

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Internacional
Público

Diálogo Interrumpido: La Consulta Previa en Perú durante
la era Covid-19 y su impacto en los Pueblos Indígenas a la
luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de
Derechos Humanos

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Internacional Público

Autor:

Adriana Sofía Castro Valle

Asesor:

Renato Antonio Constantino Caycho

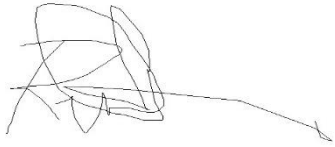
Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, RENATO ANTONIO CONSTANTINO CAYCHO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Diálogo Interrumpido: La Consulta Previa en Perú durante la era Covid-19 y su impacto en los Pueblos Indígenas a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, del autor(a) Adriana Sofia Castro Valle, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 04/12/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 07 de febrero del 2024

CONSTANTINO CAYCHO, RENATO ANTONIO	
DNI: 46049208	
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5721-1541	
	Firma:

RESUMEN

El Perú promulgó la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, y su Reglamento, hace más de 10 años. El presente artículo plantea que su contenido no ha sido implementado según lo planteado por la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Especialmente, durante el periodo de pandemia por Covid-19 (2020-2022). Para comprobar dicha hipótesis se analizó la implementación de los procesos de consulta minera en el periodo 2020-2022, de acuerdo con la base de datos abierta del Ministerio de Cultura (MINCU). Se comprobó que el Estado peruano no ha respetado el contenido de la jurisprudencia vinculante que ha planteado la CoIDH en la materia. Se evidenció que (I) se acortaron las 7 etapas de la consulta que establece el Reglamento, por lo que el carácter de buena fe de la consulta se relativizó; (II) la consulta no fue ni adecuada ni accesible, puesto que el Estado empleó lenguaje jurídico (técnico) y no respetó la diversidad lingüística de las poblaciones afectadas; (III) las condiciones asimétricas de negociación Estado-pueblo indígena se acentuaron pues las autoridades estatales tomaron el periodo de pandemia como una oportunidad para acelerar la implementación de consultas. Dichas vulneraciones fueron avaladas por un marco jurídico nacional que permite al Estado decidir íntegramente qué se consulta (solo algunos actos administrativos), cómo se consulta (7 etapas) y cuándo se consulta (120 días desde la emisión del acto administrativo).

Palabras clave

Pueblos indígenas, consulta, derechos humanos, minería, pandemia

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Consulta a pueblos indígenas y pandemia: ¿qué le podemos exigir al Estado peruano?	4
2.1. ¿Qué ha señalado la CoIDH en su jurisprudencia sobre consulta a pueblos indígenas?	4
2.1.1. La consulta debe ser realizada con carácter previo	6
2.1.2. La consulta debe ser realizada de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo	6
2.1.4. Estudio de impacto ambiental y social	8
2.1.5. La consulta debe ser adecuada y accesible	8
2.1.6. La consulta debe ser informada	9
2.2. Obligaciones del Estado peruano con respecto al derecho a la consulta	9
2.3. Control de convencionalidad con respecto a la jurisprudencia de la CoIDH en materia de derecho a la consulta	10
2.4. La consulta previa en Perú: planteamiento y evaluación de su implementación prepandemia	13
2.4.1. ¿Cuál es el planteamiento de la consulta previa en la legislación nacional?	13
2.5.2. Evaluación de la implementación de la consulta durante el periodo prepandemia (2012-2019)	14
2.5. Cumplimiento del derecho a la consulta en el contexto de pandemia	16
3. Análisis de casos: proyectos mineros y consulta a pueblos indígenas en Perú (2020-2022)	18
3.1. Sistematización de los principales hallazgos	20
3.1.1. ¿Consulta informada, adecuada y accesible? Los intereses en el diálogo	20
3.1.2. ¿Buena fe y acuerdo? Las siete etapas en juego	23
4. Conclusiones	26
5. Bibliografía	27

ABREVIATURAS

BDPI: Base de Pueblos Indígenas y Originarios del Ministerio de Cultura

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos CoIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

