia de licencia social, sino como un mecanismo de diálogo intercultural. En este sentido, es importante que las instituciones públicas incorporen en su planificación la identificación de acciones y/o proyectos que requieran ser consultados a tiempo, para que puedan hacer una planificación adecuada para su desarrollo y seguimiento.

¿Cómo se consulta?

Las consultas suelen darse en contextos de grandes asimetrías de información y poder. Reducir estas asimetrías es crucial para el buen desarrollo de la

consulta. Contrario a la creencia generalizada, esta nivelación incluye a los entes del Estado, que no suelen tener las capacidades técnicas para encarar un diálogo intercultural. Por esto, desde 2013 el VMI inició el Programa de Capacitación en el Derecho a la Consulta Previa, dirigido tanto a líderes y lideresas de los pueblos indígenas como a funcionarios de los gobiernos nacional y sub-nacional. Las entidades promotoras deben, además, entregar a las organizaciones y comunidades indígenas información con contenido y en forma culturalmente adecuados. La traducción de los documentos a lenguas indígenas garantiza la inclusión de todos los segmentos de las comunidades, a la vez que ayuda a las entidades promotoras a elaborar estrategias pertinentes para explicar la medida o proyecto a consultar. En 2015 el VMI puso en marcha la creación del Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas, que contribuye a garantizar los derechos lingüísticos de los participantes en la consulta mediante la acreditación profesional.

¿Quién paga la consulta?

La entidad promotora es responsable de asumir todos los gastos del proceso de consulta. Por esto, los distintos organismos del Estado deben desarrollar las capacidades técnicas para identificar las medidas administrativas o legislativas que requerirán consulta previa, por un lado, y los obstáculos que limitan la participación de las comunidades a ser consultadas (y de grupos vulnerables al interior de éstas), por el otro. Una adecuada identificación de las medidas a consultar y de los costos de implementar la consulta permite desarrollar un plan de financiamiento que garantice que la consulta sea verdaderamente inclusiva y evite demoras.

Recomendaciones

- **La consulta previa es una oportunidad para la inclusión social**

Las consultas suelen darse en contextos de gran exclusión y vulnerabilidad, por lo que no es extraño que las comunidades la vean como una oportunidad para canalizar sus reclamos más urgentes. Una buena articulación entre los entes del Estado permitiría utilizar la consulta como una ventana para entablar un diálogo articulado y estratégico con las comunidades, más allá de la medida o proyecto puntual a consultar. Bien implementada, además, la consulta permite involucrar en el diálogo a grupos vulnerables o sub-representados en las organizaciones indígenas, tales como las mujeres, los ancianos, los indígenas con discapacidades y las sociedades en situación de contacto inicial. La apertura a las demandas de las comunidades y la disposición a entender y—en la medida de lo posible—atender sus solicitudes son componentes imprescindibles del principio de flexibilidad que debe regir la consulta previa.

- **Debe crearse mayor coherencia institucional alrededor de la consulta previa**

Hasta ahora, las estrategias de relacionamiento con comunidades indígenas han tenido un carácter predominantemente reactivo y descoordinado, sin lograr crear un ambiente de diálogo. Esto se evidencia en un marcado énfasis en la creación de mecanismos de resolución de conflictos. A diferencia de otras instancias de diálogo, la LCP presenta un enfoque estructural y estratégico de relacionamiento, que va más allá de la presencia o no de conflictos. Con frecuencia se afirma que la consulta previa podría retrasar la aprobación de proyectos y desincentivar la inversión privada, especialmente en el sector de las industrias extractivas. La experiencia demuestra que, por el contrario, una adecuada y honesta implementación

de mecanismos de diálogo y participación reducen la probabilidad de conflictos y, con esto, sus costos económicos y sociales. Estudios recientes muestran que un proyecto minero estándar puede perder hasta 20 millones de dólares a la semana como consecuencia de retrasos asociados a conflictos sociales.

- **La consulta previa debe articularse con otros mecanismos de participación e inclusión**

La consulta previa no es un fin en sí misma, sino un medio para la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por esto, su implementación debe articularse con otras estrategias de participación ciudadana. Esto permitirá que los acuerdos puntuales logrados se inserten en el normal devenir de las políticas públicas, ayudando en la creación de una agenda intercultural de Estado. En la visión del gobierno peruano, generalizar el uso de la consulta previa



para todas las instancias de relacionamiento con colectivos indígenas (como postula un sector de la sociedad civil) puede generar un conjunto de acuerdos insustanciales y difíciles de monitorear, además de saturar las instancias de coordinación y ejecución. La consulta podría convertirse, así, en un embudo para el desarrollo de políticas públicas en territorios indígenas, reafirmando el patrón de exclusión hoy existente. Por ello, la LCP es concebida como una herramienta central, pero no exclusiva, para garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

- **Se debe fortalecer el rol del Viceministerio de Interculturalidad**

Existe un evidente conflicto de intereses en el hecho de que sectores del Estado que tienen funciones promotoras de actividades económicas sean también los encargados de velar por los derechos de las comunidades afectadas por estas actividades. Este es el caso de las industrias extractivas, por ejemplo, que suelen tener una relación difícil con los pueblos indígenas. Otros países, como Colombia, han subsanado esta tensión asignando a un solo ente del Estado la responsabilidad de implementar la consulta—en este caso el Ministerio de Interior, que se desempeña como intermediario entre los sectores promotores y las organizaciones indígenas. Un inconveniente de este enfoque es que puede producir cuellos de botella debido a la excesiva demanda de consultas a tramitar por un solo ente. Una manera de subsanar esta tensión en Perú es fortalecer el rol del VMI en el proceso de consulta, dotándolo de mayor capacidad técnica, presupuestaria y respaldo legal. El VMI es el ente rector en materia indígena, por lo que debe tener potestades dirimentes en caso de controversias o afectación de derechos no reconocidos por los entes consultantes. Pero para esto es necesario que el VMI cuente con los recursos necesarios para actuar ad hoc o a petición de partes—en la actualidad, el VMI carece de los fondos para ejercer un rol de facilitador de manera plena. Si bien la LCP

y su reglamento no explicitan el carácter vinculante de la opinión del VMI, dadas sus competencias, la experiencia acumulada y el nivel técnico existente dentro del Estado, ésta es la instancia mejor calificada para ejercer este rol de garante del derecho a la consulta en el presente.

- **Se debe contribuir al fortalecimiento de las organizaciones indígenas**

El éxito de las consultas depende en gran medida de la fortaleza y capacidad técnica de las organizaciones representativas de las comunidades afectadas. Muchas organizaciones de la sociedad civil prestan asistencia técnica a las comunidades para encarar las negociaciones de manera eficaz e informada. Sin embargo, el Estado debería jugar un papel más activo en estos procesos, pues es su responsabilidad velar por los derechos de los pueblos indígenas. Las organizaciones indígenas deben tener conocimiento pleno de las normas nacionales e internacionales que amparan sus derechos. También deben fortalecer su relación y legitimidad con las comunidades y grupos que representan. Esto generará espacios para el intercambio de información, que les permita recoger la visión de las comunidades y canalizarla en su relación con el Estado. Adicionalmente, en el marco de la LCP, debe establecerse una mayor claridad respecto a los criterios que rigen la representación de las organizaciones y la acreditación de sus bases en distintos ámbitos territoriales.

- **Se debe promover la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos**

Una de las principales debilidades de la LCP y su reglamento está vinculada a la falta de claridad sobre los mecanismos de monitoreo de los acuerdos alcanzados. Hasta la fecha, todos los procesos de consulta realizados han culminado con acuerdos totales o parciales, pero no existe un mecanismo que permita monitorear si los sectores están cumpliendo, si las comunidades están satisfechas con la ejecución de estos

acuerdos, si se deben establecer mecanismos de resarcimiento y reparación por incumplimiento, o si se deben ajustar estos acuerdos a la luz de nueva información o imprevistos. Si no se establecen mecanismos estandarizados de seguimiento y garantía de cumplimiento, la LCP corre el riesgo de convertirse en otro instrumento de negociación fallido, que funcionará o no dependiendo de la voluntad e interés de la entidad pública encargada de desarrollarla, por un lado, y de la capacidad de acceder a instancias judiciales—generalmente escasa—por parte de las comunidades.

- **La implementación de la consulta previa debe incorporar criterios flexibles**

La implementación de la LCP debe tener la flexibilidad para adaptarse a la diversidad de

55 pueblos indígenas, algunos de ellos con importantes diferencias en su interior. También debe responder a una heterogeneidad de situaciones y afectaciones, que van desde impactos focalizados hasta impactos de alcance nacional y difuso. Más aún, durante el desarrollo de la consulta pueden surgir nuevos requerimientos de información, cambios de liderazgos, desacuerdos entre las bases, etc. La reglamentación e implementación de la LCP debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse tanto a condiciones previstas como a las imprevistas. Para esto, la LCP no debe ser vista como un trámite más para la aprobación de proyectos, sino como una oportunidad para entablar un diálogo genuino con los pueblos indígenas, que permita integrar sus visiones de desarrollo a la agenda nacional.

Executive Summary

Prior consultation plays a key role in identifying strategies to conciliate the development needs of governments with the rights of indigenous peoples. In addition to giving indigenous organizations voice and agency in decision-making, it facilitates the timely identification of risks and opportunities. For this reason, prior consultation has been emerging in recent decades as a tool for sustainable decision making, even in non-indigenous contexts.

Many countries have established important precedents and accumulated valuable lessons with regard to consultations in the region. However, Peru stands out as the first Latin American country to regulate the right to prior consultation through a national law. Enacted in 2011, the Law on the Right of Indigenous or Native Peoples to Prior Consultation (*Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios*, LCP) established the guidelines for dialogue between the Peruvian government and indigenous organizations in an effort to reach binding agreements on administrative or legal decisions that may affect the collective rights of indigenous peoples.

The LCP is coordinated through the Vice-Ministry of Intercultural Affairs (VMI) of the Ministry of Culture,

which is the government's specialized technical entity on indigenous affairs. In Peru, unlike in other countries of the region, prior consultations are implemented by government agencies that promote the policy or project to be consulted. However, the VMI is responsible for concerting, collaborating, and coordinating the implementation of the right to consultation.

Four years after the passage of the LCP, 23 consultation processes have been implemented, which have resulted in agreements between communities and the government. These processes involved the hydrocarbon sector, national laws, infrastructure, national protected areas, and mining. The analysis and recommendations below resulted from a cooperation between the Ministry of Culture and the World Bank, which sought to identify lessons learned and good practices, as well as potential areas for improvement in the existing institutional and legal framework.

What should be subject to prior consultation?

Indigenous communities are the most excluded segment of the population. As a result, the consultation process tends to be overburdened by demands for access to government benefits that go beyond the issue of the



consultation. These demands are usually mitigated with ad hoc mechanisms—or with the signing of letters of intent with the relevant sector—which offer a short-term solution but do not resolve the underlying problem. The experience in Peru shows that holding preparatory meetings for the consultation is crucial for collectively defining the concrete issues to be consulted. This enables the government to identify common ground for negotiations with communities, establishing the bases for productive dialogue. The consultation process should consider the viewpoints of indigenous peoples with respect to their collective rights. However, it must also make a distinction between threats to those rights and other needs and concessions that the policy or project to be consulted may not be able to remedy.

Who should be consulted?

Determining who is and who is not indigenous has become increasingly relevant in light of the adoption of laws that protect the rights of indigenous peoples. To facilitate the identification of the indigenous peoples to be consulted, the VMI created the Official Database of Indigenous or Native Peoples (BDPI), which was published in 2012 following a heated debate. The BDPI does not establish rights, but rather serves as

reference material that is continually updated and under development. Today, the BDPI recognizes 55 indigenous peoples of the Amazon and Andean regions. Additionally, the VMI has developed a variety of tools to identify indigenous peoples in the event of a threat to their rights; particularly salient is a methodological guide that incorporates participatory mechanisms for data collection. Identification in the field ensures collection of relevant information that serves as new input for the BDPI.

How should the parties prepare for the consultation?

The preparatory meetings—during the dissemination phase—are crucial opportunities for planning and dialogue. Some of the more relevant practices of the Peruvian experience were developed during these meetings, especially the participatory preparation of the Consultation Plan. That document contains detailed information on the measure to be consulted, the communities to be consulted, their representative organizations and other actors involved in the process. The participatory development of consultation plans helps improve coordination between key actors, facilitating dialogue with indigenous organizations and communities.

When does the consultation take place?

The timing of the consultation is crucial. Indigenous peoples should be consulted before the most important project decisions are made, but not so early that there is insufficient information for making informed decisions. Finding the right time is not easy. In consultations associated with extractive sector, for example, many indigenous organizations insist on holding consultations before concessions are granted, but industry representatives often argue that they lack key information for the negotiation prior to the exploration phase. Prior consultation should be understood as a dynamic process rather than as a moment in time. The agreements reached will inevitably be subject to change—of actors, of information, of economic context—which will require continual adjustments. The consultation should not be viewed as a mechanism for social license but rather as an opportunity for intercultural dialogue. To this end, government institutions should identify all actions and/or projects that will require consultation in their yearly plans, so they can adequately prepare for the development and monitoring of the consultation process.

How should be conducted the consultation?

Consultations generally take place in contexts of significant asymmetries in information and power. Reducing these imbalances is crucial for the effective development of the consultation. Contrary to popular belief, rectifying these asymmetries includes government agencies as well, which often

do not have the technical capabilities to engage in intercultural dialogue. To this end, in 2013, the VMI launched the Training Program on the Right to Prior Consultation for both indigenous leaders and national and sub-national government officials. The entities requesting consultation should also deliver culturally appropriate information to indigenous organizations and communities. The translation of documents into indigenous languages guarantees the inclusion of all members of the communities and helps entities promoting the consultation to develop effective strategies to explain in appropriate terms the measure or project to be consulted. In 2015, the VMI implemented the National Registry of Interpreters and Translators of Indigenous Languages, which helps guarantee the linguistic rights of the participants in the consultation through professional accreditation.

Who pays for the consultation?

The entity requesting the consultation is responsible for covering all expenses related to the consultation process. To this end, the different government agencies should develop the technical capabilities necessary to identify the administrative or legal measures that will require prior consultation, on the one hand, and the obstacles that limit participation of the communities to be consulted (and of vulnerable groups within these) on the other. The adequate identification of the measures to be consulted and of the costs entailed in implementing the consultation will contribute to the development of a financing plan that guarantees a truly inclusive, timely consultation.

Recommendations

- **Prior consultation is an opportunity for social inclusion**

Consultations tend to take place in contexts of considerable exclusion and vulnerability, for which reason it is not surprising that communities view them as an opportunity to voice their most urgent demands. Close collaboration between government agencies will enable the consultation to be used as a window for engaging in coordinated, strategic dialogue with the communities beyond the specific measure or project to be consulted. When well implemented, the consultation also allows for the participation in the dialogue of vulnerable or underrepresented groups in indigenous organizations, such as women, the elderly, the disabled and societies that are establishing initial contact. Receptiveness to the concerns of communities and a willingness to understand and—as much as possible—address their demands are indispensable components of the principle of flexibility that should prevail during the prior consultation process.

- **Increased institutional unity around prior consultation processes should be promoted**

Currently, strategies for engaging with indigenous and peasant communities have been predominately reactive and uncoordinated, and have failed to create an environment conducive to dialogue. This is evident in the strong emphasis on the creation of conflict resolution mechanisms. Unlike other dialogue channels, the LCP presents a structural and strategic focus of engagement that goes beyond the presence or absence of conflicts. It is widely believed that prior consultation will delay project approval and discourage private investment, especially in the extractive sector. However, experience demonstrates that, to the contrary, the appropriate, transparent implementation of

dialogue and participation mechanisms reduces the likelihood of conflicts and, consequently, their economic and social costs. Recent studies found that a standard mining project can lose up to US\$ 20 million per week as a result of delays associated with social conflicts.

- **Prior consultation should be linked to other participation and inclusion mechanisms**

Prior consultation is not an end in itself, but rather a means to protect the collective rights of indigenous peoples. Therefore, its implementation should be linked to other strategies of citizen participation. This allows incorporating the specific agreements reached into the normal implementation of public policies, thereby contributing to the establishment of a government intercultural agenda. The Peruvian government believes that using prior consultation



in all channels of engagement with indigenous communities (as sector of the civil society and indigenous organizations demand) can generate insubstantial agreements that are difficult to monitor, in addition to overwhelming coordination and implementation entities. Consultation can thus become a bottleneck for the development of public policies in indigenous territories, reinforcing the current pattern of exclusion. The LCP is hence viewed as a crucial but not exclusive tool for guaranteeing the rights of indigenous peoples.

