

CONSULTA PREVIA
PERÚ

Por Cynthia A. Sanborn y Álvaro Paredes

PHOTOGRAPH BY NICOLAS VILLAUME



AMERICAS QUARTERLY



CONSULTA PREVIA: PERÚ

Por Cynthia A. Sanborn y Álvaro Paredes

“Lo que queremos hacer con esta ley es que su voz sea importante y sea escuchada, que sean tratados como ciudadanos y no como niñitos a los cuales no se les pregunta ni se les consulta nada.”

Presidente Ollanta Humala. Bagua, 6 de septiembre, 2011¹

“Nosotros hemos sido los protagonistas”

Romero Ríos, Fundador, Federación de Comunidades Nativas Maijuna-FECONAMAI. Iquitos, 23 de febrero, 2014²

■ ÍNDICE

2	Objetivo de la consulta previa y su evolución
3	Instituciones estatales encargadas de implementación y sistema de consulta previa
5	Marco legal y reglamentos de la consulta previa
8	Jurisprudencia
10	Estudios de caso
10	El área de conservación regional Maijuna-Kichwa (ACR Maijuna-Kichwa)
13	Lotes petroleros de Perupetro S.A. y Pluspetrol
16	El caso Cañaris
21	Conclusiones y recomendaciones
23	Referencias

I. OBJETIVO DE LA CONSULTA PREVIA Y SU EVOLUCIÓN

El Perú cuenta con una de las poblaciones indígenas más numerosas de Sudamérica. Si bien el censo nacional no mide las identidades raciales o étnicas de la población, un estimado del 40 por ciento sostiene descender de pueblos originarios andinos o amazónicos, y el 15.6 por ciento expresa que habla una lengua materna indígena. La historia precolombina del país y la diversidad cultural constituyen fuente de orgullo para los peruanos y un atractivo para los turistas de todo el mundo; no obstante, los peruanos originarios han sido también los más explotados, habiéndoseles negado muchos derechos políticos, económicos y culturales hasta bien entrado al siglo XX.

Durante la campaña presidencial del año 2011, Ollanta Humala prometió una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, donde los derechos de estos últimos fueran garantizados y en la que su participación en el gobierno sería fundamental³. Uno de los actos inaugurales de Humala como jefe de estado fue promulgar y poner en vigencia la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios,” con la cual incorpora el Convenio 169 de la OIT en su legislación nacional. El año 2013, las autoridades peruanas llevaron a cabo el primer proceso formal de consulta previa dentro de ese marco legal, con los pueblos Maijuna y Kichwa del departamento amazónico de Loreto, respecto a la creación de un área de conservación en sus tierras ancestrales. Actualmente, se encuentra en curso por lo menos una docena de otros procesos de consulta.

Detrás de bambalinas, sin embargo, las relaciones entre los funcionarios del gobierno y las organizaciones indígenas continúan marcadas por profundas tensiones y desconfianzas. Y si bien el objetivo declarado del Convenio 169 de la OIT—proteger los distintos legados culturales y derechos de los pueblos originarios vulnerables—está consagrado en la Constitución del país, tal objetivo colisiona con otros poderosos intereses económicos y políticas.

En efecto, el influyente Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha sido especialmente renuente al reconocimiento de estas consultas. A la fecha, el Ejecutivo no ha realizado procesos de consulta con ninguna comunidad sobre decisiones en la que están en juego intereses mineros. Las exportaciones de minerales constituyen la columna vertebral de la economía nacional, y hoy en día unas 40 concesiones mineras involucran recursos ubicados bajo las tierras que son de propiedad o están ocupadas por pueblos indígenas⁴. La mayoría de las concesiones hidrocarburíferas importantes también se encuentran ubicadas en tierras de propiedad o uso de grupos nativos amazónicos. Las preocupaciones acerca del impacto de estas actividades han sido la causa principal de desacuerdos y conflictos sociales.

En este artículo analizamos los recientes esfuerzos peruanos dirigidos a implementar el Convenio 169 de la OIT, y abordamos las siguientes preguntas: ¿La implementación de esta normativa en el Perú ha ayudado a proteger y empoderar a los pueblos indígenas? ¿Ha contribuido a reducir el conflicto social, o a canalizarlo en formas más constructivas? ¿Ha ayudado a, o entorpecido, la inversión privada en los sectores exportadores más importantes? Y si bien puede ser muy pronto para dar respuestas definitivas a estas interrogantes, ¿qué lecciones pueden extraerse hasta la fecha del caso peruano?

El Congreso Constituyente Democrático de 1993, instalado bajo el gobierno del Presidente Alberto Fujimori, ratificó el Convenio N.º 169 de la OIT a fines de 1993, y

fue depositado en la OIT en febrero de 1994. Un año más tarde, el 2 de febrero de 1995, la consulta previa pasó a ser un derecho constitucional de los pueblos originarios e indígenas. No obstante, pasarían más de quince años antes de que este derecho fuera llevado a la práctica.

El segundo gobierno de Alan García (2006-2011) aprobó—en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos—medidas para promover la participación ciudadana en los proyectos mineros y de hidrocarburos⁵. Estas normas, que no estuvieron dirigidas exclusivamente a los pueblos indígenas, exigían que las empresas informen a las poblaciones acerca de las actividades que llevarían a cabo y que obtuvieran su aprobación, luego de que el Estado les hubiese otorgado concesiones preliminares. Sin embargo, los defensores de los derechos indígenas sostuvieron que estas normas no respetaban el principio de la OIT de consulta previa, y que no incluían procedimientos formales para lograr acuerdos. Hacia 2008, la demanda por la plena implementación del Convenio llegó hasta la corte de mayor nivel del Perú, el Tribunal Constitucional, el cual urgió al Congreso a legislar al respecto.

Sin embargo, el catalizador para acciones posteriores fue el violento enfrentamiento entre la población local y las fuerzas de seguridad en junio de 2009 en la provincia amazónica de Bagua, que dejó el lamentable saldo de 23 policías y 10 manifestantes civiles muertos, un policía desaparecido y más de 200 heridos. El conflicto fue provocado porque el gobierno central no consultó con las comunidades nativas e indígenas antes de aprobar una serie de decretos destinados a promover y regular las actividades extractivas en la Amazonía. Los opositores criticaron estas medidas por proponer cambios en la tenencia y uso de tierras que podrían acelerar la deforestación y permitir el acceso a áreas protegidas para dedicarlas a la producción de monocultivos y la extracción no sostenible de productos forestales⁷. El entonces Presidente Alan García exacerbó la situación al acusar vehementemente a quienes se oponían a las actividades extractivas en la Amazonía por ser, como dice el dicho, “perros del hortelano” que obstaculizan el progreso⁸. Tras meses de huelgas y protestas, el gobierno de García declaró el Estado de Emergencia y envió un destacamento policial poco preparado para poner fin a un bloqueo de la carretera, lo que condujo a los trágicos eventos.

A consecuencia de esta tragedia, la Defensora del Pueblo propuso una legislación nacional para implementar el derecho a la consulta previa. El año 2010, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia (ATC 0022-2009-PI/TC) que reafirmó el derecho a la consulta previa como un derecho constitucional, exigiéndole al Estado emprender el diálogo intercultural y seguir etapas y procedimientos claramente definidos antes de tomar decisiones que podrían afectar a los pueblos indígenas⁹.

Ese mismo año, el Congreso aprobó un primer proyecto de ley para establecer etapas y procedimientos oficiales para la consulta previa, pero García se negó a respaldarlo.

Finalmente, el 6 de septiembre, 2011, la ley antes mencionada, *Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios*, fue aprobada por el Congreso y promulgada por el Presidente Humala —en una emotiva ceremonia pública realizada en Bagua¹⁰. El Reglamento de la ley fue aprobado el 3 de abril, 2012¹¹.

La nueva ley tiene el propósito de promover el establecimiento de acuerdos entre el Estado y las poblaciones originarias e indígenas del Perú con respecto a las medidas legislativas y administrativas que pudiesen afectar significativamente sus vidas. Si bien los proyectos de inversión no son mencionados específicamente, en el Perú todas las inversiones mineras e hidrocarburíferas involucran concesiones a operadores privados; por lo tanto, en tales casos la ley requiere que el Estado le consulte a cualquier población indígena potencialmente afectada por las decisiones que se adopten en el marco de dichas concesiones, y que trate de obtener su aprobación. En términos legales, esto debe suceder antes de que estén involucrados los inversionistas privados, y ello mediante procesos cuidadosamente preparados de diálogo intercultural.

II. INSTITUCIONES ESTATALES ENCARGADAS DE IMPLEMENTACIÓN Y SISTEMA DE CONSULTA PREVIA

La legislación peruana establece que el ente estatal que es responsable por la medida bajo consulta es la misma que debería de realizar el proceso de consulta a la población potencialmente afectada. De esta manera si una medida establece modificaciones en la política educativa dirigida a las escuelas bilingües para niños indígenas, entonces el Ministerio de Educación es la autoridad correspondiente; igualmente, si involucra concesiones hidrocarburíferas, sería la empresa estatal PERUPETRO S.A.

Sin embargo, la ley establece también que el Ministerio de Cultura, específicamente el Viceministerio de Interculturalidad, debe coordinar todas las políticas públicas relacionadas con la implementación del derecho de consulta. Se espera que el Viceministerio brinde la asistencia técnica y la capacitación a otras agencias estatales, así como también a los pueblos y organizaciones indígenas, y que trate las cuestiones que surjan en el proceso de consulta. No obstante, no está facultado para sancionar a otras agencias si estas no respetan este derecho.

La decisión final con respecto a la aprobación o desaprobación de cualquier medida legislativa o administrativa recae en manos del Estado peruano. Si se logra un acuerdo en el proceso de consulta, la ley establece que es vinculante para ambas partes. Si no se llega a un acuerdo, la autoridad de gobierno debe todavía realizar todos los esfuerzos posibles para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas¹². Hasta el momento, no ha habido ningún caso no exitoso de consulta previa en el Perú —en el sentido de que el pueblo consultado no haya estado de acuerdo.



La decisión final con respecto a la aprobación o desaprobación de cualquier medida legislativa o administrativa recae en manos del Estado peruano.



III. MARCO LEGAL Y REGLAMENTOS DE LA CONSULTA PREVIA

“El gremio empresarial [COMEX] afirmó que a casi tres años de su promulgación, el proceso de la Ley de Consulta Previa genera más incertidumbre que claridad en las relaciones entre el Estado, las empresas y las comunidades. [...]Una de las razones es porque pese a que no es vinculante para el Estado, genera una sensación de empoderamiento y expectativas en las comunidades que pueden decantar en una protesta violenta [...]”¹³.”

La implementación de la nueva ley ha enfrentado numerosos obstáculos que van desde problemas históricos vinculados al establecimiento de identidades indígenas, hasta las debilidades de las instituciones públicas involucradas. Los principales gremios empresariales y sus aliados en el gobierno se resisten también a la ley con el temor de que pondrá en peligro la inversión en la infraestructura tan urgentemente necesitada, la agricultura de exportación y otros sectores.

Un desafío inicial fue definir quién sería considerado “indígena” para los propósitos de otorgar el derecho de consulta. Si bien millones de peruanos pueden afirmar que tienen ancestro indígena, se le asignó al Viceministerio de Interculturalidad la compilación de la primera Base de Datos oficial para la aplicación de la consulta previa, empleando los diversos criterios sugeridos en OIT 169—incluida la ascendencia directa, los vínculos históricos y el territorio ancestral, y las distintas instituciones sociales y estilos de vida, como también la auto-identificación¹⁴.

