

# EL CONSENTIMIENTO PREVIO LIBRE E INFORMADO EN EL PERÚ. AVANCES Y RETROCESOS

Carlos Antonio Martin Soria Dall'Orso, Ph. D.

IV KAWSAYPACHA 2017 Pontificia Universidad Católica del Perú

# PRESENTACIÓN

- Se revisa los avances y retrocesos dados en el Perú en el marco de la implementación del consentimiento previo, libre e informado establecido en el Convenio OIT 169.
- Se revisa los sectores, se considera los avances, se plantean conclusiones y recomendaciones.

# Marco de la Consulta



- Convenio 160 OIT
- Ley de Consulta Previa
- Normas sectoriales

# Minería

En setiembre del 2015, se inició el primer proceso de consulta previa en el sector minería: la comunidad campesina del pueblo quechua de Parobamba (Cusco) fue consultada sobre el proyecto Aurora. La segunda consulta fue a la comunidad de Santa Rosa de Quikakayan (Áncash) sobre el proyecto Toropunto; la tercera, a la comunidad Cotarusi (Apurímac) sobre el proyecto Misha; y la cuarta, a las comunidades de Quilla Ayllu y Llactun Aija/Llactun Rurimarac (Áncash) sobre el proyecto La Merced. Los cuatro procesos versaron sobre proyectos de exploración y contaron con la presencia del Viceministerio de Interculturalidad (VMI). Cita de Ocampo y Urrutia 2016, 169.

Tabla 1: Procesos de consulta previa en el sector minero

Medida administrativa	Oportunidad del proceso de consulta previa
Autorización para el inicio de las actividades de exploración (AM 01-caso A)	Antes de la autorización del inicio de operaciones
Autorización para el inicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación en concesiones mineras metálicas y no metálicas (caso B)	Antes de la aprobación del plan de minado
Otorgamiento de concesión de beneficio (CM 01-caso A)	Antes de la autorización de construcción (etapa B)
Otorgamiento de concesión de transporte minero (caso A)	Antes de la autorización de construcción

Fuente: TUPA del Minem, a partir de la modificación y actualización realizadas desde la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM.