- **The role of the Vice-ministry of Intercultural Affairs should be strengthened**

There is a clear conflict of interests in the fact that the government sectors responsible for promoting economic activities are also in charge of protecting the rights of communities affected by those activities. This is the case of extractive industries, for example, which frequently have tense relations with indigenous communities. Other countries, such as Colombia, have eased this tension by assigning responsibility for implementing prior consultation to a single government entity—in that case, the Ministry of the Interior—which acts as an intermediary between sectors promoting the prior consultation and indigenous organizations. One disadvantage of this approach is that it can produce bottlenecks, given the high demand for consultations to be processed by a single entity. One way to alleviate this tension in Peru is to strengthen the role of the VMI in the consultation process, giving it more technical and budgetary control, as well as legal backing. The VMI is the governing body specialized in indigenous affairs, so it should have the final say in the event of disputes or threats to rights not recognized by the consulting entities. However, for this to occur, the VMI must have the resources necessary to act ad hoc or at the request of the parties. Currently, the VMI lacks the funds to fully carry out the role of facilitator. While the LCP and its regulations do not specify the binding nature of VMI

rulings, given its authority, accumulated experience and the technical level existing in the government today, it is the best qualified entity to exercise this role of guarantor of the right to consultation.

- **Indigenous organizations should be strengthened**

The success of consultations largely depends on the strength and technical capability of the organizations representing the affected communities. Many civil society organizations provide technical assistance to communities to engage in negotiations in an effective, informed manner. Nevertheless, the government should play a more proactive role in these processes, as it is responsible for safeguarding and upholding the rights of indigenous peoples. Indigenous organizations should have full knowledge of national and international laws that protect their rights. These organizations should also strengthen their relations and legitimacy with the communities and groups they represent. This will create opportunities for information exchange to enable the organizations to convey the viewpoints of the communities to the government. Additionally, in the framework of the LCP, efforts should be made to clarify the criteria for representation of the organizations and the accreditation of its members in different territories.

- **The oversight and monitoring of compliance with agreements should be promoted**

A major weakness of the LCP and its regulations concerns the lack of clarity with respect to the mechanisms for monitoring the agreements achieved. To date, all consultation processes have ended with total or partial agreements, yet there is no mechanism for monitoring whether the sectors are complying with the agreements, whether the communities are satisfied with the implementation of these agreements, whether mechanisms for grievance redress and compensation for non-compliance should be established, or whether these

agreements should be modified in light of new information or unforeseen events. If standardized mechanisms for monitoring and guaranteeing compliance are not established, the LCP runs the risk of becoming yet another failed negotiation tool, which will function or not depending on the will and interest of the government agency responsible for developing it and on the access to legal recourse—generally weak—of the peoples.

- **The implementation of prior consultations should incorporate flexible criteria**

The implementation of the LCP should have the flexibility to adapt to the diversity of 55 indigenous communities, some of which have

major differences within them. It should be able to respond to a variety of situations and threats, which range from local, specific impacts to national and widespread impacts. During the development of the consultation, new requirements of information may arise, as well as changes in leadership, disagreements among organization members, etc. The regulation and implementation of the LCP should be flexible enough to adapt both to expected and unforeseen conditions. Consequently, the LCP should not be viewed as just another procedure for project approval, but rather as an opportunity to engage in genuine dialogue with indigenous peoples, which will enable the incorporation of their views on development in the national agenda.

Introducción

La creciente demanda de materias primas ha generado una mayor presión, en toda la región, por expandir la frontera extractiva y agrícola a zonas cada vez más remotas y sensibles. Comunidades que por décadas habían estado al margen de muchos de los beneficios del Estado vieron, de pronto, que sus territorios se convertían en el centro de atención para el desarrollo de grandes proyectos de inversión. Si bien este encuentro supone grandes oportunidades, la expansión de la frontera extractiva y agrícola a menudo se caracteriza por un choque de intereses y visiones de desarrollo. Esta situación, de hecho, ha generado una asociación en muchos países entre el crecimiento económico, particularmente cuando es impulsado por la expansión de actividades extractivas, y el aumento en la conflictividad social (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2015)¹.

Los pueblos indígenas son particularmente sensibles a este desencuentro, debido a que, por un lado, suelen mantener un frágil y complejo equilibrio con sus territorios,

tanto desde el punto de vista productivo y ambiental como cultural. Por otro lado, suelen ser grupos altamente vulnerables y excluidos, con pocas posibilidades de hacer valer sus derechos y visiones del desarrollo. Durante las últimas dos décadas, sin embargo, Latinoamérica ha tomado conciencia de esto—en gran medida debido a la tenacidad de las propias organizaciones indígenas—incorporando de manera creciente medidas tendientes a proteger los derechos y velar por los intereses de las comunidades indígenas. La región se ha puesto a la vanguardia mundial en este sentido, siendo pionera en la suscripción de tratados internacionales y en la creación de marcos jurídicos destinados a proteger los derechos de los pueblos indígenas. En la práctica, sin embargo, sigue habiendo grandes dificultades de implementación y las tremendas brechas sociales que afligen a las comunidades indígenas limitan el alcance de estos instrumentos legales².

La consulta previa juega un rol central en la búsqueda de estrategias para conciliar las necesidades del

1 En Perú, por ejemplo, entre 2004 y 2014 la inversión en el sector minero creció más de 25 veces, constituyendo una de las piedras angulares del gran desarrollo social y económico exhibido por el país en este período. La pobreza se redujo a menos de la mitad, mientras el acceso a servicios básicos, educación y salud experimentaron un crecimiento sin precedentes. Sin embargo, la expansión del sector minero estuvo acompañada por un incremento igualmente notable de la conflictividad social. Perú es, de hecho, el segundo país de la región con el mayor número de conflictos sociales asociados a la minería y la expansión de la conflictividad social ha estado directamente asociada a la expansión de la frontera minera (Banco Mundial, *Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú*, 2015).

2 Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, 2015.



desarrollo de las mayorías nacionales y los derechos y anhelos de la población indígena. Ésta no sólo es generalmente aceptada como un elemento central para la materialización del derecho de los pueblos indígenas a la identidad y la libre determinación, sino que también representa una herramienta clave de planificación y toma de decisiones sustentables. La consulta permite incorporar las visiones y necesidades de desarrollo de las comunidades indígenas en las propuestas de política pública, facilitando además la identificación de riesgos y oportunidades de manera temprana. Más aún, numerosos estudios han mostrado que si bien la consulta previa implica costos, tiempo y esfuerzos por parte de los gobiernos y el sector privado, los costos de no implementarla pueden ser mucho mayores^{3,4}.

Varios tratados internacionales incluyen referencias a la consulta previa⁵, pero los dos instrumentos internacionales más relevantes—por su foco específico en pueblos indígenas—son el Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI) de 2007. Pese a que la DDPI abarca una amplia interpretación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (CPLI), y ha sido adoptada por la gran mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas, ésta presenta debilidades en tanto que no es legalmente vinculante. Por el contrario, el Convenio 169 de la OIT es vinculante y tiene la ventaja de contar con el reconocido sistema de supervisión y cumplimiento que dispone la OIT.

Los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, **artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.**

3 Rachel Davis y Daniel M. Franks, *Cost of Company-community Conflict in the Extractive Sector*, Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2014.

4 Anaya, James, *Informe sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas en Perú*, Naciones Unidas, 2014.

5 Por ejemplo: Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, entre otros. Ver: First Peoples Worldwide, *Indigenous Peoples Guidebook on Free Prior Informed Consent and Corporation Standards*, <http://www.firstpeoples.org/images/uploads/IPs%20Guidebook%20to%20FPIC.pdf>

“los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los Pueblos Indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”, **artículo 19 de la DDPI.**

El objetivo “es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios (...) a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos”, **artículo 3 de la LCP, Perú.**

Tanto el Convenio 169 como los documentos interpretativos posteriores emitidos por la propia OIT, son claros al afirmar que la consulta y la participación son fundamentales para materializar los derechos contenidos en el Convenio. En este contexto, la consulta se refiere a un conjunto de derechos de procedimiento, donde el consentimiento se plasma en términos aspiracionales y no como un requisito obligatorio o como un objetivo en sí mismo. Es decir, tanto en el Convenio 169 como en los materiales interpretativos de la OIT, la búsqueda de consentimiento no implica el derecho a veto. Sin embargo, el Convenio 169 también es claro en establecer que la consulta no debe reducirse a un trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”⁶.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, sugiere que el “objetivo de todo proceso consultivo debe ser llegar a un acuerdo u obtener un consentimiento”. Esto quiere decir que los pueblos indígenas deben tener el poder de influir de manera demostrable sobre los objetivos, parámetros y diseño del proyecto o política consultada. La CIDH señala que para que los procesos de consulta sean un medio efectivo para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, deben incluir evidencia de modificaciones de los planes o proyectos sujetos a consulta, basados en las opiniones y objeciones de los pueblos consultados. La CIDH se refiere a esto como deber de acomodo y señala que es deber de los Estados “ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho”⁷.

Asimismo, según la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se estaría violando el principio de buena fe si el Estado ya contara con una decisión predeterminada antes del proceso de consulta. “Es consustancial al principio de buena fe que debe guiar el proceso de consulta que ninguna de las partes involucradas tenga por seguro que determinada medida se vaya a concretar, pues ello depende precisamente del resultado del proceso”⁸. Por otra parte, la tendencia creciente en organismos internacionales apunta a incorporar el consentimiento libre, previo e informado como prerequisite para la implementación de proyectos en los casos en los que las medidas administrativas y legislativas representen un riesgo para la población indígena, sus bienes o su continuidad cultural⁹.

6 CIDH, *Informe sobre pueblos tribales, comunidades tribales e industrias extractivas*, 2015.

7 *Ibid.*, 97.

8 *Ibid.*, 108.

9 Las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (IFC), organismo enfocado en el sector privado del Grupo Banco Mundial, requieren que los clientes obtengan el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas cuando los proyectos pudieran dar lugar a: impactos sobre las tierras y recursos naturales sujetos a la propiedad tradicional de los pueblos indígenas, o bajo un uso basado en la costumbre; reasentamiento de los pueblos indígenas desde tierras y recursos naturales sujetos a la propiedad tradicional o bajo un uso basado en la costumbre; impactos significativos sobre el patrimonio cultural esencial para la identidad de los pueblos indígenas, así como aspectos culturales, ceremoniales o espirituales de los pueblos indígenas, incluyendo las áreas naturales con valor cultural y/o espiritual; o el uso del patrimonio cultural, incluidos los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas para fines comerciales.

Pero más allá de si el consentimiento debe ser una aspiración o un objetivo en sí mismo, la consulta previa es una herramienta clave para construir un relacionamiento temprano, coherente y estructurado con las comunidades, que ayuda en la toma de decisiones sustentables y socialmente responsables. Por esto, si bien el Convenio 169 de la OIT y la DDPI protegen exclusivamente derechos colectivos de los pueblos indígenas, la consulta previa se ha venido consolidando como una buena práctica también en contextos en los que la población local no es indígena¹⁰.

Sin embargo, la implementación del derecho a la consulta previa aún es incompleta en la mayor parte de

Latinoamérica. Según la CIDH, si bien muchos países reconocen el derecho a la consulta previa de manera formal, pocos lo aplican bajo los estándares adecuados. En el sector extractivo, por ejemplo, la CIDH sugiere que para que los principios de la consulta previa se cumplan, el primer requisito debe ser la participación de las comunidades desde las primeras etapas de los proyectos, respetando sus costumbres y tradiciones. Aun así, la práctica constante y persistente de la consulta está comenzando a arrojar luz sobre algunos de los requisitos y estrategias para implementarla con éxito. Los organismos internacionales y el sector privado también han aportado contenido a la consulta a través de sus propias prácticas (ver cuadro 1).

Cuadro 1 | La consulta previa y el sector privado



Pese a que el Convenio 169 es vinculante solamente para los Estados, su aplicación puede dar lugar a exigencias para empresas y otros operadores. Así, el sector privado tiene un papel importante en la materialización de los derechos indígenas. Por esto, algunas asociaciones de empresas y organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) o el IFC han dictado sus propias directrices sobre la consulta y el CLPI, que son de aplicación para empresas y otros actores no estatales.

En los últimos años, muchas empresas—especialmente en el sector de las industrias extractivas—han venido incorporando prácticas y guías de relacionamiento comunitario que toman muchos aspectos de la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado. En el caso de las compañías mineras, por ejemplo, el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés), viene abogando, desde 2013, por unas relaciones constructivas entre la industria y los pueblos indígenas, “basadas en el respeto, una colaboración significativa y el beneficio mutuo”¹¹. Entiende esta organización que los pueblos indígenas tienen una serie de características únicas (sus derechos colectivos y sus vínculos particulares con la tierra, su mayor vulnerabilidad, entre otros), que requieren que las compañías adopten una mentalidad y un enfoque más incluyente, a través de instrumentos como los procesos de participación y consulta, desarrollados lo más pronto posible durante el período de planeamiento del proyecto, que garanticen la participación significativa de los pueblos indígenas¹².

Continúa...

10 Greenspan, Emily, “Free, Prior, and Informed Consent in Africa: An Emerging Standard for Extractive Industry Projects,” Oxfam America Research Backgrounder Series, 2014; Oxfam, “Community Consent Index 2015: Oil, Gas, and Mining Company Public Positions on Free, Prior, and Informed Consent,” 207 Oxfam Briefing Paper, 2015;

11 ICMM, *Mining and Indigenous People*, 2010.

12 *Ibid.*, 37.

IPIECA, por su parte, la asociación mundial del sector petrolero y gasífero especializada en cuestiones medioambientales y sociales, estableció en el 2008 un grupo de trabajo para examinar cuestiones relativas al sector petrolero y gasífero que atañen a los pueblos indígenas. El propósito de esta iniciativa es mejorar las políticas de responsabilidad social en zonas indígenas y sistematizar aprendizajes y buenas prácticas¹³. Según las normas de IPIECA, la interacción con las comunidades debe ser culturalmente adecuada, dedicando el tiempo necesario y respetando el idioma y las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Las negociaciones deben ser de buena fe y alcanzar acuerdos para conseguir el consentimiento de la comunidad a la acción de la empresa. IPIECA sugiere, también, que la consulta a las comunidades debe tener lugar cuanto antes, siempre con anterioridad a que se tomen las principales decisiones en torno al proyecto. El diálogo debe ser respetuoso y deben entenderse las relaciones comunitarias como una oportunidad para fortalecer capacidades en el ámbito local.

En el ámbito de las compañías, grandes corporaciones como Shell han puesto en funcionamiento mecanismos de retroalimentación y relacionamiento comunitario, diseñados para recoger y resolver las preocupaciones y quejas de los pueblos indígenas antes de que puedan escalar en un conflicto¹⁴. La compañía holandesa apuesta por esforzarse en el desarrollo de negociaciones de buena fe, lo que significa hacerlo con amplitud de criterio, voluntad de participar en el proceso y el deseo genuino de generar soluciones y llegar a un acuerdo.

Pero más allá de que se requiera su consentimiento o no, la evidencia muestra que hoy en Latinoamérica no es posible llevar a cabo proyectos de desarrollo que se enfrenten a la oposición de las comunidades locales, bien sea por la existencia de marcos jurídicos reglamentando su derecho a la consulta previa o por las presiones que éstas pueden ejercer de facto si se sienten injustamente afectadas¹⁵, ¹⁶. La pregunta hoy no sería entonces si se debe involucrar o no a las comunidades en el desarrollo de proyectos, sino *cómo* y *cuándo* hacerlas participar.