Esta fue una medida riesgosa por varias razones; ante todo, porque el Ministerio de Cultura, creado recién en el año 2010, es uno de los integrantes más débiles del Gabinete, y los ministros inicialmente elegidos para liderarlo han sido personas provenientes principalmente del ámbito cultural, con escasa experiencia en la administración pública o en negociaciones políticas complejas¹⁵. Si bien las tareas específicas para la implementación de OIT 169 fueron encargadas al Viceministerio, los viceministros—y su pequeño equipo de científicos sociales y abogados— constatarían la complejidad que conllevaba enfrentar las presiones de los más poderosos ministerios de Economía y Finanzas, y el de Energía y Minas, preocupados por acelerar los procesos de consulta, o de pasarlos por alto.

Segundo, la creación misma de la base de datos fue una tarea difícil y controversial. El Viceministerio empleó diferentes criterios para identificar a los pueblos indígenas, entre ellos, el hablar una lengua indígena o nativa y vivir en tierras comunales reconocidas por las agencias estatales. Ambos factores pretenden reflejar una “continuidad histórica,” es decir, que los ancestros de uno han vivido en un territorio antes del establecimiento del estado. No obstante se consideró también el criterio de auto-identificación como nativo o indígena, los censos nacionales desde 1940 no han incluido preguntas relacionadas con factores raciales o étnicos (distintos a la lengua). En la década de 1970, el gobierno militar izquierdista del General Juan Velasco transformó la identificación de la mayoría de las comunidades indígenas andinas a una basada en un criterio de clase, denominándolas “comunidades campesinas.” De esta manera en el Perú muchas comunidades andinas no se identifican con el término general “indígena”, y emplean en cambio formas de identidad

más localizadas o territoriales. Si bien en términos técnicos esto no es un impedimento para la consulta, en la práctica una serie de comunidades han enfrentado resistencias de parte de las autoridades para que se les reconozca este derecho y, de hecho, incluso para que se publique la base de datos preparada por el Viceministerio¹⁶.

La complejidad de la auto-identificación étnica en el Perú se evidencia en las encuestas de opinión pública realizadas en la última década, las cuales muestran que la población que se auto-identifica indígena varía entre 7 y 75 por ciento, dependiendo de qué preguntas se hacen y cómo. Tal como el sociólogo David Sulmont y otros sugieren, los resultados de las encuestas encuentran que una pregunta como “¿Usted se considera una persona ... indígena?” recibe menor número de respuestas afirmativas, mientras que las preguntas acerca de la identificación con un grupo específico, tales como quechua o aymara, tienen un mayor número de respuestas afirmativas, aumentando el porcentaje

a medida que se incluyen preguntas sobre el lugar de origen y las costumbres practicadas en casa¹⁷. Algunos estudios sugieren también que la auto-identificación como peruano originario puede disminuir con la migración rural-urbana y los mayores niveles de educación formal.

■ ■
Un desafío
proviene de las
mismas
organizaciones
indígenas
nacionales más
políticamente
activas, las cuales
no han apoyado
plenamente la
nueva ley o su
implementación.

Un tercer desafío proviene de las mismas organizaciones indígenas nacionales más políticamente activas, las cuales no han apoyado plenamente la nueva ley o su implementación. El Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas, constituido a fines de 2011 por cinco importantes organizaciones indígenas y campesinas, ha sostenido que ellas no participan de manera adecuada en el proceso, y que deberían de tener un rol institucional más sólido en el gobierno, incluido un Ministerio de Pueblos Indígenas y Nativos. También sostienen que la ley debía tener en cuenta los impactos indirectos y directos de las políticas del gobierno referidas a las comunidades indígenas, y que debería ser retroactiva, aplicándose a las decisiones tomadas desde que OIT 169 fue ratificado en 1995. Esto significaría reabrir los procesos de aprobación para muchos de los proyectos mineros e hidrocarburíferos más importantes del país. Propusieron también que la ley incorpore el derecho al consentimiento previo y no solo a la

consulta. Varias de estas críticas son compartidas por ONG que participan del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas dentro de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos¹⁸.

Sin embargo, los conflictos internos y entre las organizaciones indígenas y las diferencias estratégicas entre las ONG que las apoyan también han sido una traba para sus capacidades negociadoras. Tanto la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), la principal organización aglutinadora de los pueblos amazónicos, como la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), se han visto afectadas por disputas políticas internas, y en enero de 2014 AIDSEP se retiró del Pacto con el fin de tener una mayor autonomía de acción¹⁹. Mientras tanto, un tema que ha dividido a las ONG de derechos humanos se refiere a si se debe privilegiar el empleo de las cortes y los escenarios nacionales para promover el derecho a la consulta y al consentimiento de comunidades específicas, o si se deben enfocar en el nivel internacional (como en el caso de los Cañaris, v. infra).

Un cuarto reto importante proviene de los gremios empresariales que temen que la implementación de la ley de consulta pueda retrasar importantes proyectos de inversión

que ya de por sí avanzan lentamente. Aunque existe poca evidencia que este podría ser el caso, esta postura ha sido compartida por miembros del Ejecutivo. En efecto, en abril de 2013, el entonces Primer Ministro Juan Jiménez habló de la necesidad de “destrabar” ciertos proyectos mineros del proceso de consulta, y el propio Presidente Humala modificó su posición sobre este tema, afirmando que el derecho a la consulta se refería solo a ciertas tribus amazónicas²⁰.

El cambio de postura de parte del Ejecutivo, las demoras en la publicación de la base de datos y la falta general de apoyo político para el proceso de consulta llevaron a la renuncia, el 3 de mayo de 2013, del Viceministro Iván Lanegra, quien inicialmente había conducido el esfuerzo de regulación²¹. Poco después, a mediados de mayo de



Otro reto importante proviene de los gremios empresariales que temen que la implementación de la ley de consulta pueda retrasar importantes proyectos de inversión.



2013, el entonces Ministro de Cultura Luis Peirano anunció que no se publicaría la base de datos, pues hacerlo podría crear mucha confusión y generaría expectativas innecesarias. En cambio, señaló que el gobierno trabajaría sobre la base de pedidos. “Cuando una comunidad se ve afectada por un proyecto de inversión, puede pedir un proceso de consulta”, fueron sus declaraciones a los medios²².

El 23 de mayo de 2013, se inició el primer esfuerzo oficial para aplicar la nueva ley. Tal como se discutirá más adelante, esta fue una consulta entre el Gobierno Regional de Loreto, en la Amazonía peruana, y los pueblos indígenas Maijuna y Kichwa respecto a la creación de un Área de Conservación Regional en sus tierras ancestrales. Si bien fue un inicio alentador, se debe señalar que este caso no afecta directamente a grandes intereses mineros o hidrocarburíferos. Por otro lado, para julio de 2013 todo el equipo que estuvo trabajando originalmente en el Convenio OIT 169 y en temas relacionados a asuntos indígenas en el Ministerio de Cultura renunció en razón de estos asuntos más controversiales, al igual que el propio Ministro Peirano.

IV. JURISPRUDENCIA

El 12 de agosto de 2013, la Corte Suprema hizo pública una sentencia que alentó a los activistas de los derechos indígenas en su esfuerzo por superar la resistencia del Ministerio de Energía y Minas²³. Y esto debido a que desde el segundo gobierno de García (2006-2011) los funcionarios públicos habían tratado sistemáticamente de pasar por alto el cumplimiento de OIT 169 en los sectores de minería e hidrocarburos, recurriendo a la legislación existente sobre “*participación ciudadana*”, no obstante esta no involucra específicamente a las comunidades indígenas. Si bien estas medidas se mantuvieron vigentes durante el gobierno de Humala, los expertos en derechos humanos adujeron que no eran compatibles con el derecho a la consulta previa tal como quedaba establecido en OIT 169²⁴.

Según los informes del Instituto de Defensa Legal (IDL) y de la prensa, la Corte Suprema señaló que la posición del MINEM era inconstitucional, y que las normas de menor jerarquía referidas a la participación en proyectos de minería y petróleo no sustituyen el derecho a la consulta previa que poseen los pueblos indígenas en virtud de OIT 169. La sentencia de la Corte exige además que el MINEM respete plenamente el derecho a la consulta previa, y también instruye al Ministerio de Cultura que los pueblos indígenas no requieren estar formalmente registrados o reconocidos por el Estado para calificar para la consulta, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el Convenio 169²⁵.

Las implicancias de esta decisión para las inversiones actuales y pasadas en el Perú todavía no quedan claras. Si bien la ley de 2011 per se podría no ser retroactiva, algunos expertos legales, incluido Juan Carlos Ruiz de IDL, enfatizan que la obligación del Perú para la consulta a los pueblos indígenas se remonta a 1995, y por lo tanto todas las concesiones mineras e hidrocarburíferas otorgadas desde esa fecha en territorios ocupados por pueblos indígenas debieron haber incluido un proceso de consulta previa. Si bien pocos sostendrían que estas inversiones son inválidas, la decisión de otorgar tales concesiones podría ser legalmente cuestionada si se demuestra que fueron afectados los derechos colectivos de pueblos indígenas, o si se considera que sus operaciones han producido condiciones “intolerables” para los pueblos indígenas involucrados²⁶.

Esta posición ha generado fuertes reacciones negativas de la industria minera y de aquellos en el gobierno preocupados por lo que es percibido como un proceso lento para lograr que nuevos proyectos mineros pasen a las fases de producción. Sin embargo,



Las autoridades del gobierno son también conscientes de que el Perú está recibiendo atención mundial por sus reformas en la gobernanza de las actividades extractivas, y eso debe incluir la implementación de la consulta previa.



las autoridades del gobierno son también conscientes de que el Perú está recibiendo atención mundial por sus reformas en la gobernanza de las actividades extractivas, y eso debe incluir la implementación de la consulta previa. Por ende, para las autoridades es importante mostrar un esfuerzo de buena fe para implementar OIT 169 en los casos que involucran decisiones tomadas después de que fuera aprobada la ley a fines de 2011, y para las actividades con implicaciones menos dramáticas para nuevas inversiones extranjeras.

En octubre de 2013, el Ministerio de Cultura, a cargo la Ministra Diana Álvarez Calderón, publicó la versión inicial de la base de datos, que incluye a 48 pueblos amazónicos y 4 andinos: Quechua, Aymara, Uro y Jaqaru.²⁷ La base se encuentra aún

en proceso de construcción, aunque a la fecha continúa siendo una fuente de información discutida que no satisface a ninguna de las partes interesadas. Los defensores más férreos de los derechos indígenas, por ejemplo, han insistido en que se incluyan las comunidades campesinas, ya sea que estas puedan demostrar o no las particularidades indígenas consideradas en OIT 169. En el otro extremo, los defensores más activos de los intereses de la industria minera se han opuesto a la inclusión de las comunidades de la sierra andina, en cuyos territorios se ubican los más importantes proyectos mineros, así como muchos pueblos Quechua y Aymara.²⁸

Una posición distinta ha sido la de la empresa petrolera estatal, PERUPETRO SA, que ha promovido algunas consultas con grupos indígenas amazónicos respecto a la creación o modificación de los lotes para la exploración de petróleo y gas. Beatriz Merino, presidenta de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, un gremio empresarial, también ha expresado su apoyo a la consulta, y se ha reunido con líderes de las principales

organizaciones indígenas amazónicas. Sin embargo, también han surgido fuertes conflictos en la medida que los derechos de los nativos amazónicos han sido cuestionados por el Ejecutivo al ponerse en juego poderosos intereses petroleros y gasíferos, como veremos a continuación.