# Consulta en ANPs

Si, en el establecimiento  
del ANP

No, en la zonificación  
interna del ANP

No, en la aprobación del  
Plan Maestro



# Forestal

Hubo un proceso sui generis

de consulta de la Ley

Un proceso según LCP para

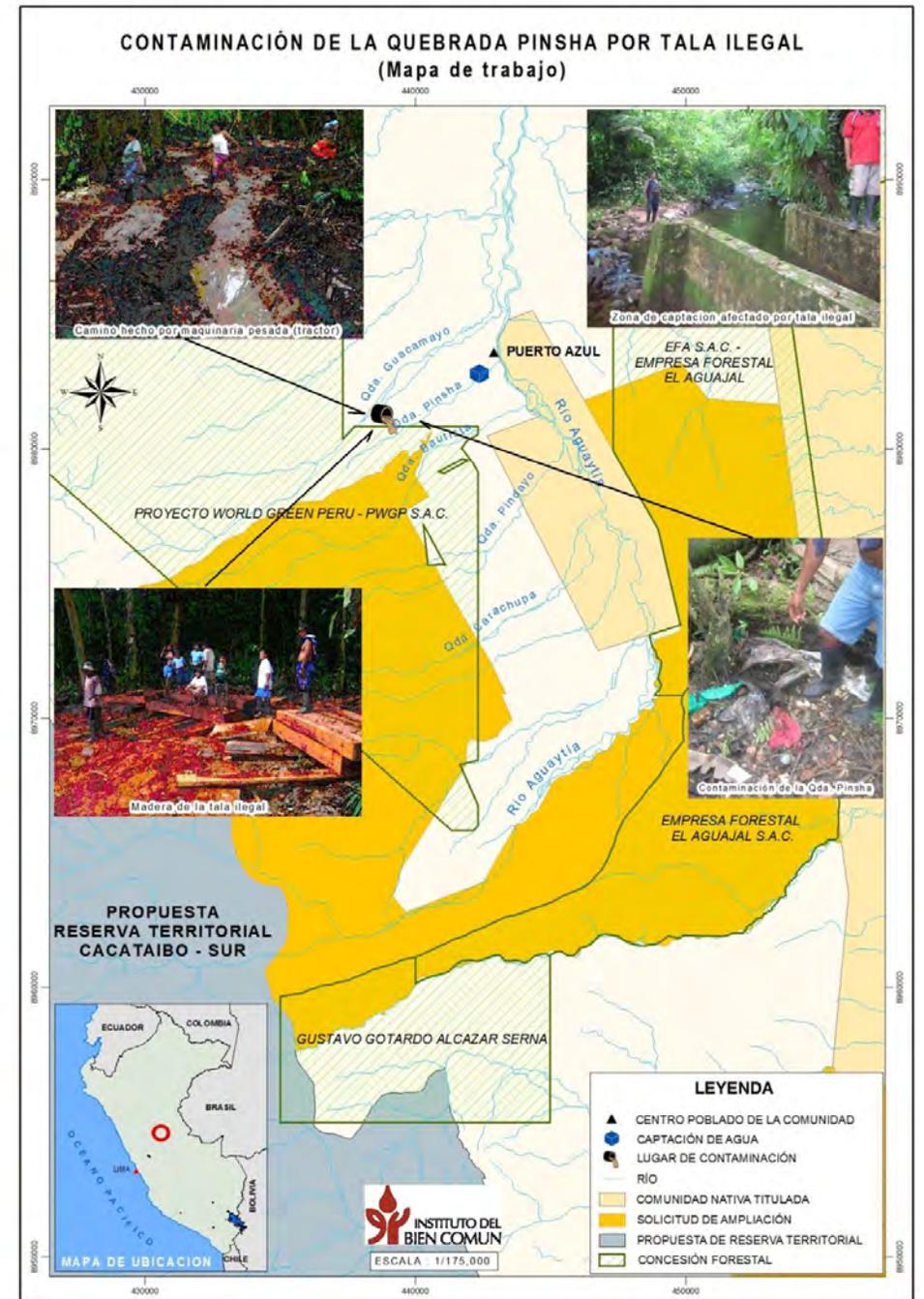
Reglamentos

No hay consulta de actos

administrativos como

concesión forestal, permiso

de desbosque, otros



# REGLAMENTO DE GESTIÓN FORESTAL DS 018 2015 AG

- Artículo 128.- El desbosque y la Consulta Previa

El SERFOR y las ARFFS respetan los derechos colectivos de las comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos indígenas u originarios, aplicando lo dispuesto en la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y su Reglamento, si el desbosque pudiese afectar a los pueblos indígenas.

Cuando el desbosque tenga el carácter de medida complementaria, registrá lo previsto en la Décimo Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la mencionada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC.