Si bien son muchos los países que han contribuido a sentar precedentes importantes y arrojar enseñanzas de alto valor para la región, el caso peruano, analizado en este documento, reviste de particular importancia debido a que fue el primer país latinoamericano

en diseñar e implementar el derecho a la consulta previa a través de una ley nacional. Promulgada en 2011, la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios (LCP) establece los lineamientos para estructurar el diálogo entre el estado peruano y los pueblos indígenas con el fin de llegar a acuerdos sobre medidas administrativas o legislativas que pueden afectar sus derechos colectivos. Los acuerdos a los que se llega durante el proceso de consulta son de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

Como todo marco regulatorio pionero, la implementación de la LCP no ha sido fácil y es susceptible de mejoras. Pero luego de tres años de desarrollada la primera consulta, Perú ha acumulado un acervo normativo y de conocimientos que es

13 IPIECA, *Los Pueblos Indígenas y la industria del petróleo y gas*, 2012.

14 Shell, *Sustainability Report*, 2014.

15 Banco Mundial, *Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú*, 2015.

16 Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, 2015.



importante salvaguardar y sistematizar. Pese a que muchos aspectos de su implementación están aún por definirse, la LCP constituye, entre otras cosas, un punto de partida en la búsqueda de una estrategia coherente y unificada de relacionamiento sano entre el Estado y las comunidades. Los beneficios de su correcta implementación son múltiples. La falta de mecanismos efectivos de diálogo y entendimiento es un factor importante que contribuye a la alta conflictividad asociada al sector extractivo, por ejemplo. Un estudio reciente del Banco Mundial señala, además, que el mayor peso de los impactos sociales y ambientales son soportados por las comunidades locales, por lo que las soluciones a estos impactos deben buscarse también de manera local¹⁷. Si bien la LCP no es una herramienta diseñada para resolver situaciones de conflicto, no cabe duda de que su implementación

temprana ayudaría en esta búsqueda de soluciones locales, contribuyendo así a su prevención.

Las lecciones y recomendaciones que se desprenden del análisis de la experiencia peruana son también de gran importancia en el contexto regional, pues varios países están buscando fórmulas para cumplir con su obligación de implementar el derecho a la consulta previa, y otros están en pleno proceso de diseñar su propia legislación sobre el derecho a la consulta, tales como Bolivia, Ecuador, Colombia y México¹⁸.

Este reporte surge de una colaboración entre el Ministerio de Cultura, organismo encargado de facilitar la implementación de la Ley de Consulta Previa, y el Banco Mundial, y busca identificar posibles áreas de mejora en el marco institucional y normativo existente a partir del análisis de las consultas realizadas en el país hasta la fecha. Para el momento de la redacción de este reporte se habían realizado o estaban en marcha 23 procesos de consulta sobre diferentes medidas administrativas. Para fines del presente análisis se optó por recoger información de cada proceso y presentar un balance general de los problemas comunes y las estrategias exitosas en el conjunto de los mismos. Los procesos incluidos en este reporte incluyen consultas en las áreas de hidrocarburos, normas nacionales, infraestructuras, áreas naturales protegidas y minería (ver anexo 1).

El reporte se divide en tres partes: la primera describe la historia y procedimientos establecidos en la Ley de Consulta Previa de Perú; la segunda parte recoge los principales aprendizajes y desafíos, a partir del análisis de las consultas desarrolladas a la fecha; y la última sección presenta recomendaciones para mejorar la implementación del derecho a la consulta, de acuerdo a sus principios rectores y a las prácticas y lecciones que se han ido desprendiendo de su implementación.

17 Banco Mundial, *Peru: Policy Options to Enhance Environmental Sustainability of the Mining Sector*, unpublished, 2016.

18 Schilling-Vacaflor, Almut; Flemmer, Riccarda, *Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru*, *Journal of Latin American Studies*, 2015.

La Ley de Consulta Previa en Perú

Si bien Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1994, no fue sino hasta septiembre del 2011 cuando se promulgó la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (LCP), en la localidad de Imacita, Provincia de Bagua, Amazonas. En este escenario, años atrás, se había desarrollado un paro que movilizó a miles de indígenas y culminó con el lamentable desenlace de 33 personas fallecidas, entre indígenas y policías. Esta masacre es hoy conocida como *El Baguazo* (ver cuadro 2)¹⁹. La consulta previa a los pueblos indígenas fue lanzada como una propuesta del nuevo gobierno para reafirmar una cultura de diálogo intercultural, que permitiera reducir la conflictividad creciente en el país.

La LCP desarrolla el contenido, los principios y procedimientos del derecho de consulta previa, definida como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados de manera libre, previa e informada “sobre las medidas legislativas y administrativas que afecten

directamente sus derechos colectivos”. Según la norma, los procesos de consulta previa deben desarrollarse a través de un proceso de diálogo entre el Estado (quien consulta) y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, con el objetivo de lograr “un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios” en torno a las medidas impulsadas (art. 3). Los principios que rigen la LCP son los de oportunidad (la consulta debe ser previa a la medida), interculturalidad, buena fe, flexibilidad, libertad de coacción o condicionamiento, información (veraz, oportuna y culturalmente adecuada) y, finalmente, debe darse en un plazo razonable para que las comunidades deliberen y decidan sobre las medidas consultadas. A diferencia de otros mecanismos de diálogo y resolución de conflicto existentes en el país, como las mesas de diálogo o las consultas desarrolladas en el marco de la aprobación de estudios de impacto ambiental, los acuerdos a los que se llega en el marco de la LCP son de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

19 Informe Defensorial N°006-2009-DP/ADHPD. 2 de julio del 2009.



Cuadro 2 | Del conflicto a la LCP



La aprobación de la LCP tiene como antecedente las protestas de agosto del 2008, cuando las principales federaciones indígenas del país bloquearon carreteras, ríos navegables y oleoductos en la Amazonía peruana, para manifestar su oposición a 11 decretos presidenciales que amenazaban sus modos de vida. El gobierno declaró el estado de emergencia en varios distritos de la Amazonía y, finalmente, el Congreso derogó dos de los decretos en cuestión.

Una segunda huelga nacional, en abril del 2009, terminó con nuevos bloqueos y con la declaración del estado de excepción. El conflicto escaló y el 5 de junio la policía nacional dispersó a unas 3000 personas que bloqueaban una carretera en las inmediaciones de la ciudad de Bagua, desatando uno de los conflictos más sangrientos de la historia reciente de Perú. El denominado Baguazo dejó un total de al menos 33 muertos, 200 heridos y 83 personas bajo arresto. El presidente Alan García reconocería más tarde que la aprobación de los decretos en disputa sin consulta previa habría sido “un error”²⁰.

En junio de 2009, el gobierno puso en marcha el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, entendido como foro de diálogo con las organizaciones indígenas del Amazonas (excluyendo, por tanto, a los indígenas andinos). Entre otras atribuciones, este grupo de trabajo tenía que elaborar un borrador de ley de consulta previa, sobre la base de una propuesta

Continúa...

20 Cecilia Rosales y Déborah Dongo: “Mejor rectificar que obstinarse”, Diario El Comercio, 18 de junio de 2009.

presentada por el Defensor del Pueblo. El borrador final contenía 29 puntos de controversia para los pueblos indígenas. Las organizaciones andinas, invitadas a dar comentarios pese a no participar del Grupo de Coordinación, reivindicaron el reconocimiento de las comunidades indígenas andinas como “pueblos indígenas”. Después de una gran discusión entre gobierno y oposición, una versión reducida del proyecto de ley fue finalmente aprobada el 19 de mayo de 2010. El presidente García, sin embargo, la vetó y la devolvió al Congreso con una lista de objeciones.

Ya con un nuevo gobierno, en septiembre de 2011, el presidente Ollanta Humala promulgó la LCP en Bagua, lugar de la masacre, tras su aprobación unánime por el Congreso.

Adaptado de Schilling-Vacaflor & Flemmer, 2015.

Adicionalmente, en abril del 2012, luego de un proceso de diálogo con las organizaciones indígenas de alcance nacional, se aprobó el Reglamento del Derecho a la Consulta Previa²¹. En este documento se detallan las pautas para la implementación de la LCP y se regula el acceso a la consulta, las características esenciales del

proceso y la formalización de los acuerdos. Asimismo, desarrolla con detalle las siete etapas de la consulta previa, a saber: (i) identificación de la medida, (ii) identificación de pueblos, (iii) publicidad de la medida, (iv) información, (v) evaluación interna, (vi) diálogo y (vii) decisión.

Tabla 1. Etapas de los procesos de consulta previa en Perú

#	Etapas	Descripción
1	Identificación de la medida	Las entidades promotoras identifican aquellas medidas administrativas o legislativas que, de ser aprobadas, pueden afectar de manera positiva o negativa los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Si como resultado de esta etapa se concluye que de aprobarse la medida se produce dicha afectación, se da paso a la consulta previa. Esta etapa no tiene un plazo definido.
2	Identificación de los pueblos a ser consultados	Se identifica, sobre la base de la legislación nacional e internacional, si la población que podría verse afectada por la aprobación de la medida es un colectivo que pertenece a un pueblo indígena. Se trata de una tarea encomendada a la entidad promotora, sin plazo definido.
3	Publicidad de la medida	Consiste en la difusión de la medida a ser consultada y del Plan de Consulta, por parte de la entidad promotora. Las organizaciones reciben estos documentos que, a su vez, deben ser publicados en la página web de la entidad promotora. Esta fase reviste especial importancia porque supone el arranque formal del proceso de consulta y, por tanto, los plazos comienzan a correr.

Continúa...

21 Decreto Supremo N°001-2012-MC

#	Etapa	Descripción
4	Información	La entidad promotora debe transmitir la información relevante a la medida a las organizaciones indígenas, asegurándose de que tengan todos los elementos para emitir una opinión informada. La información debe ser culturalmente adaptada y tiene que propiciar que los pueblos indígenas conozcan los motivos, implicancias, afectaciones e impactos de la medida a consultar. Debe realizarse por un período de entre 30 y 60 días.
5	Evaluación interna	Los pueblos indígenas evalúan los alcances, incidencias, afectaciones e impactos que la medida administrativa o legislativa pueda ocasionar sobre sus derechos colectivos. El proceso terminará con la entrega de un documento de resultados de la evaluación, en un plazo no mayor de 30 días desde el comienzo de esta fase. La entidad promotora presta apoyo logístico y el Viceministerio de Interculturalidad asesora técnicamente a las organizaciones indígenas.
6	Diálogo	En esta etapa se concreta el diálogo entre la entidad promotora y los pueblos indígenas. El objetivo es la búsqueda de consentimiento y/o acuerdos sobre aquellos aspectos de la medida que susciten diferencia. El diálogo culmina con un Acta de Consulta, que incluye los acuerdos, desacuerdos y otra información relevante del proceso. Los acuerdos a los que se llegue en esta etapa son de cumplimiento obligatorio para las partes. La duración de esta fase es de 30 días.
7	Decisión	La entidad promotora toma la decisión final respecto a la medida consultada. La decisión debe respetar los acuerdos a los que se ha llegado durante el proceso de diálogo. Si no hubiera acuerdo, la entidad promotora debe decidir de manera motivada, garantizando el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La fase de decisión termina con la elaboración, por parte de la entidad promotora, de un informe final, que es enviado a las organizaciones indígenas consultadas. No hay plazo señalado para el desarrollo de esta fase.

Las primeras dos etapas corresponden a la identificación de la medida administrativa susceptible de afectar el ejercicio de los derechos de un pueblo indígena, así como la identificación propia de este pueblo, su ubicación, comunidades y organizaciones representativas. Las etapas tres y cuatro (publicidad e información) se destinan a comunicar sobre el inicio del proceso y características de la medida administrativa que será consultada. En decir, se presenta el proyecto y sus impactos esperados, además de brindar información relevante sobre los derechos colectivos de los que gozan los pueblos indígenas. Esta información debe ser oportuna, veraz y culturalmente

y lingüísticamente adaptada a las realidades de las poblaciones consultadas.

Con la información recibida, la etapa posterior (evaluación interna) consiste en el debate interno entre las organizaciones indígenas involucradas (a veces con asesores y federaciones de alcance regional o nacional y ONGs). Durante esta etapa no interviene el Estado, salvo pedido explícito de los representantes indígenas, dado que se espera una evaluación por parte de las organizaciones indígenas libre de coerción o influencia. La sexta etapa consiste en el diálogo entre los funcionarios de la entidad que

promueve la medida y los representantes indígenas, a fin de lograr acuerdos que permitan salvaguardar los derechos colectivos de las comunidades. Los acuerdos alcanzados son detallados en el Acta de Consulta, cuyo carácter es vinculante. Por último, la séptima etapa (decisión) consiste en la incorporación de los acuerdos en el documento normativo que autoriza el inicio de la medida consultada (por ejemplo, la construcción de un proyecto, un decreto que crea áreas naturales protegidas, la exploración de algún proyecto minero, entre otros).

Finalmente, la LCP asigna al Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad (VMI), el rol de órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo y la entidad responsable de concertar, articular y coordinar la política de implementación del derecho a la consulta. Entre sus funciones se encuentra brindar asistencia técnica a las entidades públicas promotoras de procesos de consulta previa y a las organizaciones indígenas, emitir opinión sobre la calificación de las medidas a ser o no consultadas, y facilitar el desarrollo general de las consultas.



Tabla 2 | Actores centrales de los procesos de consulta

Actor	Funciones
Entidad promotora	<p>Es la entidad del Estado que emite medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.</p> <p>Tiene la responsabilidad de identificar las medidas a ser consultadas, así como los pueblos que serán partícipes de la consulta. También es responsable de llevar a cabo el proceso de consulta.</p>
Ministerio de Cultura	<p>Brinda asistencia técnica y capacitación a las entidades promotoras y organizaciones indígenas. Esta asistencia técnica implica el desarrollo de normas, directivas y lineamientos para un adecuado desarrollo del proceso.</p>
Instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas	<p>Ejercen como interlocutoras del Estado con los pueblos indígenas; a ellas se consulta.</p>

En abril de 2013 se inició el primer proceso de consulta previa, enfocado en la propuesta de creación del Área de Conservación Regional (ACR) Majuna Kichwa, en el distrito de Loreto. Desde entonces se han llevado a cabo 23 procesos de consulta relacionados con la licitación de lotes de hidrocarburos, normas de carácter nacional, áreas naturales regionales, proyectos de inversión y, más recientemente, proyectos mineros. La realización de los mismos ha significado una acumulación importante de experiencias y lecciones pero, a la vez, ha puesto de manifiesto algunos retos que deben ser atendidos con miras a garantizar el ejercicio de este derecho en el futuro.

En este sentido, la implementación de los procesos de consulta ha mostrado la necesidad de atender desafíos vinculados al diseño institucional planteado por la LCP, al rol del VMI como ente rector, la coordinación intersectorial y el monitoreo y cumplimiento de los acuerdos derivados. Asimismo, ha dejado de manifiesto la necesidad de atender una serie de aspectos

procedimentales, dotando a las entidades promotoras de las pautas e insumos para llevar adelante procesos para los cuales no están preparadas, técnica ni logísticamente. De igual manera, a lo largo de estos años ha quedado de manifiesto que la consulta supone también grandes desafíos para las organizaciones indígenas, que deben prepararse para afrontar procesos de consulta de alta complejidad técnica y con niveles de negociación política sofisticados.

En las páginas siguientes presentamos un resumen de las principales lecciones aprendidas y desafíos que han emergido durante la implementación de estas consultas, haciendo hincapié en aquellas iniciativas que han venido produciendo resultados sostenibles y que son susceptibles de réplica en otros contextos. También resumimos aquí las limitaciones y desafíos que aún restringen el ejercicio pleno del derecho a la consulta por parte de los pueblos indígenas, bien sea por carencias del marco regulatorio o por la configuración institucional del Estado.

Aprendizajes y desafíos

Como todo marco normativo innovador, la implementación de la LCP y de su reglamento ha arrojado aprendizajes importantes, algunos previstos en el propio marco legal y otros desarrollados a lo largo de los distintos procesos. La práctica también ha revelado numerosas limitaciones y desafíos por resolver.

La implementación de la LCP supone un cambio en la cultura de las instituciones del Estado que no se dará de la noche a la mañana. No obstante, no cabe duda de que el cambio se está dando. En las siguientes páginas queremos, por esto, dar cuenta de algunos de los aprendizajes, lecciones y desafíos que han surgido durante la implementación de los 23 casos de consulta llevados a cabo hasta el momento. Esperamos que este análisis permita nutrir las discusiones, presentes y futuras, orientadas a encontrar ajustes normativos e institucionales necesarios para garantizar la consolidación de los

derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto en Perú como en la Región.

¿Qué se consulta?

La primera etapa del proceso se refiere a la identificación de la medida legislativa o acto administrativo que debe ser objeto de consulta. Si bien esto parece más o menos evidente, el amplio rango de afectaciones posibles sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas—identidad cultural, educación, autodeterminación, etc.—hacen que la delimitación de las posibles afectaciones y, por tanto, las medidas necesarias para mitigar o evitar estas afectaciones, no sea sencilla. También existen diferencias entre los pueblos indígenas y los distintos entes del Estado, así como al interior de éste, sobre las medidas que deben ser objeto de consulta y qué constituye una afectación de derechos colectivos. Por esto, la LCP plantea varias rutas que permiten la activación de la consulta.



Cuadro 3 | ¿Qué se entiende por *afectación directa*?