En resumen, la nueva ley y su proceso de implementación han obligado al Estado peruano—a diferentes niveles y con diferentes grados de voluntad y capacidad—a reconocer a, y tratar de comunicarse con, sus ciudadanos nativos. También ha obligado a las organizaciones indígenas a organizarse y defender los derechos de sus miembros. Sin embargo, como señala el dicho popular, “del dicho al hecho hay mucho trecho,” pues convertir este derecho en realidad es más fácil declararlo que concretizarlo.

■ ■
Merino, presidenta de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, también ha expresado su apoyo a la consulta y se ha reunido con líderes indígenas.

■ ■

V. ESTUDIOS DE CASO

En esta sección examinamos brevemente tres casos que ilustran las oportunidades y los retos que plantea la aplicación de la consulta previa en el Perú. Como se mencionó anteriormente, desde que se aprobó la ley en 2011, el gobierno peruano ha puesto en marcha al menos una docena de procesos de consulta. El primer proceso “exitoso”, es decir, que sigue los pasos establecidos en la ley, implica la decisión de un gobierno regional de crear un área de conservación que involucra tierras ancestrales de un grupo pequeño y vulnerable de nativos amazónicos. Otros casos que han recibido atención implican la concesión de lotes para la explotación de hidrocarburos por la firma estatal PERÚ PETRO S.A., que también requiere el diálogo y la consulta con pueblos amazónicos nativos. Sin embargo, hasta la fecha las personas de origen indígena en la sierra del Perú, donde se lleva a cabo la mayor parte de la actividad minera a gran escala, no han sido consultadas en este marco. Los líderes de una de estas comunidades, como se señala a continuación, han decidido elevar su demanda por el derecho a la consulta previa al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1. EL ÁREA DE CONSERVACIÓN REGIONAL MAIJUNA - KICHWA (ACR MAIJUNA KICHWA)

“ Hay un largo camino por recorrer antes de que podamos decir que este es el proceso de consulta más exitoso en el Perú. ”

Richard Rubio, Presidente de la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela – FECONAMNCUA, enero 27, 2014²⁹.

El primer proceso “terminado” de consulta previa llevado a cabo de acuerdo a la nueva ley, implicó la decisión de dedicar más de 404,000 hectáreas de la selva amazónica al establecimiento del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa (ACR), en la región Loreto. Según lo indicado por Nature and Culture International (NCI), una ONG conservacionista profundamente involucrada en este caso:

“Esto protege una extensa área de la selva amazónica —más grande que el Parque Nacional de Yosemite en California— y a su extraordinaria diversidad biológica, incluidos los pecaríes, tapires, jaguares, nutrias gigantes de río y muchas especies de monos. También protege el hogar ancestral del pueblo Maijuna, uno de los grupos étnicos más vulnerables del Perú, que suman menos de 500 personas”³⁰.

Lo que hace que este caso sea excepcional es que no es el Estado quien pide a los pueblos indígenas que permitan la extracción de recursos en sus tierras, sino que son los pueblos indígenas los que le solicitan al Estado que los ayuden a prevenir ese tipo de actividad. En particular, se trata de los Maijuna, un grupo étnico vulnerable, anteriormente conocido como “Orejones” —debido a los grandes aretes que usaban en los lóbulos de sus orejas (una tradición abandonada hace décadas)—, que ha luchado durante siglos para defender sus tierras de origen frente a los barones del caucho, madereros, buscadores de oro, compañías petroleras, traficantes de drogas y otros que amenazan su estilo de vida³¹.

A fines de la década de 1990, con el apoyo de NCI, los Maijuna desarrollaron una propuesta para un área de conservación que protegería legalmente su tierra y preservaría

su diversidad biológica para las generaciones futuras. El objetivo era limitar la tala de madera y la caza a los niveles mínimos necesarios para el uso del pueblo Maijuna, y promover la participación comunal en la gestión de la zona. Idealmente, no se construirían carreteras asfaltadas en el área y no se concederían derechos de explotación minera o de hidrocarburos.

A fin de lograr la aprobación, los Maijuna necesitaban del apoyo del Gobierno Regional de Loreto (GOREL), del SERNAP, dentro del Ministerio del Ambiente) y de la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM). En 2008, la Federación de Comunidades Nativas Maijuna (FECONAMAI) buscó la ayuda del Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL), una agencia del gobierno regional dedicada a la identificación de áreas prioritarias para la conservación en Loreto, con la participación de las comunidades locales³². Juntos hicieron el inventario de la vida silvestre en la zona propuesta, y en 2012 el GOREL aprobó la propuesta con un expediente técnico y lo envió al Servicio Nacional de Parques (SERNAP) para su aprobación.

Cuando la propuesta llegó al SERNAP, sin embargo, el personal de esa agencia argumentó que no incluía un proceso formal de consulta previa con la población nativa. Esto fue una amarga sorpresa para los Maijuna, quienes habían trabajado durante años en un proyecto que ellos consideraban propio. El Viceministerio de Interculturalidad

argumentó que el Gobierno Regional debía llevar a cabo la consulta, mientras que el Ministerio del Ambiente debía participar representando al gobierno central.

El 21 de mayo de 2013 se celebró una reunión inicial entre representantes de PROCREL, de los ministerios del Ambiente y Cultura, y representantes de los Maijuna, para definir el carácter y alcance del proceso de consulta previa para la propuesta del ACR. A través de estas conversaciones, el 23 de mayo de 2013, se les presentó a los Maijuna el “Plan de Consulta,” el cual describe las normas específicas y los siguientes pasos que se desarrollarían a través del proceso, conforme a ley:

- Identificación de la medida a ser consultada.
- Identificación de los pueblos indígenas o nativos a ser consultados.
- Publicación de las medidas legislativas o administrativas involucradas.
- Información general acerca de la medida.
- Evaluación interna por parte de las organizaciones o instituciones indígenas acerca de la medida que los afectaría directamente.
- Proceso de diálogo entre representantes del Estado y los pueblos indígenas
- Decisión.

¿Qué se consultó en este caso? No fue la creación del ACR en sí, sino el contenido del expediente técnico. Los Maijuna tenían que entender y aprobar la información detallada incluida en el documento sobre su propio territorio —datos ecológicos, biológicos, culturales, sociales, políticos y económicos—, así como los derechos específicos que serían respetados. Por ejemplo, el expediente tuvo que dejar en claro que no se concederían derechos de explotación de minerales o de hidrocarburos en esta área. También incluye la zonificación del ACR, planes específicos de cómo sería administrada (con participación de la comunidad), y los derechos y responsabilidades de todas las partes involucradas.

Durante todo el proceso, se celebraron una serie de reuniones con representantes

de las cuatro principales comunidades Maijuna, y un número creciente de actores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, todos ansiosos por ser parte de un hito histórico en los derechos indígenas. Este proceso implicó la identificación y preparación de los traductores de la lengua Maijuna, viajes a través de largos ríos y en terrenos difíciles. Sin embargo, los aspectos logísticos no fueron la parte más complicada del proceso.

El 30 de mayo de 2013, prosiguiendo con los pasos 3 y 4, PROCREL, como la agencia estatal que promovía la consulta, tuvo que informar a la población sobre el proceso iniciado, la propuesta del ACR, así como acerca de los derechos que podrían verse afectados por esta medida administrativa. Para ello, se transmitió por radio y televisión, y se publicó en un periódico local de Loreto una entrevista con el Director Ejecutivo de PROCREL³³.

El domingo 23 de junio de 2013, cerca de 60 Maijuna, incluidos 12 representantes de las cuatro comunidades existentes, se reunieron en Puerto Huamán—la más grande de las cuatro comunidades—con representantes del Viceministerio de Interculturalidad, el Defensor del Pueblo, el SERNAP, el Ministerio del Ambiente, la Agencia Alemana de Desarrollo GTZ, NCI y la OIT. Uno de los traductores fue Romero Ríos, quien en ese momento era también el Presidente del FENCONAMAI y maestro bilingüe de primaria de su comunidad³⁴. El 25 de junio los representantes de los Maijuna se reunieron en Puerto Huamán para empezar con el paso 5, el cual les requería evaluar tres asuntos: (1) el expediente técnico relativo a la creación de la ACR, (2) los derechos colectivos potencialmente afectados, y (3) las garantías que PROCREL ofrecería para sus derechos colectivos.

Si bien todo parecía andar bien, el 5 de julio de 2013 se produjo un nuevo giro en el proceso en curso. La Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela (FECONAMNCUA), integrada por los pueblos nativos Kichwa, solicitó participar con el argumento de que tres de sus comunidades también tenían derechos colectivos sobre la futura ACR³⁵. Su petición, apoyada por una ONG vinculada a la Iglesia Católica, fue aceptada por las autoridades, y los Maijuna se vieron obligados a negociar con este grupo étnico más grande—un estimado de 5.000 personas, en comparación con menos de 500.

Los Kichwa fueron incorporados al proceso para el paso 6, el cual implicaba diálogo y participación³⁶, el mismo que terminó el 22 de octubre de 2013, con la participación de representantes de los Maijuna y los Kichwa y un número creciente de organizaciones de apoyo³⁷. Se llegó a los siguientes acuerdos:

- El nombre de la reserva sería cambiado a “ACR Maijuna-Kichwa.”
- El área asignada para el uso directo de la ACR se ampliaría para beneficiar a los Kichwa.
- Las comunidades indígenas y campesinas no incluidas en el proceso de consulta, si lo deseaban, serían parte del proceso de elaboración del Plan Maestro y del establecimiento del Comité de Gestión de la Zona.
- El área utilizada en ese momento como un camino rústico se mantendría así para asegurar la recuperación del medioambiente. Si en el futuro se considerara necesario un camino de otra índole, esto requeriría un nuevo acto administrativo a ser consultado³⁸.

Al parecer, los Maijuna y los Kichwa desde hacía mucho se percibían entre sí como competidores por la gestión y uso del área en cuestión, y tenían diferentes concepciones sobre lo que constituye el desarrollo sostenible. Algunos líderes Maijuna, por ejemplo, expresaron su temor con respecto a que las intenciones de los Kichwa incluirían el permiso para la tala comercial y otras actividades extractivas. Teniendo en cuenta que los Maijuna constituyen un número bastante menor que los Kichwa, también existía preocupación por la relación a largo plazo que se establecería a través de este proceso de consulta entre funcionarios del gobierno y ambos grupos de pueblos indígenas. Sin embargo, la propuesta final enviada al gobierno central mantuvo una naturaleza esencialmente conservacionista.

Si bien el área de conservación se convirtió en una aspiración compartida por los Maijuna, sus vecinos Kichwa, sus autoridades políticas regionales elegidas y un mayor número de aliados nacionales e internacionales, es importante destacar que hasta la fecha su creación aún tiene que convertirse en realidad. Meses después de la finalización de la consulta en sí, la propuesta aún estaba pendiente de aprobación por parte del Ministerio del Ambiente. Esto creó temores entre ambos grupos nativos acerca de que otros intereses se puedan resistir a su creación, tal vez con la esperanza de obtener el acceso a los recursos naturales allí existentes o la construcción de una carretera importante a través de la zona. De ahí que el presidente de la FECONAMNCUA, Richard Rubio, manifestara que “hay un largo camino por recorrer antes de que podamos decir que se trata de un proceso de consulta exitoso”³⁹.