C169OIT: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

CP1993: Constitución Política de 1993

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DNUDPI: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

DADPI: Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Reglamento de la Ley de Consulta previa: Decreto Supremo N° 001-2012-MC

EIA: Estudios de Impacto Ambiental

INGEMMET: Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero

Ley N° 29785: Ley de Consulta Previa

LPAG: Ley de Procedimiento Administrativo General

MINCU: Ministerio de Cultura

MINEM: Ministerio de Energía y Minas

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de Naciones Unidas

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos

TC: Tribunal Constitucional

1. Introducción

En Perú existen 55 pueblos indígenas (51 en la Amazonía y 4 en los Andes) (MINCU, 2023). Esto demuestra que en el país conviven diferentes culturas que requieren la aplicación de medidas legislativas desde un enfoque intercultural, con el fin de garantizar sus derechos colectivos y prevenir conflictos. Pese a ello, hasta marzo de 2023, la Defensoría del Pueblo señala que el 64.3% (142 casos) de los conflictos son de carácter socio ambiental, de los cuales el 66,9% (95 casos) están vinculados a actividades mineras (2023, pp.20-21). En este contexto, el derecho a la consulta, reconocido por primera vez en el C169OIT, y desarrollado por la jurisprudencia vinculante de la CoIDH, juega un rol clave en la defensa territorial de los pueblos indígenas en el país.

El movimiento indígena organizado fue el que impulsó la promulgación de la Ley N° 29785, el 7 de septiembre de 2011. Este impulso se dio como resultado del conflicto en Bagua (Amazonas), sucedido el 5 de junio de 2009, que dejó 33 muertos, 200 heridos y 1 desaparecido (Cavero, 2011, p.7). Este conflicto enfrentó a los pueblos indígenas y el Gobierno nacional por la promulgación de los Decreto Legislativos 1090 y 1064 que proporcionaban la base legal para privatizar los bosques comunales y facilitar actividades extractivas (Goldin, 2011). Así, este episodio desembocó en diferentes propuestas legislativas sobre consulta previa: la propuesta de la Defensoría del Pueblo presentada días después del conflicto señalado, la propuesta de la Mesa N° 3 de Consulta del Grupo Nacional de Desarrollo de la Amazonía- concertada entre organizaciones indígenas amazónicas y el Poder Ejecutivo-; y la propuesta de organizaciones indígenas amazónicas y andinas del Grupo de Diálogo Nacional Post Bagua – que buscó enriquecer la anterior (CNDDHH, 2012, p.15).

Finalmente, aunque las propuestas señaladas fueron canalizadas en el dictamen de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso, se aprobó el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que, si bien poseía una mirada garantista del derecho, no tomaba en consideración otros aspectos. Por ejemplo, las organizaciones indígenas representativas, agrupadas en el Pacto de Unidad, señalaron que el Viceministerio de Interculturalidad no debía ser “juez y parte” durante el proceso de consulta previa. Por el contrario, señalaron que se debía contar con una “Institución Indígena Autónoma” que diera seguimiento a los reclamos y acuerdos (CNDDHH, 2012, p.16).

Pese a las diferentes críticas, las organizaciones indígenas decidieron continuar con el proceso de reglamentación, con el objetivo de que sus observaciones sean implementadas (CNDDHH, 2012, p.16). Aunque el Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC, del 02 de abril de 2012, las organizaciones indígenas señalaron que el Estado había actuado de mala fe, dado que los talleres fueron limitados y no recogieron sus críticas (CNDDHH, 2012, p.16). Esto se evidencia, por ejemplo, en el artículo 6 y 24 del Reglamento. El primero da pie a que la consulta previa se lleve a cabo solo cuando las actividades de exploración y explotación inician, mas no desde la etapa de concesiones. Mientras que, el segundo artículo indica que el plazo máximo de consulta- para las etapas de publicidad, información, evaluación interna y diálogo- es solo de 4 meses (120 días). Es decir, no solo limita el ámbito de aplicación de la consulta previa, sino también el espacio temporal para llevarla a cabo.