El Reglamento de la Consulta Previa detalla el significado de *afectación directa* a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De acuerdo con el mismo, estamos ante una afectación directa cuando una medida legislativa o administrativa puede producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos (por ejemplo, una medida que restrinja el acceso de los pueblos indígenas a un recurso natural).

La afectación a los derechos colectivos puede ser positiva o negativa, siendo *positiva* cuando sus efectos se orientan a la mejora de la situación y condiciones de vida de los pueblos indígenas u originarios. La medida tendrá una *afectación negativa* cuando sus efectos menoscaben o perjudiquen la vida, costumbres o identidad de los pueblos indígenas²².

La activación del proceso de consulta puede ser solicitada por las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Para esto, deben remitir una solicitud a la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa que consideran podría afectar sus derechos colectivos. Esta entidad será la responsable

de ejecutar la consulta. De ser desestimado el pedido, las organizaciones indígenas pueden impugnar la decisión ante el VMI, como órgano técnico especializado en materia indígena del poder ejecutivo. Si la respuesta del VMI les resulta insatisfactoria, pueden acudir a la vía judicial para forzar la activación de la consulta.

22 Ministerio de Cultura, Agenda Regional para la Implementación de la Consulta Previa.

En el sentido contrario, la aplicación de la LCP puede ser promovida por las entidades estatales que, una vez identificadas las propuestas de medidas legislativas o administrativas que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, proceden a convocar un proceso de consulta previa sobre tales medidas, con el apoyo del VMI. Además, el VMI puede actuar *ad hoc* solicitando la activación de la consulta a un sector del gobierno que no identificó esta necesidad en su propia evaluación.

Una vez activada la consulta, la LCP especifica que la entidad promotora es responsable de delimitar la medida a ser consultada e implementar la consulta. Sin embargo, identificar las posibles afectaciones que la medida a ser consultada puede tener sobre las comunidades indígenas no es siempre sencillo, ya que las conversaciones con comunidades indígenas suelen darse en contextos de gran exclusión, por lo que pueden desviarse a una serie de ámbitos en los que la entidad promotora no tiene competencia o capacidad de intervención. Esto puede desviar las negociaciones a un número inmanejable de reivindicaciones, muchas de las cuales quizá no estén relacionadas con el objeto de la consulta.

En las 11 consultas llevadas a cabo en el sector hidrocarburos, por ejemplo, las demandas de la población para resolver carencias históricas han sido una constante. Debe tomarse en cuenta que la mayoría de estos procesos se han llevado a cabo en la Amazonía peruana y, más específicamente, en zonas donde la presencia del Estado es bastante tenue. Por lo tanto, en el marco de la consulta suelen establecerse demandas generales que requieren un trabajo sostenido de mediano o largo plazo.

En muchas ocasiones, las comunidades indígenas ven la consulta como una oportunidad para solicitar escuelas, acceso a agua potable, electrificación o programas sociales, pues es uno de los escasos momentos en los que tienen interlocución directa con el Estado. Si bien muchas de estas demandas son legítimas, estos reclamos suelen sobrepasar largamente la medida a

consultar, así como las competencias de la entidad promotora. Por ejemplo, la titulación de tierras es una demanda frecuente en las consultas del sector hidrocarburos, lo cual tiene cierta lógica, pues se está consultando sobre concesiones que afectan al territorio. Sin embargo, las competencias de titulación de tierras en Perú recaen sobre los gobiernos regionales y el Ministerio de Agricultura, no sobre el Ministerio de Energía y Minas, que es la entidad promotora de las consultas del sector hidrocarburos.

Estas demandas desvían la atención de la medida a consultar y dificultan el diálogo, forzando la búsqueda de mecanismos *ad hoc* para atenderlas, como la firma de actas de compromiso con las entidades correspondientes. Si bien estas respuestas pueden momentáneamente dar resultado, pues permiten el desarrollo del proceso, estos acuerdos no son siempre sostenibles y no resuelven el problema de fondo (las barreras estructurales de acceso a bienes y servicios), convirtiéndose en obstáculos latentes para el desarrollo de estrategias de participación y consulta sostenibles.

Otro tema recurrente, en los procesos de consulta de proyectos extractivos, es el de la inclusión de los pueblos indígenas en la distribución de beneficios del proyecto, principio establecido en el artículo 15 del Convenio 169. Hasta ahora, sin embargo, solo un proceso de consulta (el del Lote 192) ha incluido un mecanismo claro para su inclusión en los beneficios derivados de la explotación petrolera, a través de la creación de un Fondo Social, establecido en el contrato con la empresa operadora, correspondiente al 0,75% de la producción del referido lote.

Parte del problema consiste en que la normativa peruana no define los criterios para la inclusión de las comunidades afectadas en los beneficios y compensaciones derivadas de la actividad consultada. Preguntas clave como *cuándo* debía incluirse esta discusión en el proceso de consulta, *qué* constituye una compensación justa y *cuáles* son los mecanismos institucionales apropiados para garantizar el acceso de los afectados a estos beneficios están aún por

definirse. Este vacío deja a la discrecionalidad de la entidad consultante, o a la capacidad de negociación de las organizaciones indígenas, el cumplimiento de este derecho establecido en el Convenio 169. Algunas consultas han querido llenar este vacío estableciendo cuotas de empleo preferente para las comunidades, pero esto dista mucho del espíritu de lo establecido en el Convenio 169.

El principio de buena fe que debe regir las consultas sugiere que las medidas que generan afectaciones a los derechos colectivos deben ir acompañadas de compensaciones acordes con el grado de afectación identificado. Los costos de estos acuerdos deben ser asumidos por la entidad promotora e incluidos en su programación y presupuesto. En 2014, el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas recomendó, además de incluir mecanismos de compensación y beneficios financieros directos, como fidecomisos, impulsar la participación directa de empresas conformadas por los propios pueblos indígenas²³.

Una medida alternativa, desarrollada por el VMI para la identificación y delimitación de la medida a consultar, se refiere a la realización de reuniones preparatorias de los procesos de consulta. Éstas se desarrollaron por

primera vez durante las discusiones del Reglamento Forestal y Áreas de Conservación Regional. Estas reuniones permiten definir mejor las afectaciones concretas a ser consultadas y encontrar un terreno común de negociación con las comunidades. En el caso específico de la Consulta al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), se conformó un grupo de trabajo y una metodología que incluyó una serie de talleres con las organizaciones y líderes indígenas para delimitar cuáles de los 378 artículos que contenía la LFFS afectaban los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Este grupo de trabajo identificó 55 artículos relevantes, justificando la lógica de su afectación caso por caso. Esto permitió centrar las negociaciones de la consulta en aquellos artículos de la LFFS que verdaderamente tenían un impacto potencial sobre las comunidades indígenas, centrando así las conversaciones en la búsqueda de soluciones o alternativas prácticas para mitigar o prevenir esos impactos.

De igual forma, en el caso de la consulta de Áreas de Conservación Regional (ACR), se establecieron grupos de trabajo para definir, de la manera más concreta posible, la medida a consultar, referente a la revisión del expediente técnico. Tanto en la consulta de la ACR Maijuna Kichua, en la región Loreto, como en la



23 Anaya, James, *op. cit.*, 2014.

de Sierra del Divisor, en San Martín, hubo un proceso de diálogo entre el VMI, los gobiernos regionales y el Ministerio del Ambiente, a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas (SERNANP), para definir la medida de consulta.

La participación de las comunidades y representantes indígenas en el proceso de delimitación de la medida ha demostrado ser crucial en la práctica, pues permite darles voz y capacidad de decisión a las comunidades desde el momento de la definición del objeto de la consulta. Esto sienta las bases para un diálogo honesto y productivo, que tome en cuenta sus propias visiones sobre los derechos colectivos, por un lado, pero que también permite diferenciar entre las afectaciones a esos derechos y otras situaciones y necesidades que la medida a consultar no está en capacidad de remediar.

¿A quién se consulta?

“Determinar el número exacto y la distribución de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe no es fácil por varias razones, que van desde la falta de información precisa y asequible hasta la naturaleza misma de las identidades indígenas,” señala un reporte reciente del Banco Mundial. “En la mayoría de los casos, sin embargo, el principal desafío (...) es político y está relacionado con las definiciones legales o implícitas de la indigenidad que prevalecen en la región”²⁴. Con la aprobación creciente de marcos jurídicos que protegen los derechos de la población indígena, más aún, la definición de quién es y quién no es indígena ha adquirido renovada importancia, ya que a menudo las comunidades indígenas dependen de su identificación oficial como tales para el reconocimiento de sus derechos.

Perú es, por razones históricas, uno de los países que ha generado más debate en este sentido, y la LCP no

estuvo libre de las polémicas que surgieron al momento de definir los sujetos de la ley. La reforma agraria iniciada en 1969 por el Gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975) instauró una visión “campesinista” de la población indígena andina, que centró las acciones del Estado en la mejora de su capacidad productiva y organizativa, mientras reivindicaba el derecho a la tierra de estas comunidades. Esto llevó a sustituir de manera oficial el nombre de las “comunidades indígenas” (reconocidas por primera vez en la Constitución de 1920) por el de “comunidades campesinas”, una visión que las propias comunidades adoptaron durante décadas y que fue predominante entre la población originaria andina hasta inicios de la década pasada.

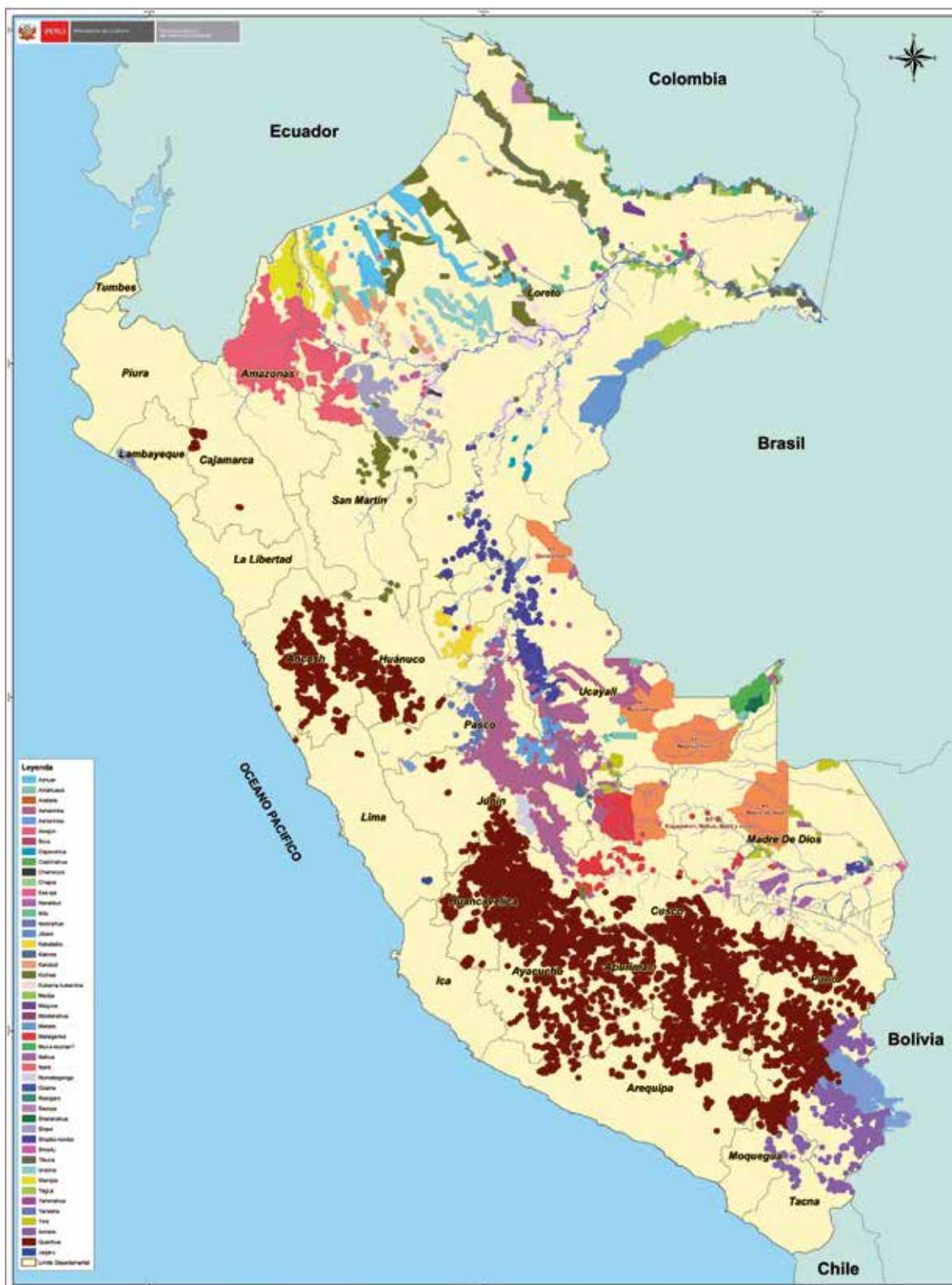
Así, si bien Perú reconoce la categoría *pueblo indígena* en su ordenamiento jurídico desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en 1994, es solo a partir de la promulgación de la LCP que se comenzaron a generar instrumentos que permiten identificarlos como sujetos de derecho colectivo, con particularidades culturales derivadas de las poblaciones que habitaron el territorio antes de la colonización europea. Esto ha sido acompañado por la formulación de políticas públicas especializadas, que han abierto las puertas a una visión de desarrollo con respeto por la identidad, la cultura y la dignidad de la población indígena.

Para facilitar la pre-identificación de los pueblos indígenas a incluir en la consulta, la LCP asignó al VMI la responsabilidad de crear una Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI). Ésta fue publicada por primera vez en el 2012, con una lista de 52 pueblos indígenas²⁵, 48 de la zona amazónica y cuatro de la zona andina. Con los años, el VMI ha ido nutriendo esta base de datos, que hoy registra 55 pueblos indígenas y tiene información detallada sobre una variedad de aspectos que facilitan el proceso de consulta.

24 Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, 2015.

25 La BDPI se encuentra regulada por la Directiva N° 03-2012/MC (RM N° 202-2012/MC).

Mapa | Los pueblos indígenas de Perú (2015)



Fuente: Ministerio de Cultura.

La publicación de la BDPI generó un gran debate público, que involucró a multitud de actores, desde las organizaciones indígenas hasta el sector privado, incluyendo distintos sectores del gobierno. Los sectores próximos a las industrias extractivas, en particular, se opusieron a la inclusión de las comunidades andinas en la base de datos—en cuyas tierras se concentra la mayor parte de la actividad minera del país—bajo el argumento de que las comunidades campesinas no contaban con los criterios de identidad necesarios para ser consideradas indígenas y, por lo tanto, no eran sujetos amparados por la LCP.

Paradójicamente, la publicación de la BDPI fue suspendida momentáneamente por la interposición de una Acción Popular en el Poder Judicial, no por parte de una empresa minera sino de una comunidad

campesina de Cusco, que alegó que, por el contrario, los criterios considerados por la directiva que regula la BDPI eran demasiado restrictivos²⁶. Luego de un proceso nada sencillo, que conllevó cambios políticos importantes en el Ministerio de Cultura, en octubre de 2013 el VMI publicó la BDPI enfocada en aquellos territorios sobre los que se contaba con mayor información, señalando que la BDPI no tenía un carácter prescriptivo sino referencial, lo que suponía que iría completándose a lo largo del tiempo. Esta aclaración ayudó a destrabar el conflicto y, desde entonces, el VMI ha venido nutriendo la base de datos con datos correspondientes a los 55 pueblos indígenas u originarios identificados a la fecha (ver tabla 3). En la actualidad, la BDPI incluye información desagregada sobre más de tres mil comunidades indígenas amazónicas y andinas.