2. LOTES PETROLEROS DE PERUPETRO S.A. Y PLUSPETROL

“No hay una compañía petrolera que pertenece a este gremio que esté en contra de la consulta previa. Porque si no, yo renuncio.”

Beatriz Merino, Presidenta de la Sociedad Nacional de Hidrocarburos, 17 de febrero, 2014⁴⁰.

Algunos de los casos más difíciles en el Perú son aquellos donde la explotación de las reservas de petróleo y gas en la Amazonía, en los cuales la búsqueda de seguridad energética del país y la sed de los inversionistas privados por las exportaciones lucrativas deben ser sopesadas frente a los derechos y necesidades de los diversas minorías étnicas que reclaman la Amazonía como su territorio.

La empresa petrolera estatal, PERUPETRO S.A., ha promovido la consulta con los grupos indígenas amazónicos respecto a la creación de lotes para la exploración y explotación de hidrocarburos y el otorgamiento de concesiones a inversionistas privados. En 2013, la agencia anunció que 26 lotes estarían sujetos a consulta. En enero de 2014, PERUPETRO anunció la finalización del primer proceso exitoso, en la región Ucayali, que involucró a los pueblos Asháninka, Ashéninka, Amahuaca y Yaminahua, el cual culminó en un acuerdo sobre el desarrollo del Lote 169⁴¹. Sin embargo, se dieron a conocer pocos detalles sobre este proceso, y algunos analistas consideraron que la agencia no estaba totalmente preparada para este procedimiento.

En marzo de 2014, la filial regional de AIDSEP en Ucayali emitió su propio informe sobre el proceso de consulta para el Lote 169, donde se afirmaba que los líderes indígenas involucrados no estaban completamente informados acerca de lo que se estaba consultando y que no tuvieron acceso al contrato específico en discusión, una denuncia apoyada por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), una ONG que acompañó a los nativos durante el proceso⁴². No obstante, el 30 de abril de 2014, PERUPETRO anunció la finalización de una segunda consulta en Ucayali, en la que los pueblos Shipibo-Konibo y Kakataibo aparentemente acordaron la explotación del Lote 195⁴³.

Otros casos han sido más controvertidos. Uno de ellos incluye el Lote 192 (antes conocido como 1-AB), ubicado en Loreto, cerca a la frontera con Ecuador, y considerado el campo petrolífero amazónico más grande del país con una producción de cerca de un cuarto de todo el petróleo crudo del Perú⁴⁴. El actual contrato de concesión para este lote, que tienen Pluspetrol (55%) y una subsidiaria de CNPC de China (45%), expira en 2015. No obstante que el Gobierno del Perú anunció en 2012 que el primer proceso de consulta previa en el Perú consideraría la nueva concesión de este lote⁴⁵, este aún tiene que llevarse a cabo. Por lo menos cinco pueblos indígenas residen en el área: Achuar, Quechuas del Pastaza, Kichwa, Cocama y Urarina. Ellos han convivido con la exploración petrolera en sus tierras desde la década de 1970, primero por Occidental Petroleum Corporation y, desde el año 2000, por Pluspetrol y asociados. Los líderes de las comunidades involucradas plantearon cinco demandas a ser satisfechas por el gobierno como precondiciones para participar del proceso, incluidas la remediación y la indemnización por años de daño

ambiental y social producido por operadores anteriores, así como el reconocimiento de títulos de propiedad y la compensación por el uso de sus tierras⁴⁶.

Si bien el gobierno peruano ha reconocido la legitimidad de estas demandas, ha sido mínimo el progreso realizado por atenderlas. En efecto, en marzo del 2013, el Ministerio del Ambiente declaró el área en emergencia ambiental, obligando a Pluspetrol a adoptar medidas para remediar la contaminación. Según estudios realizados por el gobierno, se encontraron varios elementos tóxicos en el agua, incluidos aluminio, plomo, manganeso y arsénico, por causa de múltiples derrames de petróleo. “(La empresa) no está actuando responsablemente y no está dando la información correcta acerca de la real situación en el área”, expresó el Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal⁴⁷. Entre tanto, en agosto del 2013, se llevó a cabo una “Mesa de Diálogo” entre líderes indígenas y el Gobierno Regional de Loreto para tratar el tema de la titulación de tierras⁴⁸, y en octubre, 2013, la presidencia del Consejo de Ministros (PCM) anunció la ampliación de esta mesa de diálogo para abordar otras preocupaciones. Producto de ello en noviembre del 2013, la oficina del Ministerio del Ambiente encargada de monitorear y sancionar la contaminación ambiental (OEFA) multó a Pluspetrol por más de S/.20 millones (alrededor de US\$7.5 millones) por la contaminación de la laguna Shanshocochoa, ubicada en el Lote 192⁴⁹.

■ ■ Si bien el gobierno peruano ha reconocido la legitimidad de estas demandas, ha sido mínimo el progreso realizado por atenderlas.

■ ■ Cuando el Relator Especial de la ONU para la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, visitó el área en diciembre del 2013, los líderes indígenas denunciaron al gobierno de Humala por no adoptar medidas más fuertes para implementar las medidas de emergencia ambiental declaradas ese mismo año. Según declaró Aurelio Chino Dahua, Presidente de la Federación Indígena Quechua del Pastaza (FEDIQUEP), “El Estado no ha fiscalizado ni sancionado a la empresa petrolera por este crimen ambiental. Pluspetrol debe responder por los terribles impactos y secuelas ocasionados a nuestro territorio y a nuestras vidas”⁵⁰. Su preocupación era que el proceso de consulta —y la atención a sus demandas previas— simplemente sería dejado de lado una vez que expirara el contrato.

■ ■ El 2 de abril de 2014, un año después de que el gobierno declarara la zona en emergencia ambiental, alrededor de 500 manifestantes indígenas decidieron ocupar las instalaciones de Pluspetrol, demandando que el gobierno atendiera sus demandas referidas a la remediación de los daños ambientales. Según Pluspetrol, como resultado la producción se redujo en un 70%, mientras que los líderes indígenas hicieron hincapié en la urgencia de las necesidades de sus pueblos y la justicia de sus demandas de indemnización y mayores beneficios de la operación. “Casi el 80% de nuestra población está enferma debido a la presencia de plomo y cadmio en los alimentos y el agua por causa de la contaminación por petróleo”, declaró Carlos Sandi, presidente de la FECONACO, la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes, a un reportero de The Guardian. Aunque aceptaron retirarse luego de una semana, cuando los representantes del gobierno y de la empresa se comprometieron a encontrar una solución a sus demandas, también amenazaron con reanudar las medidas de protesta en el plazo de 90 días si estas promesas no se cumplían⁵¹.

Otro caso muy controvertido involucra al Lote 88, el cual también es operado por Pluspetrol como parte del consorcio de empresas que operan el gran proyecto de gas natural de Camisea, ubicado en la cuenca del Bajo Urubamba, en el distrito de Echerate, provincia de La Convención, en Cusco. En 2005, el Estado peruano firmó un contrato asignando una parte de la producción de este lote a la exportación de gas natural licuado.

En la campaña electoral de 2011, sin embargo, Ollanta Humala se comprometió a recuperar la totalidad de la producción de este lote para el consumo interno y, con ello, reducir los costos para los consumidores. A principios de 2012, el gobierno de Humala logró un compromiso de parte de las empresas implicadas para sustituir las reservas del Lote 88 por una cantidad igual de otros lotes a ser explotados, aunque dos años más tarde el contrato para formalizar este traspaso aún no se había firmado y el gas todavía tenía que ser explotado⁵².

Si bien la operación de Camisea ha sido reconocida por incorporar las mejores prácticas globales para la protección de la biodiversidad, el impacto humano y social ha sido muy debatido. Aproximadamente dos tercios del Lote 88 se encuentran dentro de una reserva establecida para proteger a las poblaciones nativas que viven en aislamiento voluntario o en contacto inicial con el exterior: la Reserva Territorial Kugapakori Nahua-Nanti. Las organizaciones de derechos indígenas han argumentado desde hace tiempo que el proyecto Camisea representa una amenaza para la salud y el estilo de vida de estos pueblos, cargo que la compañía niega rotundamente⁵³. También hacen hincapié en que los pueblos indígenas en contacto inicial no han sido consultados en el marco de OIT 169.

Cuando Pluspetrol solicitó autorización para ampliar sus actividades de exploración dentro del Lote 88, esto generó controversia con el gobierno de Humala. A mediados de 2013, el entonces Viceministro de Interculturalidad, Paulo Vilca, planteó 83 observaciones al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de la empresa que había sido aprobado por el gobierno anterior. Vilca afirmó que el EIA no protegía adecuadamente los derechos y el bienestar de los pueblos que viven en la reserva, una posición que fue apoyada por el Defensor del Pueblo y por algunos miembros del Congreso que representan al Cusco, pero fue rechazada por el Primer Ministro y el Ministro de Energía y Minas⁵⁴. Frente a la fuerte resistencia mostrada por sus autoridades superiores, Vilca también renunció⁵⁵.

Según fuentes del MEM, las observaciones del Viceministro se basaban en información incompleta. Después de revisar los volúmenes adicionales del EIA, la sucesora de Vilca, Patricia Balbuena, levantó 34 de las observaciones; sin embargo, el debate continuó en torno a si este proyecto sería en efecto una amenaza para los pueblos que viven en aislamiento, y sobre si otros grupos nativos, que ya han establecido un contacto inicial con el exterior, habían sido consultados de manera adecuada. En diciembre de 2013, Anaya también visitó la zona en cuestión y recomendó que el Gobierno realice un estudio más exhaustivo de este caso, contando con la participación de todos los interesados y expertos destacados, acerca de la presencia y de las condiciones de los pueblos indígenas⁵⁶. También recomendó que a los pueblos que viven en contacto inicial se les conceda el derecho a la consulta previa sobre esta propuesta.

No obstante, en enero de 2014 el Viceministerio de Interculturalidad declaró que la compañía había levantado todas las observaciones y le dio luz verde a la continuidad del proyecto. Respecto a la consulta, se consideró que la empresa había cumplido al realizar talleres informativos y una audiencia pública sobre la evaluación del impacto ambiental en las diversas comunidades nativas en Echerate. El Viceministro declaró también que la mayoría de los pueblos indígenas de la reserva ya no vivía dentro del área del Lote 88⁵⁷. En marzo de 2014, sin embargo, los representantes de 22 comunidades nativas de la zona viajaron a la ciudad del Cusco a reclamar por no haber sido consultados en absoluto acerca de la expansión del Lote 88⁵⁸.

Para el gobierno de Humala este caso ha sido decepcionante por partida doble, ya que el gobierno fue criticado tanto por dar marcha atrás en la protección de los derechos indígenas como por no asegurar mayor cantidad de gas y a menor precio para el mercado interno. En julio de 2014, el gobierno anunció la firma de un contrato para el megaproyecto de Gasoducto del Sur, y la designación del gas de Lote 88 para abastecer esta iniciativa. Sin embargo, al momento de escribir este texto Pluspetrol aún esperaba completar otros trámites con el fin de iniciar las nuevas actividades de exploración en ese lote.