En ese sentido, el presente artículo plantea que el contenido de la Ley de Consulta, y su Reglamento, no ha sido implementado según lo planteado por la jurisprudencia vinculante de la CoIDH. Especialmente, durante el periodo de pandemia por Covid-19 (2020-2022). Para comprobar dicha hipótesis se analizará la implementación de los procesos de consulta minera en el periodo 2020-2022, de acuerdo con la base de datos abierta del Ministerio de Cultura (MINCU). Así, se buscará analizar (I) si es que se respetaron de buena fe las 7 etapas del proceso de consulta, (II) si es que la consulta fue adecuada y accesible, y (III) si es que la consulta se llevó a cabo oportunamente, para que los representantes indígenas tengan la oportunidad de negociar acuerdos realistas durante el proceso de consulta. Todo ello tomando en cuenta que el Estado decide qué se consulta (solo algunos actos administrativos), cómo se consulta (7 etapas) y cuándo se consulta (120 días desde la emisión del acto administrativo), según la normativa nacional señalada.

2. Consulta a pueblos indígenas y pandemia: ¿qué le podemos exigir al Estado peruano?

En el presente capítulo se abordará (I) el razonamiento que la CoIDH ha planteado para proteger el derecho a la consulta dentro del artículo 21 de la CADH (derecho a la propiedad privada). Específicamente, con respecto a seis aspectos: carácter previo, buena fe y finalidad de llegar a un acuerdo, estudio de impacto ambiental y social, consulta adecuada y accesible, y consulta informada. Luego, se abordará (II) por qué el desarrollo jurisprudencial de la CoIDH es exigible al Estado peruano, para ello se profundizará en las obligaciones convencionales contraídas y (III) la evolución del control de convencionalidad.

2.1. ¿Qué ha señalado la CoIDH en su jurisprudencia sobre consulta a pueblos indígenas?

La CADH no reconoce de manera explícita el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Sin embargo, ha interpretado que este derecho se desprende del derecho de propiedad privada reconocido en el artículo 21 de la CADH. En la sentencia del caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (en adelante, caso de la Comunidad Awas Tingni), la CoIDH señaló que los tratados de derechos humanos son “instrumentos vivos”, cuya interpretación debe ir acorde a la evolución de las condiciones de vida actuales (2001, párr. 146). Asimismo, en el caso de la Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (en adelante, caso de la Comunidad Yakye Axa), la CoIDH señaló que la interpretación evolutiva se desprende de las reglas consagradas en el artículo 29 de la CADH. Además, indicó que no se puede limitar el goce de los derechos humanos que puedan estar reconocidos en otra convención de la que el Estado es parte (art. 29.b CADH).

Igualmente, en la OC-1/82 (“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte), la CoIDH ha señalado que, con base en el artículo 64 de la CADH, podrá abordar la interpretación de un tratado siempre que esté directamente implicado en la protección de los derechos humanos de un Estado miembro del sistema interamericano (párr.21, 1982). Adicionalmente, en la OC-17/2002 (“Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”) la CoIDH señaló que puede interpretar tratados que no provengan del mismo sistema regional de protección, con el objetivo de contribuir a la aplicación

En este sentido, en el caso de la Comunidad Yakye Axa, la CoIDH señala que al analizar los alcances del artículo 21 de la CADH es apropiado utilizar el Convenio 169 de la OIT como parte de la evolución del corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en la materia (2005, párr.127- 128). Es decir, se toma el C169OIT como parte del corpus juris

internacional que permite fijar el contenido y los alcances del derecho a la propiedad contenido en el artículo 21 de la CADH a favor de los pueblos indígenas.

Así, en el caso de la Comunidad Awas Tingni, la CoIDH señaló que los pueblos indígenas sostienen una tradición comunitaria sobre la propiedad de la tierra, debido a que la pertenencia de esta se centra en el grupo y no en el individuo (2001, párr.149). Asimismo, en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayacu vs. Ecuador (en adelante, caso del Pueblo Kichwa de Sarayacu), la CoIDH precisó que para la existencia de una protección efectiva del derecho a la propiedad es necesario que se reconozcan las versiones específicas desprendidas por la cultura, usos y costumbres de cada pueblo (2012, párr.145). Adicionalmente, la CoIDH señaló que la protección del derecho a la propiedad comunal es necesaria para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas, debido al uso tradicional de los recursos naturales que existen en sus territorios (2012, párr.145).