Cuadro 4 | Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI)



La BDPI es una herramienta que permite a las entidades de la administración pública y a la ciudadanía en general acceder a la información existente sobre los pueblos indígenas u originarios identificados por el VMI. Actualmente, contiene la relación de pueblos indígenas u originarios de Perú identificados hasta la fecha, sus denominaciones y autodenominaciones, información étnica y cultural de relevancia, referencias geográficas, detalles sobre sus organizaciones e instituciones, así como información sobre las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

La base de datos no es constitutiva de derechos, y por tanto, no es un registro. La información que contiene es referencial, y se irá actualizando a medida que mayor información sea producida por las entidades competentes. El VMI es la entidad que está a cargo de la creación y actualización de la Base de Datos. La identificación de los pueblos indígenas se realiza a partir de la evaluación de criterios objetivos (continuidad histórica, conexión territorial, existencia de instituciones políticas y sociales distintivas) y subjetivos (la autoidentificación).

bdpi.cultura.gob.pe

26 En primera instancia, el Poder Judicial ha fallado en favor del Viceministerio de Interculturalidad.

Tabla 3 | Pueblos indígenas u originarios de Perú

#	Pueblo	Otras denominaciones	Lengua
1	Achuar	Achual, Achuare, Achuale	Achuar
2	Aimara	Aru	Aimara
3	Amahuaca	Yora	Amahuaca
4	Arabela	Tapueyocuaca, Chiripuno	Arabela
5	Ashaninka	Campa Ashaninka	Ashaninka
6	Asheninka	Ashaninka del Gran Pajonal	Ashaninka
7	Awajún	Aguaruna, Aents	Awajún
8	Bora	Booraa, Miamuna, Miranha, Miranya	Bora
9	Capanahua	Nuquencaibo, Buskipani	Capanahua
10	Cashinahua	Huni kuin, Caxinahua, Kachinahua	Cashinahua
11	Chamicuro	Camikódlo, Chamicolos	Chamicuro
12	Chapra	Shapra	Kandozi-chapra
13	Chitonahua	Yora, Murunahua	Yaminahua
14	Ese eja	Ese'ejja, Huarayo, Tiatinagua	Ese eja
15	Harakbut	Amarakaeri, Wachipaeri, Arasaeri, Kisamberi, Pukirieri, Toyoeri, Sapiteri	Harakbut
16	Ikitu	Ikito, Iquito, Amacacore, Quiturran	Ikitu
17	Iñapari	Inapari, Inamari, Kuschitireni	Iñapari
18	Isconahua	Isconawa, Iskobakebo	Isconahua
19	Jaqaru	Aimara Tupino, Aimara Central, Cauqui, Aru	Jaqaru
20	Jíbaro	Jibaro del río Corrientes, Shiwiar, Siwaro	Achuar
21	Kakataibo	Uni, Unibo	Kakataibo
22	Kakinte	Poyenisati	Kakinte
23	Kandozi	Candoshi, Chapra, Chapara, Murato	Kandozi-chapra
24	Kichwa	Quichua, Inga, Lamas, Santarrosinos	Quechua
25	Kukama Kukamiria	Cocama Cocamilla, Xibitaona	Kukama kukamiria
26	Madija	Culina, Madiha, Kolina	Madija
27	Maijuna	Orejón, Maijiki	Maijuna
28	Marinahua	Onocoin, Yora	Sharanahua
29	Mashco Piro		Yine

Continúa...

#	Pueblo	Otras denominaciones	Lengua
30	Mastanahua	Yora	Sharanahua
31	Matsés	Mayoruna	Matsés
32	Matsigenka	Machiguenga, Matsiguenga, Machiganga, Matsiganga	Matsigenka
33	Muniche	Munichi	Muniche
34	Murui-muinani	Huitoto	Murui-muinani
35	Nahua	Yora	Nahua
36	Nanti	Matsigenka	Nanti
37	Nomatsigenka	Nomachiguenga, Atiri	Nomatsigenka
38	Ocaina	Dukaiya, Dyo'xaiya	Ocaina
39	Omagua	Omagua Yeté, Ariana, Pariana, Umawa	Omagua
40	Quechuas	Los pueblos quechuas no tienen otras denominaciones, más sí un conjunto de identidades, entre las que se encuentran: Chopccas, Huancas, Chankas, Huaylas, Q'eros, Cañaris, Kana	Quechua
41	Resígaro	Resigero	Resígaro
42	Secoya	Aido Pai	Secoya
43	Sharanahua	Onicoín, Yora	Sharanahua
44	Shawi	Chayawita, Campo-Piyapi, Tshahui	Shawi
45	Shipibo-Konibo	Shipibo, Joni, Chioeo-Conivo	Shipibo-Konibo
46	Shiwilu	Jebero, Xebero, Shiwila	Shiwilu
47	Tikuna	Ticuna, Duuxugu	Tikuna
48	Urarina	Itucali, Kacha Edze, Itukale	Urarina
49	Uro	Uru	Uro (lengua extinta)
50	Vacacocha	Aushiri, A'éwa, Awshira, Abijira, Abishira	Awshira (lengua extinta)
51	Wampis	Huambiza, Shuar-Huampis	Wampis
52	Yagua	Yíhamwo, Níhamwo	Yagua
53	Yaminahua	Yuminahua, Jjamimawa, Yora	Yaminahua
54	Yanesha	Amuesha, Amage, Amuexia	Yanesha
55	Yine	Piro, Pira, Simirinche, Chotaquiro	Yine

La protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios es reconocida independientemente de que se encuentren enlistados en este o en otro instrumento. Debido a esto, el VMI ha desarrollado la “Guía Metodológica para la Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios”, diseñada como una herramienta que permite una adecuada identificación y reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios en el ámbito de medidas a ser consultadas. Este instrumento permite la identificación de pueblos y comunidades indígenas en procesos de levantamiento de datos locales, a fin de evitar la vulneración del derecho a la consulta por deficiencia de la información principalmente cuantitativa que contiene la BDPI. La guía contiene técnicas e instrumentos para recolectar la información necesaria que permita identificar a los pueblos indígenas. También contiene herramientas metodológicas (guías de entrevistas, modelos de informe) para facilitar el trabajo de los funcionarios de la entidad impulsora.

El trabajo de identificación de pueblos indígenas, en campo, implica que equipos especializados del VMI, integrados por antropólogos y sociólogos, viajen financiados por el Ministerio de Cultura a las zonas en las que se realizan los procesos de consulta para constatar la existencia de pueblos indígenas, las comunidades

que abarcan, sus características culturales y otros datos relevantes. Esta práctica se desarrolló a partir de los procesos de consulta del sector de hidrocarburos, tomando en cuenta las comunidades directamente afectadas por la medida.

La identificación en campo permite, además, recabar información relevante y generar nuevos insumos que nutren la BDPI. Destaca el caso del proceso de consulta del Lote 169 de hidrocarburos, por ejemplo, a partir del cual se pudo identificar al pueblo ashéninka (diferente al pueblo asháninka), lo que permitió incorporarlo como pueblo indígena en la BDPI. Posteriormente, los ashéninka han participado en los procesos de consulta de los lotes 175 y 189, y en la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor.

La participación de organizaciones indígenas regionales en los procesos de identificación en campo ha sido fundamental para garantizar su éxito. Este es el caso de la Organización Regional de Aidesep Ucayali (ORAU), por ejemplo, que participó en la etapa de identificación de los procesos de lotes hidrocarburíferos de la región de Ucayali. Su participación permitió la identificación e intermediación ante interlocutores a nivel local, sin lo cual el proceso de identificación y consulta hubiera sido imposible.

Cuadro 5 | Guía de identificación de pueblos indígenas



La Guía de Identificación de Pueblos fue publicada con el fin de orientar a los funcionarios públicos encargados de los procesos de consulta previa durante la identificación de pueblos indígenas u originarios a ser consultados. La guía está destinada a los casos de consulta en los que la medida a consultar posee un ámbito geográfico bien definido. Es decir, para medidas cuyas afectaciones se circunscriben a un espacio territorial específico, como es el caso de las medidas vinculadas a actividades extractivas o áreas de conservación regional. La Guía establece pautas y lineamientos que no tienen carácter prescriptivo, sino que más bien deben adaptarse al contexto, realidad y características particulares de cada caso. En ésta se plantea una etapa de trabajo de campo en cada comunidad nativa posiblemente afectada, además de procedimientos de levantamiento de información, verificación y cruce de información, difíciles de realizar en procesos de consulta de ámbito nacional.

Continúa...

La Guía de Identificación de Pueblos ha sido particularmente relevante en procesos relacionados con el sector hidrocarburos, en los cuales ha permitido identificar con precisión a los pueblos indígenas, orientando el acopio de información en cada una de las comunidades presentes en las áreas de afectación de los lotes petroleros. De este modo, las consultas en hidrocarburos han incluido a las organizaciones representativas de los pueblos en las comunidades, evitando exclusiones y otorgando mayor legitimidad a los procesos. Asimismo, el trabajo etnográfico realizado por los equipos ha contribuido a incorporar pueblos indígenas a la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, complementando y actualizando la información existente.

Los primeros procesos en el sector extractivo realizados bajo la LCP estaban relacionados con la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros nuevos (lotes 169, 175, 189, 195, 164). Dado que todos estos lotes se encontraban en zonas sin explotación previa, la etapa de identificación fue importante para iniciar los contactos y explicar los alcances de la medida de manera preliminar. Como resultado de estos procesos se ha logrado reconfigurar los linderos iniciales del lote, por abarcar alguna zona considerada como sagrada, así como la conformación de comités participativos de monitoreo ambiental y el establecimiento de cuotas de empleo para las comunidades de la zona al momento de iniciar operaciones.

Por último, con el propósito garantizar el ejercicio del derecho a la consulta previa y previendo el caso en el que estos mecanismos de identificación de pueblos fallen o sean vulnerados, la LCP prevé que las comunidades indígenas puedan solicitar su inclusión en un proceso de consulta previa ya en marcha, o requerir la celebración de la misma²⁷. Si la respuesta por parte de la entidad promotora de la medida es negativa, el Ministerio de Cultura tiene la responsabilidad de resolver el diferendo en segunda instancia. A la fecha, se han dado importantes avances en la identificación de sujetos de derecho de la LCP, contribuyendo a la realización de procesos de consulta no solo en las regiones amazónicas, sino también en las regiones andinas de Cusco, Ancash y Apurímac.

El establecimiento de este tipo de instrumentos disminuye la incertidumbre de los actores que forman parte de los procesos de consulta, tanto por parte del Estado como de los pueblos indígenas. Asimismo,

permite reducir el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, pues al estandarizar los criterios de categorización se acortan los márgenes para interpretaciones diferentes (incluso divergentes) entre los sectores que cumplen el papel de entidad promotora en procesos de consulta. Se establece así un piso mínimo que garantiza el respeto de los derechos colectivos, siempre y cuando los sectores se apropien del instrumento. Sin embargo, a diferencia del derecho de petición de inclusión en el proceso, cuya resolución en segunda instancia corresponde al Ministerio de Cultura, éste no cuenta con la facultad de auditar de manera vinculante el uso de los criterios desarrollados en la guía metodológica para identificar los pueblos indígenas a ser consultados.

¿Cómo prepararse para la consulta?

La LCP contempla reuniones preparatorias anteriores a la fase de publicidad de la medida a ser consultada,

27 Resolución Viceministerial N° 010-2013-VMI-MC (que aprueba la Directiva N° 002-2013-VMI/MC).

que durante el desarrollo de los procesos realizados hasta ahora han demostrado ser un espacio de planificación y diálogo crucial. En este contexto se han desarrollado algunas de las prácticas más relevantes de la experiencia peruana.

Uno de estos elementos es la elaboración consensuada del Plan de Consulta. Este es un documento público que contiene información detallada sobre la realización del proceso de consulta previa. El plan de consulta incluye información sobre la identificación de la medida a consultar y la identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados. Asimismo, describe las etapas de diseminación, información, evaluación interna y diálogo, señalando los plazos de cada una, los lugares de las reuniones, la metodología y lenguas a utilizarse, los mecanismos de información y clarificación de diversos puntos vinculados al proceso de consulta. Finalmente, el plan describe las tareas y responsabilidades de los actores involucrados en el proceso.

Si bien la LCP no plantea que estos planes deban elaborarse de modo participativo, la experiencia ha demostrado que la elaboración de los mismos con las comunidades y otros actores relevantes (asesores, ONGs, federaciones campesinas) permite una mejor coordinación y facilita el diálogo productivo con las organizaciones y comunidades locales. Por esto, pese a que el reglamento solamente requiere que el plan de consulta sea “entregado” a los pueblos indígenas a ser consultados antes de iniciar el proceso, los planes se han venido realizando de manera consensuada con las comunidades desde los primeros procesos de consulta en el sector hidrocarburos (2012).

En las reuniones preparatorias se hace una presentación preliminar de la medida a ser consultada y los alcances del derecho a la consulta, a la vez que se establecen fechas y plazos para el desarrollo de la misma con los representantes indígenas. Antes y en

paralelo a estas reuniones preparatorias, el equipo del VMI realiza un mapa de actores clave, no solo de actores indígenas sino también de sus aliados y grupos de actores con intereses en la medida a consultar. Esto ayuda a la entidad consultante a entender los márgenes de negociación y las expectativas con las que tendrá que lidiar. Las reuniones con los actores identificados se realizan en campo desde el momento de prospección e identificación de las comunidades indígenas a ser consultadas, antes de iniciar el proceso de consulta en sí. En estas reuniones previas se trata de aclarar cuestiones como cuáles son las demandas principales de las organizaciones locales, cómo piensa la entidad promotora garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas involucrados, y cuáles son las percepciones de los asesores y organizaciones regionales y nacionales.

¿Cuándo se consulta?

La LCP no da recomendaciones sobre cuál es el mejor momento para realizar la consulta. Solo se limita a señalar la obligación de las entidades estatales de identificar aquellas medidas legales o administrativas que afecten derechos colectivos de los pueblos indígenas, al efecto de consultarlas. Pese a ello, el momento en el que se desarrolla la consulta es crucial, ya que del mismo dependerá que los pueblos indígenas consultados tengan o no la suficiente información para que la consulta sea verdaderamente libre e informada. Las disputas sobre el mejor momento para ejercer la consulta son, de hecho, frecuentes. En el caso de la consulta del proyecto de Hidrovía Amazónica (2014), un proyecto que pretendía mejorar las condiciones de navegabilidad del sistema fluvial hidroviario de la Amazonía peruana, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no tenía, en principio, intención de someter el proyecto a consulta. El MTC entendía que la Hidrovía formaba parte de la provisión general de servicios públicos, que está exenta de consulta. Sin embargo, un juez de Nauta (región de Loreto)

determinó que se sometiera el proyecto a consulta entre las comunidades nativas del río Marañón. Finalmente, se sometieron a consulta los términos de referencia de la evaluación de impacto ambiental, ya que las comunidades argumentaron que esto permitiría incorporar su mirada en la definición de las variables a ser estudiadas. Sin embargo, consultar los términos de referencia podía conllevar a su exclusión del análisis de los resultados, por lo que es recomendable incorporar la voz de la comunidad en todas las fases del estudio, de manera que puedan participar de la evaluación del impacto de las variables consideradas.

En este sentido, la CIDH ha advertido que, en el caso de las industrias extractivas al menos, hay ocasiones que ameritan consulta previa incluso antes del otorgamiento de concesiones, pues hay concesiones mineras o extractivas que se superponen casi íntegramente con el territorio ancestral de los pueblos indígenas, poniendo en riesgo su existencia y su cultura. Tal es el caso de la Comunidad Campesina de Cañaris, donde el 90% de su territorio fue dado en concesión a diversas compañías mineras²⁸. La CIDH también hace referencia a casos especiales, como los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, que requieren de previsiones especiales para garantizar su integridad y subsistencia.

Casos como el de Hidrovía ponen de manifiesto que la consulta debe ser entendida como un proceso y no como un momento, ya que está sujeta a cambios de necesidades, revisiones, renegociaciones a la luz de nueva información, y acuerdos que deben monitorearse. La consulta no debe entenderse como una instancia de licencia social, sino como un mecanismo de diálogo intercultural destinado a llegar a acuerdos cuando hay afectación de derechos. Esto no quiere decir que no se deban implementar otros mecanismos para recoger los aportes, opiniones y propuesta de los pueblos indígenas. Al contrario, debe abrirse la posibilidad de incorporar otros mecanismos que afiancen estos procesos de participación más amplios.

Por otro lado, uno de los grandes riesgos de la consulta es que se consulten aspectos poco relevantes de un determinado proyecto o medida administrativa. De este modo, aunque se cumplan todas las etapas del proceso, aquello que se está consultando no es relevante. Por ello, una buena práctica es acotar adecuadamente qué medidas van a ser consultadas, mediante la realización de ajustes metodológicos que incorporen mayor flexibilidad en el desarrollo de la consulta.

Dentro de las instituciones públicas no se ha incorporado todavía, suficientemente, la práctica de identificar *a priori* medidas administrativas que son susceptibles de ser consultadas. En general, se tiende a soslayar la importancia de la consulta, bajo la idea de que es un trámite engorroso que requerirá despliegue adicional de recursos y tiempos generalmente escasos. En esta línea, las entidades públicas tienen un amplio margen dentro de la ley para responder con cierta discrecionalidad, de acuerdo con las concepciones políticas de los altos cargos. Por ejemplo, durante los primeros años de la aplicación del derecho, los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas respondieron sistemáticamente que no procedía desarrollar una consulta en minería.