A pesar de que el gobierno sigue promoviendo procesos de consulta vinculados a

iniciativas relacionadas con los hidrocarburos en la Amazonía, estos casos demuestran la complejidad que ello implica. El futuro de estos esfuerzos se tornó más incierto a principios de marzo de 2014, cuando el ministro de Energía y Minas, Eleodoro Mayorga, anunció la intención de su organismo de acelerar el aprovechamiento de los hidrocarburos al relajar las regulaciones ambientales en las actividades de exploración⁵⁹. Esto desató una nueva ronda de conflictos intra-gubernamentales, esta vez con el Ministerio del Ambiente, miembros del Congreso y la principal organización nativa amazónica nacional, AIDSESP⁶⁰.

En abril de 2014, el Defensor del Pueblo en funciones, Eduardo Vega, publicó una carta abierta al Consejo de Ministros, instando al gobierno a tomar medidas más enérgicas frente a la aplicación del derecho de consulta previa, a través del cumplimiento de los acuerdos con los pueblos indígenas de Loreto y Ucayali, incluidos aquellos relacionados con la creación de la ACR Maijuna Kichwa y las negociaciones en torno al Lote 169⁶¹. Sin embargo, en julio 2014 el gobierno promovió un nuevo paquete de medidas orientadas a acelerar las inversiones, incluyendo mayores recortes de los poderes del MINAM, mientras que no hubo respuesta alguna frente a los reclamos de la Defensoría y de los pueblos indígenas.

3. EL CASO CAÑARIS

Si bien los casos hasta aquí reseñados involucran esfuerzos para implementar el Convenio 169 de la OIT con los pueblos amazónicos nativos cuyo derecho a la consulta es reconocido en gran medida por el gobierno, hay otros casos en los que tales derechos no han sido reconocidos por las autoridades peruanas.

Uno de ellos es el de la comunidad San Juan Bautista de Cañaris (SJB Cañaris), ubicada en la sierra norte de la región de Lambayeque y cerca al límite con Cajamarca. Los miembros de esta comunidad han atraído la atención internacional por sus esfuerzos por obtener el derecho a la consulta previa en relación con un proyecto minero ubicado en su territorio. Desde la década de 1990, la mayor parte del subsuelo debajo de sus tierras ha sido concesionado a operadores privados para la exploración minera. Los pobladores de San Juan Bautista Cañaris, alrededor de 4000 personas, no fueron consultados oficialmente sobre estas concesiones.

En este caso, la mayoría de los residentes afirman ser descendientes del grupo Kañaris de los pueblos quechua; y siguen hablando una variante de esta lengua indígena. En 1956 la comunidad fue reconocida como indígena por el Estado⁶², apareciendo así en el registro de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura. El Defensor del Pueblo y dos Viceministros de Cultura han apoyado su demanda. Sin embargo, hasta la fecha el Ministerio de Energía y Minas no ha reconocido formalmente su derecho a la consulta. De hecho, este fue uno de los factores que condujeron a la renuncia del Viceministro Iván Lanegra en 2013⁶³.

¿Quiénes son los Cañaris y qué está en juego?

Mientras que el distrito de Cañaris cuenta con alrededor de 14,000 residentes, la comunidad de SJB Cañaris tiene aproximadamente 4,000 miembros (denominados comuneros), quienes están gobernados por un régimen legal especial que incluye normas relativas al uso de la propiedad comunal⁶⁴. La mayoría de los habitantes del distrito descende de la cultura Kañaris, y el 65% de su población es quechua-hablante nativa, alcanzando hasta el 95% de la población de SJB Cañaris. Esta es la única población peruana que habla esta variante del idioma quechua⁶⁵.

El área donde vive este pueblo alberga una gran biodiversidad, incluidos acuíferos, lagos y manantiales cuya capacidad total de abastecimiento de recursos hídricos todavía no ha sido registrada. En el área habitan osos hormigueros, osos de anteojos, tapir andino, pumas, venados, pavos salvajes y otras especies protegidas de fauna silvestre, así como plantas poco comunes tales como la palma andina (chonta), orquídeas singulares, plantas empleadas para propósitos medicinales y tintes tradicionales, y varias variedades de árboles maderables en peligro⁶⁶.

A pesar de sus abundantes recursos naturales, la gente de Cañaris vive en extrema pobreza, y su distrito es uno de los menos desarrollados en el Perú. En efecto, cerca del 83% de sus residentes se dedican a la agricultura de subsistencia, el 78% son pobres de acuerdo a los estándares del gobierno peruano, y el 39.7% son pobres extremos. Cerca del 40% es analfabeto, y el ingreso familiar mensual es de alrededor de 105 soles, o menos de 1/8 del salario mínimo nacional⁶⁷. El año 2012, el Ministerio de Inclusión Social determinó que el 86% de la población de Cañaris estaba “en proceso de inclusión”, lo que significa que sus hogares tenían al menos tres de las siguientes características: son rurales, constituyen

■ ■
Durante los primeros años la relación con la comunidad fue aparentemente constructiva.
■ ■

una minoría étnica, las madres tienen educación primaria incompleta, y pertenecen al quintil de menores ingresos⁶⁸. Según un estudio reciente realizado por las autoridades de salud, más del 50% de los niños menores de cinco años en Cañaris padece malnutrición crónica⁶⁹.

Si bien Cañaris se encuentra junto a Cajamarca y también es rica en minerales, no tiene una historia de actividad minera. El Ministerio de Energía y Minas otorgó las primeras concesiones privadas a operadores externos en Cañaris en 1995, fecha posterior a que el Perú suscribiera el Convenio 169, pero antes de que fuera incorporado a la legislación nacional. Según informes de la prensa, en la actualidad existen más de 40 concesiones mineras que operan en el distrito. Dependiendo de la fuente, estas implican entre el 55% y el 96% del

territorio de ese distrito, incluyendo una parte considerable de las tierras ocupadas por SJB Cañaris. Al menos 14 operadores tienen estas concesiones, incluyendo a Candente Copper, Newmont, Barrick y Milpo. La mayoría de los proyectos se encuentran todavía en etapas de exploración, y aún no se ha instalado ninguna mina en la zona⁷⁰.

Como se ha mencionado, ni la comunidad de San Juan Bautista ni la población en general del distrito fueron consultadas oficialmente por el Estado antes de que se otorgaran esas concesiones. Sin embargo, en un inicio, al menos una parte de la comunidad acogió la exploración minera en la zona y esperaba beneficiarse de ella de alguna manera. Con los años, sin embargo, esta situación cambió.

Una década de disputas

Este caso también involucra a Candente Copper Corporation, una empresa minera canadiense dedicada a la exploración y que cotiza en las Bolsas de Valores de Lima y Toronto. Una parte de las tierras de la comunidad fue concesionada a una filial de esta empresa, Cañariaco Copper Perú SA, con el fin de desarrollar un proyecto de minería polimetálica de cobre, oro y plata. La empresa obtuvo la concesión en 2001 y se ha dedicado a la exploración desde el año 2004. La inversión estimada en este proyecto es de casi 2 mil millones de dólares americanos; la construcción de la mina está programada para comenzar en 2014 y la vida proyectada de la mina es de 22 años. Sin embargo, el desarrollo de este emprendimiento ha sido retrasado debido a la falta de recursos, así como a la creciente resistencia de la comunidad.

Durante los primeros años la relación con la comunidad fue aparentemente constructiva, con cientos de comuneros contratados por la empresa para ayudar en la perforación de más de 240 pozos⁷¹. Sin embargo, los líderes descontentos de la comunidad señalan que el año 2005 hubo tensiones con los trabajadores que protestaban por los bajos salarios y el maltrato, y algunos comuneros ya estaban exigiendo que la empresa se retirara. No obstante, la empresa insistió, y en 2008 Exploraciones Milenio (filial de Candente) obtuvo la autorización de la comunidad de San Juan de Cañaris para utilizar una parte de sus tierras con fines de actividades de exploración y el trabajo inicial para su Estudio

de Impacto Ambiental. Esta autorización fue por un año y expiró el 6 de enero de 2009.

Sin embargo, las cosas comenzaron a empeorar en 2008 cuando los comuneros que se oponían a la presencia de la empresa tuvieron un violento enfrentamiento con la policía. Uno de los líderes de ese grupo fue Cristóbal Barrios, dirigente de las rondas locales y ex reservista del ejército, quien más tarde sería acusado y encarcelado brevemente por instigar estos sucesos. Barrios fue elegido Presidente de SJB Cañaris en 2009 y ocupó ese cargo hasta principios de 2013. Bajo su conducción, la relación con la empresa fue de mayor confrontación y el conflicto atrajo la atención de todo el país. Durante 2010 y 2011, los miembros de la comunidad al parecer realizaron numerosas asambleas para debatir sobre la presencia de la empresa, y quienes se oponían a la minería fueron ganando terreno. Sus argumentos ya no estaban referidos a las condiciones laborales, sino que más bien involucraban preocupaciones más profundas sobre el destino de su suministro de agua potable y otros recursos naturales una vez que se construyera una gran mina a tajo abierto⁷².

Cuando el Presidente Humala promulgó la Ley de Consulta Previa en 2011, la comunidad de Cañaris estaba dispuesta a exigir su derecho a un proceso de consulta previa informada respecto a las concesiones mineras en su territorio. Sin embargo, esta demanda fue rechazada por la CEO de la empresa, Joanne Freeze, y por representantes del Ministerio de Energía y Minas, quienes argumentaron que la ley no podía ser aplicada con retroactividad. Los dirigentes comunales elevaron su caso ante el Gobierno Regional de Lambayeque, cuyo Presidente, Humberto Acuña, en un principio apoyó sus demandas, al igual que el Defensor del Pueblo, miembros del Congreso y algunos medios de comunicación nacionales⁷³.

En 2012, el MEM aprobó la EIA de la empresa y Candente solicitó a la comunidad una nueva autorización para el uso de sus tierras superficiales para posteriormente hacer perforaciones para la exploración. Al parecer, funcionarios de la empresa también se ofrecieron a financiar proyectos de desarrollo en la comunidad durante los siguientes tres años por un total de S/. 1'500,000, y la CEO ofreció entregar a la comunidad acciones de la empresa al iniciar la construcción de la mina⁷⁴.

■ ■
Cuando el Presidente Humala promulgó la Ley de Consulta Previa el año 2011, la comunidad de Cañaris estaba dispuesta a exigir su derecho de consulta previa informada respecto a las concesiones mineras en su territorio.

A partir de este momento, la historia se complica. Hay informes controvertidos relacionados con la toma de decisiones dentro de la propia comunidad. La máxima autoridad en SJB Cañaris es la Asamblea Comunal, que requiere un número mínimo de miembros registrados para votar y tomar decisiones en nombre de todos. El 8 de julio de 2012 se celebró una Asamblea para decidir si se debía permitir futuras actividades de exploración de la empresa minera, y si bien solo asistió una minoría de los miembros de la comunidad (los informes mencionan desde 200 hasta 725 participantes), el 70% de ellos votó a favor de la renovación de esta actividad, y esto fue aceptado como legal por las autoridades gubernamentales⁷⁵. Sin embargo, esta votación no fue aceptada por Barrios, presidente de la comunidad, y sus seguidores, quien convocó a una nueva "Consulta Popular" para el 30 de septiembre de 2012.