En ese sentido, en el caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (en adelante, caso de la Comunidad Sawhoyamaxa), la CoIDH precisa que, en tanto los recursos naturales son su principal medio de subsistencia y constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, el artículo 21 de la CoIDH también comprende la protección de esta vinculación (2006, párr.118). Igualmente, en el caso de la Comunidad Yakye Axa, la CoIDH señaló que el derecho a la propiedad, en el caso de pueblos indígenas, debe ser interpretada acorde con el vínculo subjetivo que estos desarrollan con su territorio y los recursos naturales, vinculados a su cultura, presentes en dicho espacio (2005, párr.137).

En este punto es importante señalar que la CoIDH interpretó en el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú que el término “bienes”, al que hace referencia el numeral 1 del artículo 21 de la CADH, incluye tanto a elementos materiales como inmateriales (200, párr.122). Esto es recogido por el caso de la Comunidad Awas Tingni para señalar que la privación del uso y goce de sus bienes, tanto materiales- recursos naturales- como inmateriales –vinculación subjetiva con su territorio-, pueden constituir una violación al derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas (2001, párr. 144).

Asimismo, en el caso Comunidad Yakye Axa, la CoIDH señaló que, si bien el artículo 21, numeral 1, de la CAH establece que las leyes pueden subordinar el uso y goce de los bienes al interés social, las restricciones no se entienden en un sentido amplio. Pues, no es suficiente que estas restricciones sean contempladas en una ley, sino que dependerá que estén orientadas a satisfacer un “interés público imperativo”, y no, solamente, un propósito útil u oportuno (párr.145, 2005). Además, señala que los Estados deben tomar en cuenta que el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas no solo está vinculado con la supervivencia organizada y con el control de su hábitat, sino que es una condición necesaria para reproducir su cultura, liderar su desarrollo y ejecutar sus planes de vida (párr.146, 2005).

Perú ha ratificado la CADH en 1978 y el C169OIT en 1994¹. Adicionalmente, ha desarrollado una amplia legislación en torno a la propiedad de comunidades nativas y campesinas, forma bajo la cual están reconocidos los pueblos indígenas en la CP1993 (artículo 38 y 39). Esta situación facilita la identificación de las obligaciones del Estado peruano con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y la interpretación que debe seguir la CoIDH con respecto a las disposiciones de la CADH. Como se señaló, con base en el artículo 29, inciso b, la

¹ Se ratificó mediante Decreto Ley N. ° 22231 del 11 de julio de 1978 la CADH, durante el Gobierno de Francisco Morales Bermúdez. Asimismo, aceptó la jurisdicción de la CoIDH el 21 de enero de 1981. Además, ratificó el C169OIT el 2 de febrero de 1994.

CoIDH no puede limitar los derechos que el Estado haya reconocido en otra convención de la cual es parte. En este caso, Perú es parte del C169OIT, por lo que, para no vulnerar las normas de interpretación que ha establecido la CADH, la CoIDH está facultada a interpretar el artículo 21 de la CADH a luz de dicho Convenio (Parte II. Tierras).

Una vez establecido que el artículo 21 de la CADH protege el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, se puede profundizar en el desarrollo jurisprudencial del derecho a la consulta, pues este se desprende del primero. La CoIDH, en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayacu, señaló que el reconocimiento del derecho a la consulta es una garantía fundamental para la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, especialmente, el derecho a la propiedad comunal. Además, la CoIDH precisa que este derecho es insertado en su razonamiento a partir de lo planteado por el C169OIT (art. 6, 15, 17, 22, 27 y 28) y otros instrumentos internacionales complementarios (2012, párr. 160). Por ejemplo, la DNUDPI o la DADPI que, aunque no son de carácter vinculante, son útiles para desarrollar el contenido del derecho en cuestión.