Las instituciones públicas deberían incorporar en sus líneas de trabajo y planificación la identificación de medidas que requieran ser consultadas, así como la planificación presupuestaria y temporal necesaria para el desarrollo de los procesos. El VMI cumple con el mandato de solicitar a los distintos ministerios que identifiquen cuáles son las medidas que podrían requerir consulta; si bien no hay un mecanismo que obligue a los ministerios a entregar dicha información, se debe continuar enfatizando la importancia de identificar tempranamente las medidas susceptibles de consulta, desde un enfoque de afectación de derechos colectivos. De este modo, cada sector del Estado dispondrá de tiempo para planificar y presupuestar las actividades que pueden requerir consulta previa.

28 CIDH, *op. cit.*, 2016.



¿Cómo se consulta?

Los procesos de diálogo y negociación entre entes privados o del Estado y las comunidades u organizaciones indígenas suelen ser procesos de negociación con tremendas asimetrías de poder e información. Nivelar estas asimetrías es un paso crucial para que estos procesos sean realmente productivos. Si bien el sesgo generalizado es que la nivelación se refiere solamente a la capacitación o fortalecimiento de las comunidades, en la práctica se evidencia que los funcionarios del Estado también requieren de tiempo y preparación para encarar el diálogo de manera productiva.

Sin duda, los procesos de diálogo y consulta son más eficaces cuando el contexto permite que la participación y la negociación se lleven a cabo en igualdad de condiciones. El fortalecimiento de capacidades de

los actores involucrados, incluso antes del inicio del proceso de consulta, puede ayudar a las comunidades a elaborar y enunciar una visión común respecto a sus propuestas y demandas. Por otra parte, un aspecto en el que se evidencian especialmente las asimetrías es en el manejo de la información y en la interpretación que cada parte realiza de la misma. Por lo general, las propuestas de medidas administrativas son justificadas bajo parámetros técnicos, entendidos por un sector reducido de profesionales.

De acuerdo con la LCP, una vez identificada la medida a consultar y los pueblos indígenas que participarán del proceso, las entidades estatales promotoras deben poner en conocimiento de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios la medida sobre la que serán consultados, mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados. Legalmente, para esto se requiere que se cumplan dos condiciones: que la entidad promotora de la medida haya entregado físicamente el plan de consulta a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y que el plan de consulta y la medida a consultar sean publicados en el portal institucional de la entidad promotora, debiendo constar en dicho portal la fecha de publicación.

Sin embargo, durante los distintos procesos de consulta realizados se ha hecho evidente la necesidad de cumplir con, al menos, cuatro requisitos para garantizar que la información realmente llegue a las comunidades: (1) el plan de consulta debe ser traducido a la lengua propia de los pueblos indígenas a ser consultados, (2) se debe trabajar en la formación y capacitación de intérpretes locales que acompañen todo el proceso, (3) se debe hacer entrega y explicar el plan de consulta en visitas a las propias comunidades, y (4) se debe fortalecer la capacidad de los líderes y organizaciones indígenas, así como las de las autoridades del gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales. Sobre este último punto, las entidades estatales a menudo no cuentan ni con la

experiencia ni con personal capacitado para entablar un diálogo y negociación con comunidades indígenas, lo cual entorpece el diálogo y conduce a interpretaciones mínimas del derecho a la consulta, debido al temor que genera la incertidumbre de negociar con actores con los que no se está acostumbrado a negociar.

Una vez concluidas las reuniones preparatorias, la entidad promotora debe encontrar métodos y procedimientos culturalmente adecuados, que permitan desarrollar la etapa de publicidad dando a conocer el proceso. Una de las dificultades comunes, especialmente en proyectos de infraestructura, es la dificultad para traducir conceptos técnicos y administrativos en términos que puedan ser comprendidos y discutidos por las comunidades. El lenguaje técnico suele ser críptico y confuso incluso para los especialistas, quienes además están poco familiarizados con temas de interculturalidad, etnicidad o cosmovisión indígena.

En este sentido, la traducción de los documentos a lenguas indígenas juega un rol clave, no solo porque permite involucrar en la consulta a segmentos de las comunidades que de otra forma no podrían participar (y que suelen ser los más vulnerables), sino porque la traducción requiere un esfuerzo analítico por parte de las entidades involucradas para explicar de forma pertinente y sencilla los alcances de la medida. Esto implica fortalecer las capacidades de los funcionarios y brindar herramientas adicionales, de modo que los y las funcionarias puedan afrontar el diálogo intercultural en mejores condiciones.

Durante la consulta del Proyecto Hidrovía, en Iquitos, en mayo de 2015, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) entregó a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas participantes, junto con el plan de consulta, un resumen del plan traducido en las 12 lenguas indígenas del área del

proyecto (awajún, ashaninka, bora, capanahua, kukama-kukamiria, shawi, shipibo-konibo, yine, kichwa, murui-muinani, yagua y tikuna). Esta iniciativa, que sin duda involucró un esfuerzo considerable por parte del ente promotor, tuvo una gran relevancia simbólica para las comunidades participantes, que sintieron que su identidad y su cultura eran respetadas por el MTC, lo cual sentó un precedente positivo para el diálogo posterior. Por otra parte, desde el punto de vista pedagógico, aseguró que el objeto y proceso de la consulta eran comprendidos y que se contara con la información necesaria para que el proceso se desarrollara con mayores garantías.

En referencia a la formación y capacitación de intérpretes, en 2015 se oficializó la creación del Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura²⁹. El mismo tiene por objetivo consolidar una base de datos oficial que incorpore a ciudadanos y ciudadanas hablantes de lenguas indígenas u originarias de Perú, que hayan sido debidamente capacitados en la interpretación o traducción de dichas lenguas. Se espera que con su participación, ahora acreditada, se dé un importante avance en la garantía de los derechos lingüísticos y el acceso a los servicios públicos con pertinencia lingüística en las diversas entidades del Estado.

La publicación del registro oficializó la labor de 200 traductores e intérpretes de las 30 lenguas indígenas más habladas del país, formados por el VMI, a través de la Dirección de Lenguas Indígenas, desde el año 2012. Las capacitaciones que reciben estos intérpretes por parte del VMI incluyen información general, metodológica y técnica sobre el derecho en la consulta y sus procedimientos, así como sobre los aspectos técnicos de la medida objeto de la consulta para cada caso específico. Algunos de estos traductores han sido contratados por las entidades promotoras para facilitar la comunicación en los procesos de consulta. A lo largo

29 Decreto Supremo N°002-2015 MC.

de estos procesos se ha constatado la importancia de este personal tanto por su capacidad de traducción del plan de consulta, los resúmenes y hojas de ruta a entregar a las organizaciones, como por su labor de facilitador intercultural durante el diálogo.

La entrega de los planes de consultas, por otro lado, se realiza en visitas y talleres desarrollados en las comunidades involucradas, lo que permite disipar dudas e inquietudes a todos los miembros de las comunidades y organizaciones consultadas. Las visitas son altamente valoradas por las organizaciones indígenas y contribuyen al fortalecimiento de las relaciones entre los funcionarios y los representantes indígenas desde el inicio mismo del proceso de identificación de las comunidades afectadas por la medida.

Por último, desde mediados de 2013, el VMI inició el Programa de Capacitación en el Derecho a la Consulta Previa dirigido a líderes de los pueblos indígenas y a funcionarios del gobierno nacional, así como a las autoridades sub-nacionales. El objetivo del programa es desarrollar conocimientos y capacidades para participar, con garantías, en la implementación de los procesos de consulta previa. Entre las acciones principales del programa se cuentan los talleres de capacitación, en los cuales se trabaja desde un enfoque participativo, identificando con las propias comunidades sus prioridades y visiones de desarrollo, características socio-económicas, derechos colectivos y principales vulnerabilidades. Además de ello, los talleres explican el alcance de la LCP, detallando cada una de las etapas, los actores involucrados y los acuerdos a los que se puede llegar. El equipo del programa de capacitación también asume la facilitación en los talleres informativos de los distintos procesos de consulta.

La metodología desarrollada por el programa de capacitación ha sido validada en el curso de los mismos procesos y ha ido perfeccionándose y

enriqueciéndose con los aportes de los profesionales y los distintos actores partícipes en los distintos procesos. La experiencia y conocimiento de los temas relacionados con la consulta y los derechos colectivos de los pueblos indígenas por parte de los funcionarios del VMI ha permitido, además, aclarar puntos clave de la LCP que son poco claros en la redacción del documento. Este es el caso, por ejemplo, de las inquietudes y consultas de algunos líderes indígenas respecto a la distribución de beneficios (en consultas relacionadas a la explotación petrolera) o la atención a demandas históricas como derechos económicos y sociales que no necesariamente deberían ser acuerdos consultados, pues el Estado tiene obligación de atenderlos.

En el caso del proceso de consulta del proyecto de la Hidrovía Amazónica se realizaron 61 talleres de capacitación, a los cuales asistieron en total 3.634 personas, entre líderes y lideresas indígenas, funcionarios y funcionarias (67% de estos eventos estuvieron dirigidos a líderes y lideresas indígenas, 10% a funcionarios y funcionarias del Estado, y 23% fueron los talleres o reuniones relacionados a procesos de consulta previa). Estos talleres permitieron que los líderes indígenas comprendieran el proceso y el objeto de la consulta, a la vez que desarrollaron un mensaje unificado respecto a sus expectativas y las posibilidades reales de la consulta.

Si bien la traducción de contenidos y la contratación de intérpretes o facilitadores interculturales son estrategias importantes para nivelar y facilitar el diálogo, es importante que las entidades promotoras capaciten a sus funcionarios en materia de interculturalidad y se realicen ejercicios de traducción pedagógica de los elementos técnicos. Por otra parte, las organizaciones indígenas deben contar con el soporte de asesores expertos en la materia—independientes del Estado—que les orienten en estos aspectos.

¿Quién paga la consulta?

Finalmente, pero no menos importante, las consultas implican costos sustanciales para las comunidades, muchos de los cuales son intangibles o difíciles de cuantificar (como el lucro cesante de las actividades productivas o el costo de movilizar redes familiares para el cuidado de los niños). Estos costos, sin embargo, determinan la inclusión o exclusión de las comunidades y de grupos vulnerables al interior de éstas. La LCP estipula que la entidad promotora debe asumir todos los gastos del proceso de consulta, garantizando los aspectos logísticos (tales como pasajes y viáticos para líderes indígenas), el alquiler de locales, costos de traducción, estudios, etc. Esto requiere que los distintos organismos que tienen que desarrollar consultas dispongan de recursos con la debida anticipación, que deben ser proyectados en el momento de planificación del presupuesto anual, para garantizar que el desarrollo de los procesos de consulta cuente con las debidas garantías. Esta planificación no ha sido sencilla por numerosas razones, que van desde la falta de acierto por parte de los entes del Estado en la identificación de las medidas que deben ser sujetas a consulta, hasta la poca comprensión de los costos y consideraciones especiales que involucran una consulta para que esta sea realmente inclusiva.

La experiencia muestra que la financiación de los procesos de consulta debe prestar especial atención a los grupos más vulnerables, que tradicionalmente son excluidos de los procesos de negociación y diálogo. Tal es el caso de las mujeres indígenas, por ejemplo, que suelen tener poca voz y poder de decisión en las relaciones de sus comunidades con la sociedad nacional. Las mujeres indígenas suelen ser víctimas de doble discriminación por su condición de mujeres e indígenas. Un estudio reciente del Banco Mundial encontró, por ejemplo, que las brechas que afectan los hogares indígenas se incrementan notablemente si estos están liderados por una mujer³⁰.

Esta exclusión extrema tiene varias raíces, asociadas tanto a procesos de exclusión intracomunitaria como a sesgos en las sociedades nacionales, que privilegian la negociación con indígenas hombres porque suelen tener mejor dominio de la lengua nacional, tienen mayor probabilidad de recibir educación formal y de ocupar cargos de liderazgo en sus comunidades, etc.³¹. Este desafortunado encuentro de sesgos lleva a que, por ejemplo, los títulos de propiedad de la tierra sean frecuentemente negociados y otorgados al hombre jefe del hogar, cuando el conocimiento y fuerza laboral necesaria para mantener en marcha el sistema productivo a menudo reside en las mujeres. El empoderamiento de las mujeres indígenas es, por esto, un medio eficaz para reducir la exclusión social y la pobreza, así como para crear modos innovadores de autodesarrollo. Pero para ello los procesos de consulta deben contar con los medios para que la visión de los colectivos más vulnerables sea tenida en cuenta.

Garantizar los fondos para financiar la consulta requiere, por todo lo expuesto, que las entidades promotoras desarrollen la capacidad técnica y el conocimiento para identificar los obstáculos que puedan encontrar diferentes subgrupos, dentro de las sociedades indígenas, para ejercer su derecho a la participación. Esto incluye también el financiamiento para saldar o mitigar estas brechas. En la región se han propuesto varias alternativas en aspectos de género, como el requerimiento de un quorum representativo de mujeres en las asambleas y actividades relacionadas a la consulta, así como la creación de fondos especiales para cubrir los costos de consultar a subgrupos vulnerables o poco representados.

Todo esto exige un ejercicio de planificación presupuestaria, informándose de costos y plazos con la debida anticipación. Las entidades estatales tienen que considerar en sus presupuestos partidas asignadas de manera previa. La vaguedad de la LCP respecto

30 Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*, 2015.

31 *Idem*.

a la identificación de medidas y la planificación presupuestaria ha llevado a prácticas muy disímiles.

Así, por ejemplo, en el sector hidrocarburos, la entidad promotora ha contado siempre con presupuestos estimados para los procesos de cada lote licitado. De este modo, los fondos han sido ejecutados con celeridad, facilitándose también la implementación del proceso de consulta. En cambio, en el caso de la consulta del Plan Nacional de Salud Intercultural, a cargo del Ministerio de Salud, no se previó con suficiente anticipación que los talleres informativos requerían de presupuesto y de un despliegue logístico considerable, pues se trataba de una consulta de ámbito nacional que incluía financiar traslados de los líderes indígenas para garantizar su participación. La falta de previsión presupuestaria y el poco presupuesto asignado generó descontento en las organizaciones y dilató el proceso de consulta, dificultando el establecimiento de acuerdos finales.

El VMI puede prestar asistencia técnica a las entidades promotoras para que elaboren presupuestos y cronogramas ajustados a las necesidades del proceso de consulta, pero esto requiere que el Ministerio de Economía y Finanzas tenga la suficiente apertura para garantizar a las entidades promotoras los recursos necesarios para desarrollar las consultas, para que éstas no constituyan un sobrecosto a la fase de planificación de los proyectos. Por último, se pueden explorar alternativas de financiamiento mixtas para la consulta, como sucede en Colombia para los casos de hidrocarburos, donde la empresa ganadora de la licitación se compromete al momento de la concesión a reembolsar al Estado los costos de la consulta o a financiar los mismos directamente. En estos casos, es importante que el Estado no delegue en el sector privado las funciones de supervisión y salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas, pues podrían generar procesos de consulta con fines meramente transaccionales.

Recomendaciones

Si bien la consulta previa no es un instrumento destinado a resolver la conflictividad social asociada al sector de las industrias extractivas, las expectativas sobre su aplicación en el sector han dominado la discusión pública en torno a ella desde los primeros meses de su aprobación. Por esto, es difícil aportar recomendaciones sobre los retos y perspectivas futuras de la LCP sin poner la discusión en el contexto de los conflictos sociales asociados a dicho sector.

El fin del ciclo de bonanza y de precios altos de las materias primas, que caracterizó la década

pasada, no parece estar frenando la expansión de los proyectos mineros, pero sí ha incrementado la presión para que el estado peruano flexibilice las normas ambientales y sociales en favor de un supuesto aumento de la competitividad. Lejos de mejorar el clima de negocios, esto podría revertir los avances hechos por Perú en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, en general, en la búsqueda de estrategias estructurales para alcanzar un crecimiento inclusivo, dentro de las cuales se circunscribe la LCP (ver cuadro 6).

Cuadro 6 | Los impactos de las industrias extractivas según la Comisión Internacional de Juristas (2016)



En noviembre de 2015, una misión de la Comisión Internacional de Juristas, organización internacional que goza de estatuto consultivo ante las Naciones Unidas, visitó Perú con el objetivo de analizar algunos de los impactos de las actividades extractivas sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales humanos en Perú. Entre los principales hallazgos, la CIJ concluyó que existe una presión en favor de la flexibilización de normas ambientales y sociales que incide directamente en el debilitamiento de garantías de los derechos indígenas, lo que podría suponer el incumplimiento de las obligaciones internacionales de Perú.