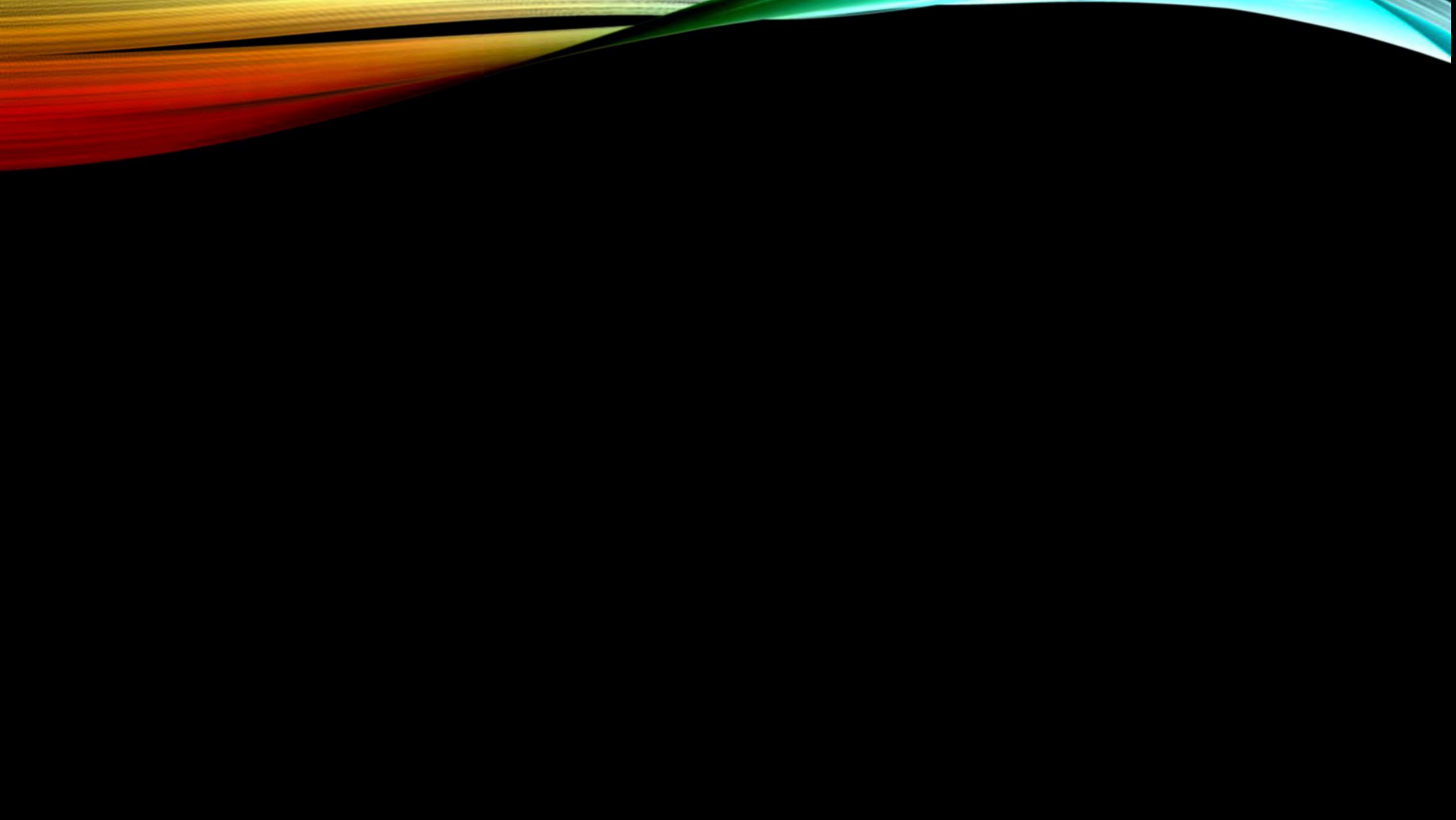
Cuando el desbosque esté vinculado a la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos, respecto a la consulta previa, se aplicará lo dispuesto en la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la mencionada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

El SERFOR aprueba, en coordinación con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los lineamientos para el desbosque, incluyendo la verificación del cumplimiento del proceso de consulta previa, en caso corresponda.

# Transportes

En el caso de la Hidrovía Amazónica, la posición del MTC fue que, por ser un servicio público, este proyecto no requería ser consultado. En octubre del 2014, el Juzgado Mixto de Nauta ordenó suspensión hasta que se consulte. El MTC apeló y señaló que la resolución directoral que aprueba el EIA-d debería ser la medida objeto de consulta. En marzo 2015, la Sala Civil de Loreto dio razón a Acodecospat y sentenció que la oportunidad de la consulta es previa. De manera paralela a este proceso, el MTC inició coordinaciones para la consulta del proyecto Hidrovía Amazónica (Ministerio de Transportes y Comunicaciones 2015b:16).'

Cita de Loayza 2016, 145.