Según la Defensoría del Pueblo y otras fuentes independientes, en esta segunda consulta participaron entre 1700 y 1900 miembros de la comunidad y alrededor de 95% votaron en contra de la renovación de la autorización a la

empresa⁷⁶. Aunque los partidarios también acusaron a la empresa de tratar de sabotear el proceso, numerosos observadores —incluidos representantes del Gobierno Regional de Lambayeque y del Ministerio de Agricultura, así como de organizaciones defensoras de derechos indígenas nacionales y regionales y de organizaciones ambientales— señalaron que fue un proceso genuinamente participativo en el que los votantes tenían que presentar documentos de identidad y se verificaron mediante planillas de electores. Bajo la atenta mirada de cerca de 120 policías, los comuneros votaron en tres lugares de votación, debiendo caminar en algunos casos entre 3 a 5 horas para ello⁷⁷. Sin embargo, ni el gobierno central ni la empresa aceptaron esta segunda consulta como legítima. Tanto el ministro de Energía y Minas como el del Ambiente cuestionaron el número y origen de los participantes del proceso, el carácter secreto de la votación, así como la autoridad para convocar del propio presidente de la comunidad, Barrios⁷⁸. Siguieron aceptando la validez del proceso del 8 de julio en el que un menor número de votantes aprobaron las actividades mineras.

De esa manera, a finales de 2012, la empresa contaba con una concesión legal, un EIA aprobado por el gobierno, y una (dudosa) petición de consentimiento de la comunidad. Sin embargo, no contaba con una clara “licencia social” para reanudar la exploración en tierras comunales y, por lo tanto, el proyecto no pudo avanzar. Las protestas de los comuneros se hicieron más radicales, y el 5 de diciembre de 2012 los manifestantes cerraron la principal carretera a la zona y tomaron como rehén a un grupo de geólogos que trabajaba para la empresa. En enfrentamientos violentos con la policía, una veintena de personas resultaron heridas y parte del campamento minero fue incendiado. A pesar de estos problemas, el 26 de diciembre de 2012, el MEM y Candente Copper firmaron un contrato que le permite a la empresa invertir en actividades de exploración en ocho lotes que involucran cerca de 7,500 hectáreas, todas dentro de tierras superficiales pertenecientes a SJB Cañaris⁷⁹.

El estallido de la violencia generó una nueva respuesta del gobierno central a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), que forma parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Después de visitar la zona, el Comisionado Vladimiro Huaroc y su equipo propusieron iniciar una nueva “mesa de desarrollo intersectorial” en enero de 2013. La “Mesa de Trabajo para el Desarrollo de Cañaris” involucraría a representantes del Poder Ejecutivo (incluidos los Ministerios de Energía y Minas, Agricultura, Educación y Construcción), del gobierno regional y local, de las comunidades campesinas y de la empresa minera, y se llevaría a cabo a través de reuniones mensuales destinadas a identificar las necesidades prioritarias de inversión social pública y privada y la financiación de proyectos de desarrollo concretos, no solo en Cañaris, sino también en los distritos vecinos de Incahuasi y Salas. La Mesa estaría presidida por Fernando Castillo del Ministerio de Energía y Minas. Esto era distinto de anteriores “Mesas de Diálogo” que se centraban más específicamente en la resolución de conflictos en torno a las actividades extractivas.

A lo largo de enero de 2013 continuaron los bloqueos de carreteras y los enfrentamientos violentos con la policía, a medida que los líderes más radicales de la comunidad exigieron que la empresa se retirara de la zona para siempre. Esta posición fue apoyada por un pequeño grupo de congresistas y de líderes y organizaciones sociales de otras comunidades del norte del Perú, así como por el partido izquierdista Tierra y Libertad, fundado en 2009 por el sacerdote Marco Arana de la cercana región de Cajamarca, quien fue muy franco en su crítica a la actividad minera a gran escala⁸⁰. Por su parte, la CEO de la empresa, otros líderes de la industria minera y algunos medios de prensa conservadores denunciaron que ex terroristas y simpatizantes de izquierda más radicales se habían infiltrado en el movimiento en contra de Candente.

Para marzo de 2013, sin embargo, las reuniones de las Mesas de Desarrollo estaban en marcha. Llegado este punto, a Barrios también se le había prohibido postular a un tercer mandato consecutivo como Presidente de SJB Cañaris, y salió elegida una lista más moderada. En el marco de la Mesa, se aprobó un conjunto inicial de 49 proyectos de inversión para los distritos de Cañaris, Incahuasi y Salas. Entre los principales asuntos aprobados estuvieron la creación de postas de salud, reservorios y canales de riego, la mejora de las comunicaciones y el transporte, la mejora de la infraestructura educativa y

la electrificación rural⁸¹. Si bien a mediados del año algunos líderes de la comunidad se quejaron de que todo lo que habían recibido eran donaciones de nuevas cocinas a gas⁸², las reuniones continuaron hasta fines de 2013, y en enero de 2014 la PCM concedió una prórroga de tres meses para cumplir con los acuerdos y ejecutar proyectos de desarrollo más ambiciosos⁸³. Funcionando con un presupuesto limitado, la empresa también siguió apoyando algunos programas sociales en la zona⁸⁴.

La continuidad del proyecto minero en sí, sin embargo, quedaría fuera de este cuadro. Impaciente con esta situación, y con la acusación de haber sido excluidos, un grupo de líderes de la comunidad Cañaris decidió llevar a nivel internacional su demanda de consulta previa en el marco de la OIT 169. En efecto, el 23 de mayo de 2013 presentaron una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica⁸⁵. Esta fue una maniobra polémica dentro de la comunidad de derechos humanos del Perú, en la medida que algunos argumentaron que no se había agotado la vía legal y administrativa en el Perú para exigir el reconocimiento de su derecho a la consulta previa⁸⁶.

Durante los primeros meses de 2014, la empresa presentó un nuevo EIA para sus actividades de exploración y llevó a cabo por lo menos un taller informativo en Cañaris, al que asistieron alcaldes y miembros de la comunidad, y buscó asegurar el apoyo a las nuevas perforaciones en la zona⁸⁷. Al parecer, los miembros de la comunidad y sus líderes seguían divididos, con algunos rechazando toda actividad minera y otros abiertos a esa posibilidad si la comunidad recibía beneficios concretos⁸⁸.

En abril de 2014, después de 11 sesiones y más de un año de deliberaciones, el Ministerio de Energía y Minas declaró que la Mesa de Trabajo para el Desarrollo de Cañaris, Salas e Incahuasi había finalizado con éxito sus labores, estableciendo un compromiso de inversión total de más de S/. 87 millones de soles para una diversidad de proyectos, que incluían electrificación rural, caminos, riego, educación y vivienda⁸⁹. De ese monto, alrededor de S/.60 millones se destinaron a Cañaris para proyectos que en algunos casos han finalizado y que en otros están todavía en ejecución. La siguiente tarea fue la creación de comités de seguimiento para asegurar que las inversiones se completaran de acuerdo a lo esperado. Los abogados de los líderes de la comunidad de San Juan Bautista Cañaris criticaron públicamente al MEM por hacer tales declaraciones, mientras que la Corte Interamericana aún tenía que resolver la demanda presentada⁹⁰. Mientras tanto, la empresa seguía esperando la luz verde de la comunidad para reanudar las actividades de exploración en el territorio.

Este caso tiene varias características interesantes. En primer lugar, involucra a una comunidad indígena que tiene un reclamo legítimo referido al derecho a la consulta previa en conformidad con el Convenio 169 de la OIT, mientras la empresa y el Gobierno Central han seguido negándole este derecho, aun cuando se tomaron nuevas medidas administrativas (por ejemplo, la concesión de permiso para la reanudación de la exploración) después de que se aprobara la ley peruana de 2011. Las decisiones que se tomaron en las asambleas de julio y septiembre de 2012 son contradictorias y no resuelven este problema.

En segundo lugar, se trata de un caso que ha evolucionado rápidamente, desde un conflicto local entre una empresa canadiense junior y una comunidad muy pobre, hasta constituirse en una causa célebre que implica a diversas agencias del gobierno regional y central, miembros del Congreso, partidos de izquierda y ONG, y organizaciones internacionales. Si bien las preocupaciones iniciales del pueblo Cañaris estuvieron más centradas en el empleo y el trato justo, con el tiempo llegaron a ser más conscientes de sus derechos como pueblo indígena, y estuvieron más preocupados por las implicancias ambientales de tener una gran mina a tajo abierto en medio de su territorio. Al igual que en muchas regiones pobres del Perú, el pueblo de Cañaris quiere el desarrollo, con inversión productiva y no solo limosnas. Hoy en día también quieren respeto a sus recientemente descubiertos derechos a ser consultados sobre un proyecto tan importante en medio de ellos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como hemos visto previamente, el derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas y originarios ha sido reconocido por el Estado peruano desde 1994 e incorporado en la legislación nacional desde el año 2011. En este sentido, el Perú se encuentra a la vanguardia sobre este tema en Latinoamérica. Sin embargo, tal como demuestran estos casos, poner en práctica este derecho ha sido extremadamente complicado.

Uno de estos retos involucra la resistencia de aquellos que desde dentro del gobierno están más preocupados por mantener el crecimiento macroeconómico y la promoción de nuevas inversiones en los importantes sectores de minería e hidrocarburos. Si bien los derechos indígenas fueron parte del programa de Humala desde un principio, la minería a gran escala es fundamental para el crecimiento económico del país, y la explotación de petróleo y gas natural es fundamental para los planes del país dirigidos a garantizar la seguridad energética y reducir la dependencia de las importaciones. Ambas actividades tienen lugar con frecuencia en, o cerca de, las tierras tradicionalmente reclamadas por los pueblos indígenas y originarios, y, por lo tanto, hasta la fecha los principales problemas que se plantean en la aplicación de la consulta han estado relacionados con el otorgamiento de concesiones a los inversionistas actuales o potenciales. Esta oposición es compartida por los propios grupos de interés empresariales, aunque en algunos casos las empresas multinacionales han incluido un compromiso de consulta en sus estatutos, y pueden estar más dispuestas a comprometerse con los grupos indígenas que sus contrapartes locales del sector privado o público⁹¹.

Por otro lado, existen ONG y movimientos sociales en el Perú que se oponen prácticamente a toda la actividad extractiva a gran escala, por razones ambientales o sociales o de derechos humanos, y han criticado la ley peruana por ser demasiado débil. Sus demandas incluyen la provisión a las comunidades de un mecanismo para otorgar el consentimiento o vetar los proyectos de inversión, así como la realización de consultas retroactivas sobre cualquier medida tomada desde 1995. La fragmentación de las propias organizaciones indígenas constituye también un lastre en sus esfuerzos por llevar a la práctica este derecho, ya que a menudo no hablan con una sola voz sobre estos asuntos, ni existen tampoco partidos políticos importantes que representen los derechos indígenas en este contexto. La debilidad y la falta de experiencia dentro de la propia burocracia pública, como hemos visto, es también un factor importante que obstaculiza la adecuada implementación de esta ley.

Más allá de estos factores inmediatos está la incapacidad subyacente del Estado peruano, de las élites políticas y de otros sectores de la sociedad, de reconocer a los pueblos indígenas como ciudadanos con pleno derecho —y, al mismo tiempo, para reconocerlos como diferentes de la mayoría. Esto incluye no solo la lengua y las costumbres, sino también su relación con la tierra y el uso de los recursos naturales. La protección de los derechos colectivos de las minorías no es fácil para una sociedad multicultural y no lo es especialmente para una en la que los pueblos indígenas han sido históricamente desposeídos, explotados y sobre quienes se ha legislado sin tomarlos en cuenta.