Continúa...



En relación con los derechos de los pueblos indígenas, la CIJ recomienda, entre otras cuestiones:

- Garantizar que los cambios normativos para facilitar la inversión en el sector extractivo no reduzcan la capacidad del Estado para proteger los derechos humanos y, en particular, los relativos a la protección del ambiente y de las garantías procesales de protección de la consulta previa;
- Asegurar que todas las comunidades indígenas sean reconocidas como tal, sin limitaciones a su personería jurídica ni a sus territorios, independientemente de si éstas se denominan o son descritas como comunidades andinas o amazónicas;
- Implementar adecuadamente la LCP en casos de medidas estatales que promueven desde el inicio proyectos extractivos, garantizando el diálogo intercultural en los procesos de hidrocarburos y afianzando la aplicación de la LCP para el sector minero; y
- Establecer mecanismos eficientes de coordinación entre los varios ministerios y otras instituciones públicas para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas.

Comisión Internacional de *Juristas, Industrias extractivas, derechos humanos y conflictos sociales en Perú. Informe de misión, 2016.*

La LCP nació, en gran parte, como respuesta al aumento de la conflictividad en el país, directamente asociada al aumento exponencial de la minería en los últimos años. Sin embargo, esta iniciativa encontró la oposición de

una parte de grupos de interés en el sector minero, por entender que la LCP podía ralentizar más las inversiones y que, con las medidas de carácter social desarrolladas en las zonas de influencia minera, era suficiente.

Tras muchas discusiones, dentro y fuera del gobierno peruano, finalmente el sector minero entendió que la estrategia de responsabilidad social e información de las compañías y el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas son dos cosas distintas, por lo que, a la fecha de publicación del presente reporte, ya se han desarrollado tres procesos de consulta previa en contextos mineros, en los departamentos de Cusco, Ancash y Apurímac.

Las tres consultas llevadas a cabo en el sector minero, así como los otros 20 procesos de consulta realizados hasta la fecha, desmitifican los temores y discusiones que siguieron a la aprobación de la Ley³². La existencia de un marco normativo claro y de instituciones capaces de implementarlo no solo garantiza los derechos de las comunidades, sino que genera un ambiente mucho más propicio para la inversión. De hecho, todas las consultas concluidas al día de hoy han terminado en acuerdos, totales o parciales, y todas se han desarrollado en un plazo de tiempo razonable. Estas experiencias demuestran que, lejos de ralentizar las inversiones, en la práctica la LCP tiene un gran potencial para generar un mejor clima de negocios, proveyendo a las empresas y al Estado de mejores garantías y seguridad social.

Más aún, a partir de 2012 el número de conflictos sociales ha venido reduciéndose de manera paulatina. Si bien este descenso se puede atribuir a muchos factores no relacionados con la LCP, está claro que Perú ha venido experimentando un lento pero gradual cambio de paradigma respecto al conflicto, orientado a desarrollar estrategias de carácter más preventivo y estructural.

Es comprensible que en un período económicamente menos favorable el Estado peruano quiera introducir reformas. Sin embargo, los cambios normativos e institucionales para facilitar la inversión en el sector extractivo no deben reducir la capacidad del Estado para

proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre los que destaca el derecho a la consulta previa.

Por otro lado, si bien la implementación de la LCP en estos primeros años ha tenido un carácter exploratorio y de aprendizaje, a cuatro años de su promulgación existe ya en Perú un soporte normativo, una arquitectura institucional y un acumulado de experiencias que es importante reconocer, salvaguardar y mejorar, al margen de los cambios políticos. Es importante que el gobierno, independientemente de su color político, asuma que la implementación de la LCP no solo mejora el andamiaje institucional del Estado para relacionarse con los pueblos indígenas, haciéndolo más atractivo a las inversiones social y ambientalmente responsables, sino que lo hace más justo e inclusivo. Por esto, más allá de las mejoras que requiera la norma y la práctica de la consulta previa, se debe trabajar para profundizarla y convertirla en una práctica habitual dentro del Estado. Finalizamos, por esto, planteando algunas recomendaciones que esperamos contribuyan en este sentido.

La consulta previa es una oportunidad para la inclusión social

A las brechas sociales y económicas que aquejan a la mayoría de los pueblos indígenas de la región, se les suma una brecha de acceso al Estado y las instancias de toma de decisiones sobre aspectos que potencialmente pueden afectar sus vidas, sus territorios y culturas. Por esto, la implementación de la consulta previa es a menudo vista por pueblos y comunidades indígenas como una oportunidad para acceder a estas esferas de toma de decisión y exigir un mayor y mejor acceso a los servicios públicos y programas sociales. No es extraño entonces que la consulta se vea sobrepasada por peticiones—legítimas—consecuencia de décadas, si no siglos, de exclusión. Esto supone un riesgo y una oportunidad para la consulta.

32 Oportunidades y desafíos de la implementación de la Ley de Consulta Previa en la mediana y gran minería. Reporte no publicado, comisionado por el Banco Mundial a CCPM para discusión interna. 2013.

El riesgo se refiere al costo de ver sobrepasadas las capacidades del ente consultante, que tiene que responder a una avalancha de solicitudes desde sus limitados márgenes de maniobra, lo cual dificulta el diálogo, distrae del objeto de la consulta y retrasa la llegada a acuerdos sustanciales. La oportunidad está en que, a través de un ejercicio estructurado y coordinado del derecho a la consulta, se puede convocar la presencia de varios sectores del Estado que tienen, por su parte, escasas oportunidades de entablar un diálogo directo con las comunidades indígenas y sus representantes. Esto permite ampliar el margen de acción y atender algunas de estas solicitudes, o encarar la difícil conversación sobre las razones para su exclusión, y buscar soluciones junto con las comunidades.

En ese sentido, es importante que las instituciones del Estado se coordinen entre sí alrededor de la consulta. Para que esto sea posible, la LCP designó al VMI como ente rector, quien debía actuar de forma lo suficientemente flexible como para incorporar a la discusión temas que no están única y exclusivamente relacionados con los efectos “directos” de la medida. La titularidad de las tierras ancestrales parecería no guardar relación con los impactos directos de un proyecto de hidrocarburos, por ejemplo, y no competen al sector que promueve la consulta (MINEM). Sin embargo, el alza del valor de los terrenos alrededor de la infraestructura asociada a estos proyectos afecta directamente la capacidad de las comunidades de mantener la posesión de su territorio, por lo que tiene sentido discutir temas de titularidad en estos ámbitos, más allá de las discusiones de conservación ambiental. Por otro lado, el acceso a la escuela mejora la empleabilidad de los jóvenes y contribuye a la redistribución de beneficios. El acceso a la salud ayuda a prevenir posibles impactos ambientales negativos de la explotación. Todos estos son impactos directos, si no presentes al menos futuros o potenciales.

La respuesta a esta cadena lógica no debe ser evitar la consulta, por carecer de respuestas, sino coordinar la acción del Estado para que la consulta sirva de palanca para procesos de inclusión de mediano y largo alcance. La apertura a las visiones de las comunidades y la flexibilidad para entender y—en la medida de lo posible—atender sus demandas son componentes imprescindibles del principio de buena fe que debe regir la consulta. Las comunidades indígenas, además, suelen tener consciencia de las limitaciones de su interlocutor si perciben que se negocia en buena fe. Hasta la fecha, de hecho, todos los procesos de consulta realizados han culminado con acuerdos totales o parciales. Por ejemplo, en el sector hidrocarburos se han acordado modificaciones en los contratos respecto a la protección ambiental y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la implementación de futuros comités de supervisión comunitarios y cuotas de empleo preferente para los ciudadanos indígenas.

Si bien la llegada a estos acuerdos es un síntoma positivo, también es fundamental que el Estado, a través de las entidades correspondientes, los asuma con celeridad. Lamentablemente, la LCP no asigna plazos para el cumplimiento de acuerdos, ni establece sanciones administrativas en caso de incumplimiento. Tampoco da suficiente potestad al VMI para emitir opiniones vinculantes o convocar a los sectores relevantes del Estado a participar de los procesos de consulta. Es importante que el rol coordinador de VMI sea formalmente fortalecido, incluida la capacidad de exigir y monitorear que los sectores hagan efectivos los acuerdos alcanzados (ver abajo). Los procesos de consulta deben servir entonces como incentivo para superar barreras estructurales, fortaleciendo la presencia del Estado en territorios indígenas, así como para superar debilidades institucionales, aumentando la capacidad de la entidades públicas de generar valor público en estos territorios.

Debe crearse mayor coherencia institucional alrededor de la consulta previa

La LCP debe circunscribirse en un proceso mayor de transformación del Estado, orientado a crear una cultura de diálogo—y en particular de diálogo intercultural—que es aún incipiente en la institucionalidad peruana, a pesar de contar con un número importante de instancias de diálogo y participación. En 2012, por ejemplo, se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad pero, además, muchos sectores tienen reglamentos y unidades propias destinadas al diálogo y la resolución de conflictos, muchas de ellas con competencias coincidentes entre sí.

A pesar de este andamiaje institucional y normativo, menos del 53% de los conflictos sociales activos reportados por la Defensoría del Pueblo a mediados del 2015 se encontraban bajo algún mecanismo de diálogo y, de éstos, el 57% se establecieron luego de que el conflicto ya había devenido en algún hecho de violencia³³. Esto refleja el carácter predominantemente reactivo y descoordinado de las instituciones en torno al conflicto y las relaciones comunitarias.

El Estado en su conjunto tampoco ha desarrollado una visión unificada y coherente sobre la importancia—y obligatoriedad, como derecho reconocido nacional e internacionalmente—de implementar la consulta previa. Parte de la resistencia de algunos sectores del gobierno y del sector privado a incorporarla como buena práctica de relacionamiento comunitario tiene que ver con una pobre comprensión de la consulta previa y la acumulación de malas prácticas, no solo en Perú sino a nivel regional. Los requisitos regulatorios establecidos en el Convenio 169 de la OIT son interpretados frecuentemente de manera limitada, con el propósito de evitar conversaciones “difíciles” con las comunidades. El pretexto es que la consulta retrasa la aprobación de proyectos y desincentiva la inversión privada. La

experiencia de las últimas décadas demuestra que, por el contrario, una adecuada y honesta implementación de la consulta ayuda a dirimir diferencias, reduciendo la probabilidad de conflictos y con esto evitando costos económicos, sociales y legales.

Además, hoy en la región no es posible desarrollar proyectos o políticas que afectan los derechos colectivos de los pueblos indígenas sin su apoyo, sea porque su consentimiento está regulado desde el punto de vista legal o por la presión que las comunidades pueden ejercer por la vía de los hechos. Conflictos notorios como los de Bagua o Tintaya muestran que, si bien la participación de las comunidades locales tiene un costo en términos económicos y de tiempo, el costo de no incluirlas es mucho mayor.

Perú cuenta con un acervo importante de experiencias de diálogo que dan luz sobre las estrategias para transformar el conflicto en acuerdos, a través del trabajo concertado de actores con intereses y capacidades tremendamente desiguales³⁴. Las mesas de diálogo, por ejemplo, son un mecanismo de resolución de conflictos bien establecido en el país (regulado por varios sectores) que permite hacer frente a las preocupaciones y aspiraciones de las comunidades en torno a la minería y a diversos proyectos de desarrollo, a través de un proceso de relacionamiento directo entre las partes en disputa. Casos exitosos de diálogo, como la mesa de Quellaveco o la primera mesa de Tintaya, no solo han ayudado canalizar los reclamos de la población local, sino que devienen en valor agregado para las compañías involucradas y un importante capital político para las autoridades³⁵.

A diferencia de las mesas de diálogo, sin embargo, que son mecanismos *ad hoc* para la resolución de conflictos, la LCP ofrece a las organizaciones indígenas y el Estado una oportunidad para crear

33 CIDH, op. cit.2016.

34 Greenspan, Emily, *From Controversy to Consensus? Lessons Learned from Government and Company Consultations with Indigenous Organizations in Peru and Bolivia*, 2015.

35 Banco Mundial, *Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú*, 2015.

espacios de diálogo previos al conflicto, que permitan un entendimiento más profundo de las necesidades y visiones de los pueblos indígenas sobre el tipo de desarrollo que colectivamente quieren, así como de las estrategias culturalmente aceptables para alcanzarlo. Este entendimiento, evidentemente, requiere de la creación y el fortalecimiento de espacios de diálogo permanente con las organizaciones indígenas, que es precisamente el tipo de espacios provistos por la correcta implementación de la consulta previa.

Una ventaja importante entre de la LCP en relación con otros mecanismos de diálogo o consulta de los que dispone el país hasta la fecha—como las mesas de diálogo o durante la aprobación de los EIA, por ejemplo—es que los acuerdos logrados durante los procesos de consulta previa son vinculantes, lo cual ofrece mayores garantías al diálogo.

La consulta previa debe articularse con otros mecanismos de participación e inclusión

Si bien la consulta previa busca garantizar los derechos colectivos de la población indígena, es importante tener en cuenta que convive con otras formas de participación y diálogo, tanto aquellas exclusivas de los pueblos indígenas como otras que se aplican de manera general a toda la población. Por ejemplo, en Perú existen mecanismos de coordinación permanente como el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas del Ministerio de Cultura (donde participan las siete federaciones de alcance nacional) y consejos consultivos con los representantes indígenas en los sectores educación y forestal.

En tal sentido, los acuerdos derivados de los procesos de consulta deben enmarcarse en mecanismos de participación permanente que permitan desarrollar la gestión de la medida en coordinación con las organizaciones indígenas involucradas. Por ejemplo,

uno de los resultados del proceso de consulta del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, fue la incorporación de representantes indígenas en el consejo consultivo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).

Teniendo en cuenta que la consulta previa no es el fin último, sino más bien una herramienta de salvaguarda de otros derechos, el debate no solo debe estar centrado en cómo lograr mejores acuerdos, sino también en cómo lograr que los mismos sean implementados de manera articulada con las políticas nacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Desde la visión del gobierno peruano, generalizar el uso de la consulta previa para todas las instancias de relacionamiento con colectivos indígenas (como postula un sector de la sociedad civil y de las organizaciones indígenas) puede generar un conjunto de acuerdos insustanciales y difíciles de monitorear. Por ello, la consulta previa es concebida como una herramienta central, pero de ninguna manera exclusiva, para garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Pero para que la LCP cumpla con el propósito de convertirse en bisagra entre el Estado y los pueblos indígenas, debe haber un mejor reordenamiento de roles y un mayor compromiso de los sectores involucrados respecto a su implementación. La LCP no debe ser vista como un sustituto para la inclusión de la población indígena en otros mecanismos de participación y toma de decisiones. La consulta no puede substituir los esfuerzos de Estado por mejorar la representatividad de la población indígena en procesos electorales, por ejemplo, pues éstos les permiten elevar sus visiones y anhelos de desarrollo a la agenda nacional, lo cual no solo mejora las condiciones de un proyecto o medida específica, sino que cambia los términos de su inclusión social.

Se debe fortalecer el rol del Viceministerio de Interculturalidad

Como hemos visto, una de las particularidades del modelo peruano es que las instituciones del Estado responsables de poner en marcha la consulta son las mismas que deben desarrollar la medida. Así, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) es responsable de implementar la consulta previa para el otorgamiento de concesiones mineras. Mientras el VMI, como órgano rector en materia indígena, tiene un rol de acompañamiento, facilitando las consultas y asistiendo al MINEM y a los pueblos indígenas durante el proceso de consulta.

Desde las discusiones de diseño de la LCP, las organizaciones indígenas reclaman que la institución a cargo de los asuntos indígenas debía ser la misma que realizara los procesos de consulta previa y pedían, además, que este organismo tuviera rango ministerial³⁶. La idea de que la entidad promotora de la consulta fuera la misma que desarrollaba la medida era vista con desconfianza, pues temían que sectores del Estado que son vistos por las organizaciones y comunidades indígenas como defensores de intereses corporativos fueran también los encargados de velar por sus derechos³⁷.