# Hidrocarburos

- 5 procesos de consulta (lotes 164, 169, 175, 189 y 195).
- Conflicto en el caso lote 192
- Unos 15 procesos pendientes



# Obstáculos a la Consulta

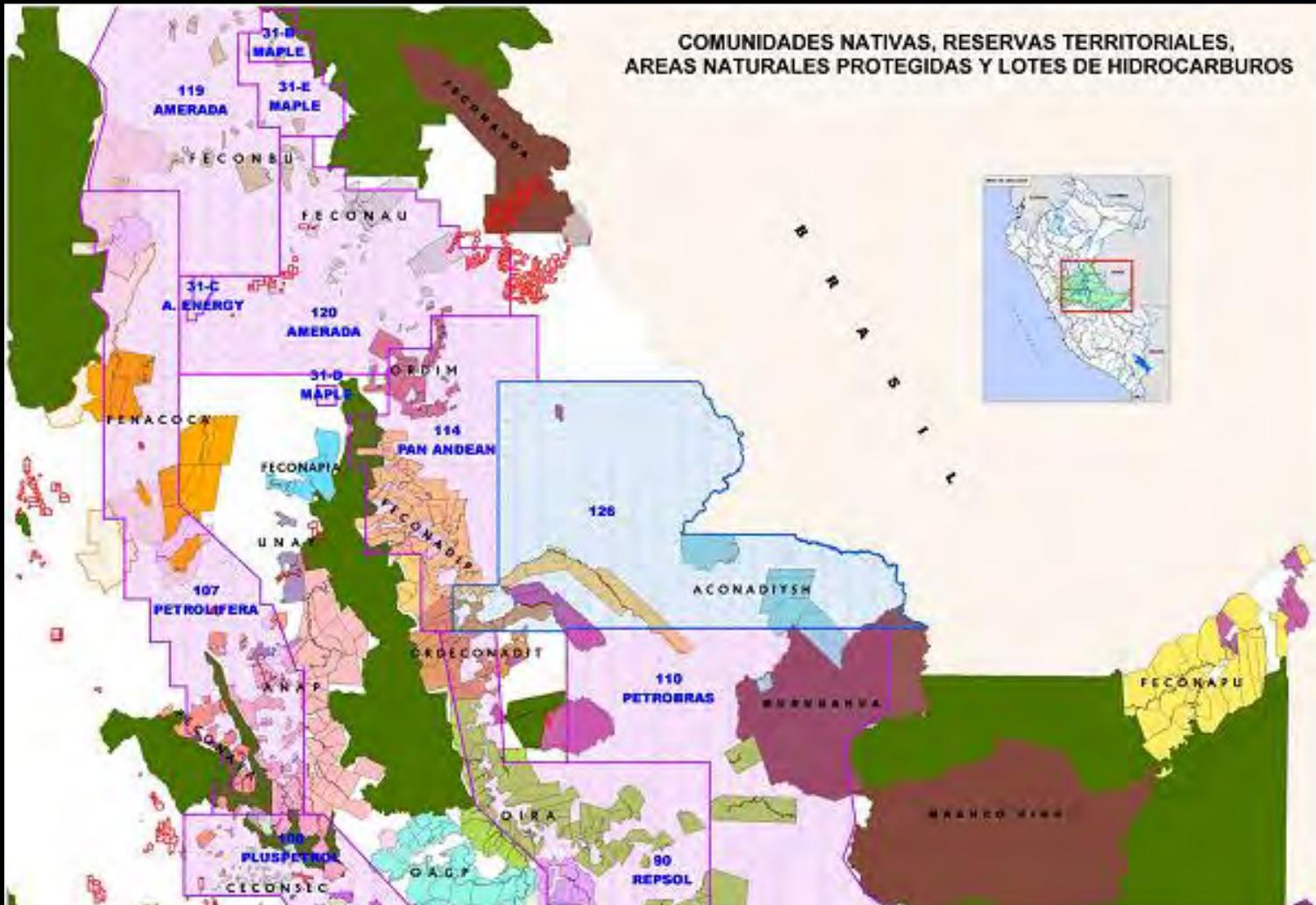
Desinformación

Manipulación

Premura

Inexperiencia

# Sectores pendientes de implementar Consulta



Salud

Agricultura

Producción (Turismo  
y Pesquería)