Como señala el dicho, las autoridades del Perú —y los ciudadanos indígenas del país— están “haciendo camino al andar”⁹², abriendo nuevos caminos o inventándolos a medida

que pasa el tiempo. ¿Qué lecciones entonces podemos extraer hasta ahora?

En primer lugar, a pesar de los problemas existentes, la aplicación de la consulta previa en el Perú es un paso en la dirección correcta. Tal como ha señalado Rolando Luque de la Defensoría del Pueblo, la Ley del 2011 es el esfuerzo más importante realizado por el Estado peruano para incluir a los pueblos indígenas en la toma de decisiones públicas desde la inclusión del sufragio universal en la Constitución de 1979⁹³. La ley les ha otorgado a los indígenas peruanos la oportunidad de ser escuchados por las autoridades, en su propio lenguaje y en sus propias formas, y de desafiar a las élites políticas y económicas tradicionalmente poderosas. Con la concesión de nuevos derechos y oportunidades, muchas personas y comunidades de ascendencia indígena han recuperado el orgullo de sus raíces y, en algunos casos, se han visto alentados a reclamar formas de

identidad que pueden haber sido suprimidas o no asumidas en el pasado.

En el corto plazo, es poco realista esperar que tal esfuerzo conduzca a una reducción de los conflictos sociales. Cuando se impugnan intereses poderosos, es más probable que se tenga como resultado la resistencia y la lucha. Los pueblos de origen indígena y nativo en el Perú tienen demandas de larga data que presentarle al Estado, las cuales en muchos casos será necesario abordar antes de entrar a consultar nuevas medidas de política o de proyectos de inversión.

Sin embargo, debido a que la implementación de la nueva ley peruana representa un esfuerzo en desarrollo para institucionalizar el diálogo intercultural, podría convertirse en un mecanismo más eficaz para hacer frente a las raíces que subyacen a los conflictos. A través de las Mesas de Diálogo y de las Mesas de Desarrollo, los líderes indígenas pueden formular sus demandas

largamente postergadas. Los medios de comunicación nacional e internacional, por su lado, están empezando a prestar atención a esta problemática, lo mismo que los líderes de los partidos políticos tanto de izquierda como de derecha⁹⁴. Como resultado de este esfuerzo, el Ministerio de Cultura y los distintos ministerios y autoridades subnacionales involucrados también tienen que escuchar—no solo las diferentes lenguas, sino las diferentes formas de expresión. Si bien nadie debería imaginar que el conflicto social va a desaparecer en un país con una historia de racismo y exclusión tan larga, es realista esperar que la violencia que esto conlleva se reduzca a medida que se creen nuevos canales institucionales, y que se desarrolle un aprendizaje político en todos los sectores.

Teniendo esto en mente, también es razonable concluir que las nuevas inversiones y la consulta previa no son irreconciliables; pueden coexistir y lo harán. Ciertamente, el caso peruano muestra que el costo de no hacer el esfuerzo de consultar, escuchar y buscar el consenso puede ser más alto.



A pesar de los problemas existentes, la aplicación de la consulta previa en el Perú es un paso en la dirección correcta.



■ REFERENCIAS

- 1 <http://www.andina.com.pe/espanol/video-presidente-ollanta-humala-promulga-ley-consulta-previa-bagua-fuente-tvperu-22244.aspx>
- 2 Entrevista con los autores, 23 de febrero, en Iquitos, Perú.
- 3 Véase, por ejemplo: <http://servindi.org/actualidad/42265>.
- 4 Bajo la legislación peruana, el gobierno central otorga concesiones para la extracción de minerales del subsuelo, pero los titulares de estas concesiones deben obtener el permiso de los dueños de las tierras antes de emprender actividades de exploración o extracción. Según expertos en derechos de pueblos indígenas, más del 40% de las tierras pertenecientes a comunidades indígenas en el Perú podrían tener concesiones mineras debajo de ellas (Pacto Unidad y DAR 2013:41). En mayo de 2014, la Viceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena, anunció que este año se iniciarían las consultas en las regiones mineras; no obstante, hasta la fecha no se ha iniciado ninguna. <http://semanaeconomica.com/article/extractivos/136663-consulta-previa-mineria-peru-zonas-andinas-interculturalidad/>
- 5 Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos (DS-EM 012-2008).
 - Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (DS-EM 028-2008).
 - Normas que Regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobadas por Resolución Ministerial N.º 304-2008-MEM/DM con vigencia desde junio, 2008.
- 6 Ruiz Molleda 2010. <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=400>
- 7 Este conflicto se inició con la así llamada “Ley de la Selva”, que el Presidente García presentó al Congreso a fines de diciembre, 2006. Denominado oficialmente Proyecto de Ley N.º 840/2006-PE,1, este proponía un cambio en el régimen de propiedad de las tierras forestales “improductivas” de propiedad del Estado, con el fin de venderlas a inversionistas privados. Le siguieron luego los Decretos N.º 1064, 1080, 1081, 1089 y 1090 relacionados con temas similares. Tanto la Defensoría del Pueblo como un comité congresal impugnaron la constitucionalidad de los decretos y recomendaron su derogación. Véase: http://www.caaap.org.pe/archivos/sintesis_InformesobreDLL_Dic.pdf y http://indigenouspeoplesissues.com/attachments/article/3672/3672_Defensoria_Inf_Bagua_19.01.2010.pdf
- 8 A fines de 2007, García publicó un ampliamente comentado editorial titulado “El síndrome del perro del hortelano”, en el que critica a quienes preferirían conservar en vez de explotar los recursos naturales del Perú. <http://www.aidesep.org.pe/editor/documentos/58.pdf>
- 9 Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. 0022-2009-PIC/TCP Caso COFOPRI.
- 10 <http://www.presidencia.gob.pe/ley-de-consulta-previa-promulgada-hoy-en-bagua>.
- 11 Tanto la ley como su reglamento están disponibles en una publicación electrónica del Ministerio de Cultura. Compendio Normativo. Derecho a la Consulta Previa. <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/compendio-normativo.pdf> [Fecha: 12-04-2013].
- 12 Acerca de este punto, véase Lanegra 2014, pp. 59-60.
- 13 http://gestion.pe/economia/comex-se-exonerar-consulta-previa-proyectos-interes-nacional-2089176?href=mas_leidas
- 14 <http://www.presidencia.gob.pe/ley-de-consulta-previa-promulgada-hoy-en-bagua>

- 15 Entre julio y diciembre, 2011, la Ministra de Cultura fue Susana Baca, una popular cantante Afroperuana; fue sustituida por Luís Peirano, un director de teatro y docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La actual Ministra de Cultura, nombrada en Julio de 2013, es Diana Álvarez Calderón. Ella tiene antecedentes en derecho y gestión y diversas experiencias en el sector público. <http://www.presidencia.gob.pe/ministro-de-cultura>
- 16 Para fuentes sobre esto, véase el Censo Nacional de Vivienda y Población 2007. Lima: INEI, Valdivia 2011 y Sulmont 2010. Para un recuento de los eventos de febrero de 2013, véase Sifuentes 2013.
- 17 “Mediante la comparación de encuestas de opinión pública realizadas entre 2005 y 2009, el sociólogo de la Universidad Católica David Sulmont señala que existen diferencias extremas: por ejemplo, una encuesta de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pregunta a los individuos si se identifican como blancos, negros o amarillos, o como nativos quechuas o aimaras, o como nativos de la Amazonía, o como una persona mestiza. Dadas estas opciones, el 23,6% se identificó como parte del pueblo nativo y el 68.7% como mestizo. En la encuesta de World Values Survey de 2006, un número ligeramente mayor —29,3%— se identificó como quechua, aymara o “de la Amazonía”, cuando esto se basó en sus ancestros o costumbres. En el Barómetro de las Américas (LAPOP) en 2008, sin embargo, a los individuos de ascendencia nativa solo se les dio la opción “indígenas”, y solo un 7% se identificó como tal, mientras que un 75,9% se identificó como mestizo. Finalmente, en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Perú del año 2009, el 36,7% de jefes de familia (principalmente hombres) sostuvieron ser quechuas, aimaras o “de la Amazonía”, sobre la base de sus ancestros y costumbres.” De Alana Tummino, “Indigenous or Not?”, Americas Quarterly, mayo, 2014, <http://americasquarterly.org/content/indigenous-or-not>.
- 18 Un resumen de estos argumentos proviene del Pacto de Unidad, Perú: Informe Alternativo 2013, sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, Lima, 2013. El Pacto de Unidad incluyó inicialmente a AIDSESP, CCP, CAN, CONACAMI y ONAMIAP, pero posteriormente se sumaron otros grupos incluida la Central Única de Rondas Campesinas. El Grupo de Trabajo incluye a 13 ONG, entre ellas a APRODEH, CooperAcción, DAR, IDL y CEAS.
- 19 <http://www.larepublica.pe/24-01-2014/aidesep-se-retira-del-pacto-de-unidad-para-tomar-decisiones>
- 20 <https://lamula.pe/2013/04/20/primer-ministro-confia-en-destrabar-14-proyectos-mineros-de-la-consulta-previa/Servindi/>
- 21 <http://elcomercio.pe/actualidad/1571905/noticia-viceministro-interculturalidad-formaliza-su-renuncia-al-cargo>
- 22 SPDA Actualidad Ambiental. Noticias. En línea: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=18942>
- 23 Véase <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1129> y también <http://servindi.org/actualidad/92047>.
- 24 Ruiz Molleda 2010, <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=400>
- 25 <http://ppemc.blogspot.com/2013/08/corte-suprema-declara-fundada-en-parte.html>
- 26 Sobre la base de la entrevista de los autores con Iván Lanegra, y en Juan Carlos Ruiz Molleda, “¿Son válidas las concesiones mineras y petroleras no consultadas?”, en Justicia Viva, 28/08/2012. <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=882>
- 27 <http://bdpi.cultura.gob.pe/> (en el momento de la redacción de este artículo la lista tenía 52 pueblos indígenas).