En efecto, dentro del Estado peruano existe aún hoy una gran diversidad de posiciones respecto a las reivindicaciones de los pueblos indígenas, en general, y la LCP en particular. Esta disparidad de criterios ha estado caracterizada, además, por una asimetría de poder notable en el interior del propio gobierno, en favor de los sectores que sostienen el aparato productivo. Por esto es imperativo fortalecer al VMI para que pueda garantizar efectivamente el pleno ejercicio del derecho a la consulta, o bien reorganizar la implementación de la consulta de manera que las instituciones a cargo de implementarla no jueguen el doble rol de promotor de la consulta y parte interesada. Tal es el caso de

Colombia, por ejemplo, donde el Ministerio de Interior se desempeña como intermediario entre todos los sectores promotores de consultas y las organizaciones indígenas. Un inconveniente de este enfoque es que puede producir cuellos de botella, debido a la excesiva demanda de consultas a tramitar por un solo ente gubernamental.

Una manera de subsanar este conflicto de intereses en Perú es fortalecer el rol del VMI en el proceso de consulta, dotándolo de mayor capacidad técnica, presupuestaria y respaldo legal. El VMI debe, para esto, contar con opinión vinculante en casos de controversias, a la par de ejercer su rol de coordinación y facilitación de todos los procesos de consulta. Dadas sus competencias, la experiencia acumulada y el nivel técnico existente dentro del Estado, el VMI es la instancia mejor calificada para ejercer este rol de garante del derecho a la consulta en el presente.

Además, es importante que el Estado afiance la rectoría del VMI como ente técnico encargado de concertar, articular y coordinar la implementación del derecho de consulta, superando la tendencia de los sectores a trabajar de manera aislada y sin coordinación. Afianzar esta rectoría implica también dotar al VMI de los recursos adecuados, más aun tomando en cuenta que el presupuesto del sector cultura es de los más bajos del presupuesto nacional. También implica garantizar equipos de profesionales multidisciplinarios capaces de acompañar las distintas etapas del proceso, generando experticias y legando a las instituciones involucradas metodologías, pautas y herramientas que permitan desarrollar la consulta de forma óptima.

Se debe contribuir al fortalecimiento de las organizaciones indígenas

Para reducir las asimetrías existentes y garantizar que las organizaciones indígenas ejerzan sus derechos de manera plena, los gobiernos y la sociedad civil deben

36 Schilling-Vacafior, Almut; Flemmer, Riccarda, Op. cit, 2015.

37 CIES, *Minería: mapa de actores (consultoría para el Banco Mundial)*, 2014.

apoyar el fortalecimiento de capacidades y la legitimidad de los representantes indígenas. El fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas es fundamental para ayudar a las comunidades a elaborar y enunciar una visión común en las consultas. Las ONGs locales suelen contribuir a preparar a las comunidades para afrontar este diálogo y afrontar las negociaciones de manera eficaz y con conocimiento de sus derechos³⁸, pero el Estado debería jugar un papel más activo en estos procesos. El respeto y monitoreo de los derechos indígenas son responsabilidad del Estado, por lo que su promoción y vigilancia no puede depender solamente de la buena voluntad o el interés de terceros.

Las organizaciones indígenas deben tener conocimiento de las normas nacionales e internacionales que amparan sus derechos para convertirse en verdaderos aliados y guardianes de la LCP. Asimismo, las organizaciones indígenas deben fortalecer su relación y representatividad con las comunidades y grupos locales, generando espacios para el intercambio de información relevante, que recoja la visión de las bases y la exprese en su relación con el Estado.

Para que las organizaciones indígenas afronten los procesos de negociación mejor equipadas es necesario garantizar su acceso a fondos, públicos o privados, que les permitan fortalecer su desempeño institucional y contratar a asesores independientes que les acompañen en los procesos de negociación. En la actualidad, muchas de las federaciones indígenas se sustentan con recursos provenientes de ONGs o de agencias de cooperación internacional, que suelen estar atados a sus metas institucionales. En el caso de la Amazonía, por ejemplo, muchos de estos fondos están principalmente orientados a la conservación del bosque. Sin embargo, de acuerdo con los propios dirigentes indígenas, esta fuente de ingresos es limitada y no siempre coincide con sus visiones de desarrollo; por ello, más pronto que tarde debía discutirse la posibilidad de que las organizaciones indígenas, una vez cumplan algunos requisitos (como la inscripción en un registro administrativo, por ejemplo), tengan acceso a fondos estatales que les permitan funcionar de manera independiente. Las organizaciones indígenas, por su parte, deben hacer un mayor esfuerzo para encontrar sinergias entre sí, para reducir costos y redundancias.



38 Banco Mundial, *Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú*, 2015.

Por otro lado, es importante apoyar a las organizaciones indígenas a mejorar su representatividad, a menudo cuestionada por los gobiernos y por las comunidades a las que se supone representan. Sin duda, la falta de representatividad de los pueblos indígenas y los conflictos al interior de sus organizaciones representativas dificultan seriamente la participación local. El análisis de los procesos de consulta aquí contemplados muestra que es conveniente establecer una mayor claridad y precisión respecto a los criterios que van a regir la representación de las organizaciones y la acreditación de sus bases en distintos ámbitos territoriales. Si bien este ejercicio se ha venido realizando de manera espontánea, convendría definir, junto con las propias organizaciones indígenas, criterios para determinar la representatividad de una organización en un ámbito geográfico determinado, así como el nivel de inclusión de estas organizaciones en relación con los segmentos más vulnerables (mujeres, adultos mayores, etc.).

Se debe promover la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos

El incumplimiento de acuerdos es uno de los detonantes más frecuentes de los conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo³⁹. Esto no es del todo sorprendente, dado que la mayor parte de las instancias de negociación en el ámbito de las industrias extractivas (las consultas sobre los estudios de impacto ambiental, las mesas de desarrollo y de diálogo, entre otros) no tienen carácter vinculante. Precisamente, una de las ventajas de la LCP por sobre estos mecanismos de diálogo es que los acuerdos a los que se llega en el marco de las mismas son vinculantes, lo cual ofrece garantías de que el diálogo no será en vano.

Sin embargo, una de las principales debilidades de la LCP y su reglamento, en la actualidad, tiene que ver con la falta de claridad sobre los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados, que deberían

incluir una descripción de plazos y obligaciones de las partes. Hasta la fecha, todos los procesos de consulta realizados han culminado con acuerdos totales o parciales, pero no existe un mecanismo que permita monitorear si las entidades promotoras están cumpliendo con lo acordado durante los procesos de consulta, si las comunidades están satisfechas con la ejecución de estos acuerdos, si se deben establecer mecanismos de resarcimiento y reparación por incumplimiento, o si se deben realizar ajustes a los acuerdos alcanzados en el caso de que aparezca nueva información que amerite revisar las decisiones tomadas.

Debido a este vacío, el VMI debe liderar una iniciativa que, en articulación con el resto de sectores y niveles de gobierno, permita monitorear la implementación de los acuerdos en plazos de tiempo razonables, incluyendo aquellos que, en sentido estricto, pueden ser interpretados como ajenos al proyecto consultado. También se ha planteado la necesidad de crear una base de datos pública con los acuerdos alcanzados durante los procesos de consulta concluidos, que permita ejercer monitoreo social a todos los interesados, sean miembros de las comunidades involucradas o no.

Si no se establecen mecanismos estandarizados de seguimiento y garantía de cumplimiento, la LCP corre el riesgo de convertirse en otro instrumento de negociación fallido, que funcionará o no dependiendo de la buena fe de la entidad consultante, por un lado, y de la capacidad de las comunidades de reclamar su cumplimiento en los tribunales, situación que es poco frecuente y que constituye un caldo de cultivo para posteriores conflictos.

La implementación de la consulta previa debe incorporar criterios flexibles

Finalmente, para asegurar la continuidad de la LCP, la implementación de la consulta previa debe partir de criterios flexibles que permitan incorporar

³⁹ Un estudio no publicado del Banco Mundial de una muestra representativa de 70 casos de conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo, entre el 2006 y el 2014, encontró que la causa declarada más frecuente de conflicto fue el incumplimiento de acuerdos, presente en 26% de los casos reportados.

ajustes en función de las necesidades del momento y de la evolución de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Es difícil crear un instrumento de consulta que, en todo momento, se adapte a todas las necesidades de todas las instituciones, así como a las particularidades de todos y cada uno de los pueblos indígenas (con características socio-culturales, intereses y niveles de inclusión en el Estado muy heterogéneos).

Además, la LCP no es un fin en sí misma, un instrumento inalterable, sino una herramienta para hacer valer los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Durante las consultas, es importante que las partes involucradas mantengan una posición abierta y flexible durante todo el proceso. Las consultas son procesos complejos de negociación, que se prolongan durante meses y en los que los pueblos indígenas deben procesar y concertar con sus bases, de manera libre e informada, los

términos de la consulta y definir la posición que van a tomar de manera colectiva.

En este contexto, es importante que las partes estén abiertas a adaptarse a los posibles imprevistos que aparezcan en el camino. Los acuerdos alcanzados al inicio de una consulta pueden ser cuestionados ante la aparición de nueva información, el surgimiento de nuevos liderazgos en las comunidades, y el cambio en las prioridades del Estado y de los pueblos indígenas, entre otros. Por todo esto, es importante abordar la consulta como un emprendimiento orgánico en el que las reglas, las metodologías y los objetivos puedan estar sujetos a revisión constante. Para que esto suceda, la LCP no debe ser vista como un trámite más para la aprobación de proyectos, sino como una oportunidad para entablar un diálogo genuino con los pueblos indígenas, que permita integrar sus visiones de desarrollo a la agenda nacional.

Anexos

I. Procesos de Consulta Previa

- **Procesos de Consulta Previa en Hidrocarburos (11 procesos):** referidos a los procesos realizados en lotes petroleros situados en territorios de los pueblos indígenas, convocados por el Ministerio de Energía y Minas a través de la empresa estatal Perupetro (hasta agosto de 2015) y posteriormente a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos de dicho ministerio.
- **Procesos de Consulta Previa de Normas Nacionales (5 procesos):** referidos a normas de carácter nacional que susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas. El Centro de Salud Intercultural (CENSI) del Ministerio de Salud, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, y la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural del Ministerio de Educación. También el Ministerio de Cultura con la Ley de Lenguas.
- **Procesos de consulta previa de alcance regional (1 proceso):** referido al Plan de Desarrollo Imiria, en Ucayali, liderado por el Gobierno regional de dicha región.
- **Procesos de Consulta Previa en Infraestructura (1 proceso):** referido al proceso de consulta vías fluviales en la Amazonia desarrollado por la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- **Procesos de Consulta Previa de Áreas Naturales Protegidas (3 procesos):** referidos a la delimitación de un territorio como Áreas Naturales Protegidas (ANP) espacios del territorio nacional protegidos legalmente por el Estado debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica, entre otros aspectos. Los Gobiernos Regionales de Loreto y Cusco, y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP) han llevado a cabo procesos en esta materia.
- **Procesos de Consulta Previa en Minería (2):** referido al inicio de actividades de exploración o explotación de proyectos mineros.



Tabla 4 | Resumen de los procesos de consulta desarrollados en Perú (2012 – 2015)

N°	Caso	Alcance / Ubicación	Pueblo Indígena	Núm. comunidades involucradas	Entidad Promotora	Etapas
1	Area de conservación regional Majuna Kichwa	Loreto (Maynas y Mariscal Ramón Castilla)	Majuna y Kichwa	12	Gobierno Regional de Loreto a través del PROCREL	Decisión
2	Lote 169	Ucayali (Atalaya y Coronel Portillo)	Asháninka, Ashéninka y Yaminahua	17	MINEM / PERUPETRO S.A.	Decisión
3	Lote 195	Ucayali (Padre Abad) y Huánuco (Puerto Inca)	Kakataibo y Shipibo - Konibo	9	MINEM / PERUPETRO S.A.	Decisión
4	Lote 164	Loreto (Requena y Ucayali)	Capanahua y Kukama - Kukamiria	5	MINEM / PERUPETRO S.A.	Decisión
5	Lote 189	Ucayali (Atalaya y Coronel Portillo)	Asháninka, Ashéninka, y Shipibo - Konibo	37	MINEM / PERUPETRO S.A.	Decisión
6	Lote 175	Junin (Satipo) y Ucayali (Atalaya)	Asháninka, Ashéninka, Yine, Amahuaca, Matsigenka,	83	MINEM / PERUPETRO S.A.	Decisión

Continúa...

N°	Caso	Alcance / Ubicación	Pueblo Indígena	Núm. comunidades involucradas	Entidad Promotora	Etapas
7	Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre	Proceso a nivel nacional	Todos	Nacional Todos	Ministerio de Agricultura - Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	Decisión
8	Lote 192	Loreto (Datem del Maraón, Loreto)	Quechua, Kichwa y Achuar	25	MINEM / PERUPETRO S.A.	Decisión
9	Hidrovia Amazónica	Loreto, Ucayali (Abarca los ríos Huallaga, Maraón, Ucayali y Amazonas)	Achuar, Awajún, Ashaninka, Bora, Capanahua, Kichwa, Kukama kukamiria, Murui Muinani, Shawi, Yagua, Tikuna, Murui, Shipibo - Konibo, Yine y Urarina	Más de 350	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Decisión
10	Propuesta de Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional	Ucayali (Coronel Portillo y Ucayali) y Loreto (Requena)	Matsés, Shipibo - Konibo, Ashéninka, Ishconahua Shipibo - Konibo, Wampis	6	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)	Diálogo
11	Política Sectorial de Salud Intercultural	Proceso a nivel nacional	Todos	Nacional Todos	Ministerio de Salud - Centro Nacional de Salud Intercultural - CENSI	Diálogo
12	Lote 190	Madre de Dios (Tahuamanu)	Yine	1	MINEM / PERUPETRO S.A.	Diálogo
13	Lote 191	Madre de Dios (Tampopata)	Ese Eja, Shipibo, Amahuaca, Yine, Kichwa y Matsigenka	6	MINEM / PERUPETRO S.A.	Diálogo

Continúa...

N°	Caso	Alcance / Ubicación	Pueblo Indígena	Núm. comunidades involucradas	Entidad Promotora	Etapas
14	Lote 165	Loreto (Datum del Maraón)	Wampis, Kukama - Kukamiria, Awajun y Shawi	50	MINEM / PERUPETRO S.A.	Diálogo
15	Lote 197	Loreto (Maynas)	Kichwa	16	MINEM / PERUPETRO S.A.	Diálogo
16	Lote 198	Loreto (Maynas)	Kichwa y Murui muinani	22	MINEM / PERUPETRO S.A.	Diálogo
17	Proyecto Aurora (Minería)	Cusco (Calca)	Quechuas	1	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Diálogo
18	Lote 181	San Martín (San Martín y) y Loreto (Alto Amazonas)	Por Definir	26	MINEM / PERUPETRO S.A.	Aún no se tiene Plan de Consulta
19	Tres cañones	Cusco (Espinar)	K'ana	8	Gobierno Regional de Cusco a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente	Información
20	Proyecto Toropunto (Minería)	Ancash (Pamparomas)	Quechuas	1	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Evaluación Interna
21	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Proceso a nivel nacional	Todos	Nacional Todos	Ministerio de Educación	Información
22	Reglamento de la Ley de Lenguas	Proceso a nivel nacional	Todos	1	Ministerio de Cultura	Decisión
23	Plan Maestro Imiria	Ucayali (provincia Coronel Portillo, distrito Masisea)	Shipibo-konibo	15	Gobierno Regional de Ucayali	Información

2. Recursos de interés

Portales web



Portal de la Consulta Previa del Ministerio de Cultura:

<http://www.cultura.gob.pe/es/tags/consulta-previa>



Base de Datos de Pueblos Indígenas en Perú:

<http://bdpi.cultura.gob.pe/>



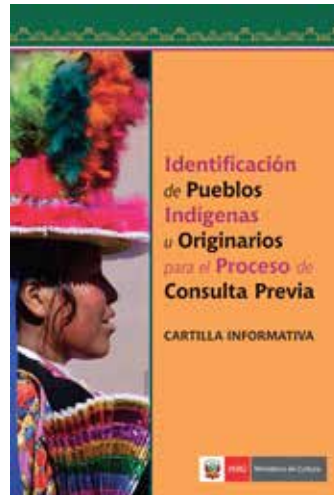
Iniciativa Promoviendo la Consulta Previa (GIZ):

<http://www.consulta-previa.org.pe/publiclinks.html>



Guía Metodológica de Identificación de Pueblos Indígenas en los procesos de consulta previa:

<http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/noticia/tablaarchivos/guiaidentificacionppiifinal.pdf>



Cartilla de Identificación de Pueblos Indígenas:

<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Cartilla-21.pdf>



Agenda Regional para la Implementación de la Consulta Previa:

http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Agenda_Regional_Consulta_Previa_Gobiernos_Regionales.pdf

Impreso por el Banco Mundial en julio de 2016.
Washington, D.C.