ANA

# Anuncios en Consulta

Comisión Multisectorial

Seguimiento de Acuerdos

Indicadores para evaluar  
calidad de Consulta Previa

Protocolo Consulta PLI



# CONCLUSIONES

1. Si bien parece haber un debate con posiciones encontradas sobre la implementación del derecho a la consulta previa, lo cierto es que dicha implementación será un proceso gradual de debate y, eventualmente, perfeccionamiento del instrumento a través de su aplicación. El aprendizaje se verá reflejado en normas que se aprueben al efecto.
2. El mal manejo de la tensión política puede derivar en innecesarios conflictos políticos, tal como lo demuestra el caso del lote 192 y los desgastantes debates jurídicos alrededor de la consulta en varios de los lotes estudiados, como el 76 y el 88.
3. La necesidad de un programa de adecuación al cumplimiento de la ley de consulta previa para los lotes que no hayan sido objeto de consulta durante el otorgamiento del contrato de concesión, siendo por lo menos consultados sobre las nuevas autorizaciones derivadas de dichas operaciones.

- 
4. En las políticas públicas falta el horizonte de largo plazo que manejan los proyectos de inversión. El inversionista propone un escenario de inversión y retorno de la misma en un periodo de análisis de 40 años. Sin embargo, no existe autoridad política electa que piense las consecuencias de sus acciones en un periodo de tantos años, donde además el análisis y la proyección de las autoridades difícilmente exceden su periodo de gestión. Ello impide que la consulta sirva para construir escenarios de gobernanza y desarrollo de largo plazo en un paisaje, favoreciendo más bien al inmediatismo en las políticas públicas y al desincentivo del dialogo en las políticas públicas relativas a inversiones.
  5. La consulta es un proceso de relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas que debe darse de manera permanente durante la duración del proyecto, es decir, en todas las etapas administrativas del proyecto que puedan afectar la calidad de vida de las comunidades, tanto en el tema ambiental como en el de salud.

- 
6. En primer lugar, De acuerdo al estándar del derecho internacional, establecido por el convenio 169 de la OIT y por la interpretación que del mismo hace la CIDH, queda claro que los EIA deben ser sujetos también a consulta a los pueblos indígenas de manera previa, libre e informada. Es decir, en el proceso de evaluación de los EIA también debe incluirse la consulta previa a los pueblos indígenas. En este caso la consulta debería ser previa a la formulación del EIA y diferente e independiente de los espacios de participación ciudadana en la evaluación del EIA.
  7. Hay un retraso en la identificación de las medias administrativas de sectores como ANPs, Forestal, Pesquerías, Turismo y otros que debe ser objeto de consulta previa.
  8. El Estado enfrente en el corto plazo la voluntad de retroceder y al mínimo postergar avances en consulta; la consecuencia de ello en el largo plazo es una aumento de la conflictividad.

# RECOMENDACIONES

1. Uso de un lenguaje intercultural en la explicación de los EIA, PMA, PMF, Plan de Cierre y otros instrumentos de gestión de recursos naturales. Puede ser a través de:
2. El desarrollo de un texto especialmente desarrollado para informar a los pueblos indígenas concernidos por dicho instrumento de gestión.
3. Participación representantes del sector cultura en el desarrollo del instrumento especial y en su presentación en la audiencia ambiental del EIA PMA u otros instrumentos.

- 
4. Identificar medidas administrativas en sectores pendiente
  5. Desarrollar protocolos necesarios para implementación continua de la consulta en las varias etapas de los proyectos
  6. Recordar que la consulta no es un mero requisito sino un insumo para contribuir al bienestar de los pueblos indígenas

# Referencias

- Soria, Carlos 2016, Consulta Previa y Gestión Ambiental en 6 lotes petroleros en Amazonia Peruana, preparado para el Coloquio Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas en América Latina: transformaciones y continuidades, Agosto 11, publicado en número especial del Boletín de la Sociedad Suiza de Americanistas BSSA, disponible en [http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/revistaSSA76\\_VF.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/revistaSSA76_VF.pdf)
- Vargas, Karina (compiladora) 2016, LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.