- 28 Según el ex Viceministro Lanegra, hasta la fecha en esta base de datos no se ha identificado a ninguna comunidad campesina como parte de una población indígena. El pueblo Uro, por ejemplo, no está reconocido como una comunidad campesina, y hasta el momento ninguna otra forma de organización es mencionada en la base de datos. Entrevista con los autores, Véase <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblo/uro>.
- 29 Entrevista con los autores, 27 de enero, 2014.
- 30 <http://natureandculture.org/3674/the-maijuna-conservation-area>
- 31 <http://natureandculture.org/3674/the-maijuna-conservation-area>
- 32 <http://www.procrel.gob.pe/>.
- 33 PROCREL. <http://www.regionloreto.gob.pe/Pag/ConsultaPrevia.aspx>
- 34 Según la UNESCO, Maijuna es una de las 62 lenguas en peligro de extinción en el Perú. Ríos está trabajando con una ONG en California para preparar un diccionario para su uso en las escuelas. Sin embargo, su mayor temor es que los jóvenes se vean atrapados en actividades ilícitas rentables. “Maijuna versus Jijuna”, Caretas, 12 de julio, 2013. <http://www.inforegion.pe/medio-ambiente/162799/maijuna-versus-jijuna/>
- 35 <http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/07/PRONUNCIAMIENTO-FECONAMCUA-consulta-acr-maijuna.pdf>
- 36 <http://diariolaregion.com/web/2013/08/31/definen-la-incorporacion-de-kichwas-del-napo-en-la-consulta-previa/>
- 37 Llegando a este punto estaban participando las siguientes organizaciones; el SERNAP, el Viceministerio de Interculturalidad, el Ministerio del Ambiente, GIZ, CEAS Organización de los Obispos Católicos, Catholic Relief Services y la ONG CooperAcción.
- 38 <http://vigilanteamazonico.pe/component/content/article/7-vigilancia/579-culmina-primer-proceso-de-consulta-previa-para-el-acr-maijuna-kichwa.html>
- 39 Entrevista con los autores, 23 de febrero, 2014, Iquitos.
- 40 <http://www.losandes.com.pe/Nacional/20140217/78490.html>
- 41 <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/7dc3c839-3995-43f7-adb6-c9efc83269ad/Informe+Final+del+Lote+169.pdf?MOD=AJPERES&Informe%20Final%20de%20Consulta%20-%20Lote%20169>
- 42 <http://servindi.org/actualidad/103391>
- 43 <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-perupetro-y-pueblos-indigenas-ucayali-culminan-consulta-previa-del-lote-195-505366.aspx#.U3A7yPI50Sp>
- 44 <http://defensaindigena.org.pe/web/sin-consulta-previa-no-se-podra-otorgar-derecho-de-explotacion-del-lote-192-a-nuevo-operador/>
- 45 En septiembre del año 2012, entonces el Viceministro Lanegra anunció este proceso. <http://gestion.pe/economia/acuerdos-alcanzados-consulta-previa-seran-incorporados-contratos-2011670>

- 46 <http://gestion.pe/economia/consulta-previa-lote-192-esta-estancada-casi-ano-y-medio-su-anuncio-2087273>; <http://diariolaregion.com/web/2013/02/22/si-quieren-ofertar-los-lotes-primero-asuman-su-responsabilidad-como-estado/>
- 47 <http://gestion.pe/empresas/gobierno-pluspetrol-ha-tenido-mal-comportamiento-ambiental-cuenca-pastaza-2062414>
- 48 <http://defensaindigena.org.pe/web/fediquep-y-el-gorel-instalaran-mesa-de-dialogo-para-discutir-titulacion-de-comunidades-indigenas-a-ser-consultadas-en-el-lote-192/>, y <http://www.larepublica.pe/04-10-2013/pueblos-indigenas-y-pcm-dialogaran-en-mesa-de-desarrollo>
- 49 <http://gestion.pe/empresas/oefa-multo-pluspetrol-norte-mas-s-20-millones-desaparecer-laguna-loreto-2082073>
- 50 <http://servindi.org/actualidad/97709>
- 51 <http://gestion.pe/empresas/pluspetrol-restablece-bombeo-crudo-lote-1ab-retiro-nativos-2095690> and <http://www.theguardian.com/environment/2014/apr/25/indigenous-protesters-occupy-perus-biggest-amazon-oilfield>
- 52 Sanborn y Dammert 2013. pp. 74-84; <http://gestion.pe/economia/recuperacion-lote-88-aun-no-oficial-dos-anos-su-anuncio-2088543>, y <http://www.miningpress.com.pe/nota/257591/antes-de-fin-de-ano-se-firmaria-la-adenda-entre-el-gobierno-y-camisea-por-el-lote-88>.
- 53 Funcionarios de la empresa sostienen que en 11 años de operación no han tenido ningún encuentro con tribus no-contactadas, y mencionan planes de contingencia antropológicos para evitar que eso ocurra. <http://www.miningpress.com.pe/nota/248230/pluspetrol-inversiones-en-lote-88-se-extendera-hasta-el-2016>
- 54 <http://gestion.pe/economia/defensoria-pueblo-pide-al-ejecutivo-tomar-acciones-protector-indigenas-lote-88-2072935> y <http://gestion.pe/economia/gobierno-defiende-mas-exploraciones-gas-lote-88-camisea-2073265> y <http://servindi.org/actualidad/90913>.
- 55 <http://www.larepublica.pe/26-07-2013/vilca-renuncia-a-cultura-por-tema-del-lote-88>, y <http://servindi.org/actualidad/86795>
- 56 <http://unsr.jamesanaya.org/notes/un-special-rapporteur-statement-upon-conclusion-of-the-visit-to-peru>
- 57 <http://elcomercio.pe/peru/cusco/camisea-levantan-observaciones-ampliacion-lote-88-noticia-1705120>.
- 58 <http://www.miningpress.com.pe/nota/253888/ampliacion-de-lote-88-en-problemas-por-oposicion-de-nativos->
- 59 <http://elcomercio.pe/economia/peru/conviene-eliminar-eia-exploracion-sismica-peru-noticia-1714861>
- 60 <http://gestion.pe/economia/exploracion-lotes-petroleros-estaran-exonerados-estudios-impacto-ambiental-2090978> y <http://www.aidesep.org.pe/petroleras-del-siglo-21-con-normas-del-siglo-18/>
- 61 <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-defensoria-recomienda-cumplir-acuerdos-pueblos-indigenas-loreto-y-ucayali-504011.aspx#.U3bMuPI50So>
- 62 Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas. 1956. Resolución Suprema N.° 54; <http://www.larepublica.pe/30-04-2013/canaris-debe-ser-declarado-pueblo-indigena-e-ir-consulta-previa>; y <https://servindi.lamula.pe/2014/02/27/canaris-un-pueblo-al-que-se-le-insiste-en-desconocer-su-condicion-origiaria/Servindi/>

- 63 <http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki03.pdf>
- 64 “Comunidad” aquí se refiere a una unidad legalmente reconocida. Sin embargo, en los medios de comunicación y numerosos informes sobre este caso, con frecuencia no queda claro cuál es el grupo poblacional en cuestión.
- 65 ONDS 2012. <http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki03.pdf>. Estimados más recientes ubican al distrito por encima de 14,000 personas, y a la comunidad SJB con más de 4000 habitantes. Esto es importante en las votaciones sobre el uso de la tierra y otros temas. De Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015 – INEI.
- 66 Video preparado por ONG conservacionistas. <http://www.youtube.com/watch?v=DCwq8MryH8Q>
- 67 <http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki03.pdf>
- 68 <http://www.midis.gob.pe/mapas/website2013/>
- 69 <http://elcomercio.pe/peru/lambayeque/mas-50-ninos-canaris-incahuasi-estan-desnutridos-noticia-1727722>
- 70 Si bien las noticias en los diarios pueden señalar que la mayor parte del “distrito” esta concesionado, lo que el Estado en realidad concede son derechos a explorar y explotar el subsuelo. Esto significa que cada concesionario todavía tiene que obtener la autorización de los propietarios de las tierras para iniciar actividades de cualquier tipo en sus territorios. Véase, por ejemplo: <http://elcomercio.pe/peru/lima/canaris-incahuasi-tienen-concesiones-mineras-mas-50-sus-terrenos-noticia-1532830> y <http://www.larepublica.pe/15-02-2013/catorce-empresas-mineras-tienen-concesionados-el-96-de-los-terrenos-de-canaris>.
- 71 Véase el informe de SER y la presentación de esta empresa: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2008/Lambayeque/EER-Lambayeque-Glover.pdf>
- 72 Según el estudio de pre-factibilidad, la mina a tajo abierto sería ubicada cerca al río Cañaris que atraviesa SJB Cañaris. <http://www.candentecopper.com/i/pdf/Canariaco-PFS.pdf>
- 73 Los medios informan también que familiares del Presidente Acuña tienen concesiones mineras en Cañaris. <http://peru21.pe/politica/interes-minero-acuna-peralta-canaris-2117310>
- 74 <http://gestion.pe/empresas/minera-candente-solo-espera-permiso-agua-avanzar-proyecto-canariaco-2053396>
- 75 Las fuentes se contradicen en relación con el origen de esta votación (si fue convocada a pedido de la empresa o por un grupo de los propios comuneros) y sobre el número de participantes. Véase, por ejemplo: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1...309..&idTitular=4895>; <http://elcomercio.pe/actualidad/1481186/noticia-ministerio-energia-minas-desconoce-consulta-popular-contracanariaco> y http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/08/actualidad/1365372367_034355.html
- 76 Defensoría del Pueblo 2012.
- 77 Véase <http://celendinlibre.wordpress.com/2012/10/02/> y <http://www.conacami.pe/2012/10/el-97-de-votantes-en-canaris-le-dijo-no.html>
- 78 http://www.youtube.com/watch?v=qh_mN7TfARQ

- 79 <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/CONTRATOS/EXPLORACION/2012/CA%C3%91ARIACO.pdf>; y <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/CONTRATOS/EXPLORACION/2013/CA%C3%91ARIACO.pdf>
- 80 <http://www.noticiasser.pe/28/01/2013/nacional/comando-unitario-de-lucha-de-lambayeque-apoyara-comuneros-de-canaris-con-paro-in>
- 81 <http://www.cooperaccion.org.pe/actualidad-minera-del-peru-167/61-actualidad-minera-del-peru-167/859-canariaco-un-dialogo-sin-actores-claves>
- 82 <http://www.larepublica.pe/18-08-2013/la-ejecucion-de-proyectos-en-canaris-todavia-es-nula>
- 83 http://www.rpp.com.pe/2014-01-08-plantearan-prorrogar-vigencia-de-mesa-de-trabajo-por-canaris-noticia_660494.html; <http://www.miningpress.com.pe/nota/250623/caariaco-se-extendera-mesa-de-trabajo-en-caaris->; <http://www.miningpress.com.pe/nota/252012/avanza-la-mesa-de-desarrollo-de-caaris>; <http://onds.pcm.gob.pe/casos-en-gestion/#>; <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/conflictosactivos.php?it=14>
- 84 Entrevista con James Armstrong, Gerente de Responsabilidad Social Corporativa, Candente Copper Corporation, 7 de febrero, 2014.
- 85 http://www.rpp.com.pe/2013-06-11-lambayeque-caso-canaris-sera-llevado-a-la-cidh-noticia_603459.html
- 86 En entrevistas que realizaron los autores, esta opinión fue destacada por Iván Lanegra, ex Viceministro de Interculturalidad (20 de enero, 2014), y Rolando Luque, Comisionado para la Prevención de Conflictos de la Defensoría del Pueblo (31 de enero, 2014).
- 87 <http://www.miningpress.com.pe/nota/251767/candente-present-nuevo-eia-de-caariaco>
- 88 <http://elcomercio.pe/peru/lambayeque/comuneros-reinician-protestas-contra-canariaco-noticia-1711567>; <http://www.gatoencerrado.net/store/noticias/82/82523/detalle.htm>
- 89 <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=3&idTitular=6057>
- 90 <http://www.larepublica.pe/22-04-2014/canaris-quejara-al-estado-por-no-cumplir-acuerdos>
- 91 Véase, por ejemplo, el “Índice sobre Consentimiento de la Comunidad” (2012) de Oxfam <http://www.oxfamamerica.org/static/oa4/community-consent-index.pdf> y el “Indigenous Peoples and Mining Position Statement” (2013) de ICMM, <http://www.icmm.com/publications/icmm-position-statement-on-indigenous-peoples-and-mining>.
- 92 De un poema ampliamente citado de Antonio Machado.
- 93 Entrevista con los autores, Lima, 31 de enero, 2014.
- 94 <http://observatoriopetrolero.org/congresista-marisol-perez-tello-visito-comunidades-y-puntos-de-contaminacion-petrolera-en-las-cuencas-del-tigre-y-pastaza/> y <http://www.larepublica.pe/05-05-2014/consulta-previa-en-proyectos-que-afecten-pueblos-indigenas-es-obligatoria-recuerda-defensoria>