Como ya se mencionó, en el caso de Perú, la aplicación del derecho a la consulta se sustenta en el artículo 29, inciso b, de la CADH, dado que ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, y, por ende, la CoIDH debe interpretar evolutivamente el contenido de esta. Además, a nivel interno, cuenta con la Ley de Consulta Previa (2011) y su Reglamento (2012), por lo que la CoIDH no puede interpretar las disposiciones de la CADH en contra de las garantías ofrecidas por el Estado miembro. Así, a continuación, se desarrollará el contenido del derecho a la consulta, para ello se utilizarán las características que la CoIDH planteó en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayacu en 2012. Los cuales fueron reiterados en el caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras (en adelante, caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz) en 2015: a) carácter previo de la consulta, b) buena fe, c) finalidad de llegar a un acuerdo, d) consulta adecuada y accesible, e) estudio de impacto ambiental y f) la consulta informada (2012, párr.178; 2015, párr.162).

2.1.1. La consulta debe ser realizada con carácter previo

El artículo 15.2 del C169OIT señala que los Estados deben llevar a cabo la consulta a los pueblos interesados antes de emprender o autorizar cualquier actividad de prospección y exploración. Aunque no se menciona explícitamente la etapa de concesión, la CoIDH ha precisado ello en su jurisprudencia. En la sentencia del caso del Pueblo Saramaka, la CoIDH señaló que la consulta debe realizarse en las primeras etapas del proyecto, de acuerdo con las tradiciones de los pueblos indígenas, y no cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad (2007, párr.133). Así, enfatizó que el Estado no puede concesionar tierras de pueblos indígenas hasta que hubiese cumplido con tres garantías: participación efectiva, beneficios compartidos, y evaluaciones previas de impacto ambiental y social (2007, párr. 146).

Además, en dicho caso, la CoIDH señaló que el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio de los pueblos indígenas, a menos que entidades de carácter técnico e independiente, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental (2007, párr.129). De hecho, la CoIDH señaló que Surinam era responsable por no garantizar, de manera previa y de manera efectiva, la participación del pueblo Saramaka respecto de las concesiones madereras autorizadas dentro de su territorio (2007, párr.147). Igualmente, en el caso Pueblo Kichwa de Sarayacu, la CoIDH señaló que llevar a cabo de manera previa la consulta, permite que la discusión interna de la comunidad se realice en un margen temporal adecuado para emitir una respuesta oficial al Estado (2012, párr.180).

2.1.2. La consulta debe ser realizada de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo

En cuanto a la finalidad de llegar un acuerdo, no existe una línea jurisprudencial clara por parte de la CoIDH. Inicialmente, en el caso del Pueblo Saramaka de 2007, planteó que no solamente era necesario llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas, sino que era necesario obtener consentimiento en ciertos casos. Posteriormente, como se evidencia en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayacu de 2012, la CoIDH no ha reiterado dicho estándar, y se ha limitado a señalar que la finalidad del derecho a la consulta es llegar a un acuerdo con el pueblo indígena afectado.

En la sentencia del caso del Pueblo Saramaka, si bien la CoIDH señaló que la consulta tiene como fin llegar a un acuerdo con el pueblo indígena afectado (2007, párr. 133), planteó excepciones. Así, en aquellos casos en los que se trate de planes de inversión o desarrollo a gran escala se exige obtener un consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados. Es decir, la CoIDH plantea una diferenciación entre “consentimiento” y “consulta” (2007, párr. 134), pero no precisa las características técnicas de aquellos proyectos de desarrollo a gran escala.

Dicha afirmación, a su vez, es tomada en el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, en 2009. Señala que cualquier medida que genere un efecto directo y considerable en la vida los pueblos indígenas requieren consentimiento (2009, párr. 47). Aunado a las excepciones que se precisan en el caso del Pueblo Saramaka, señala que la DNUDPI, adoptada en 2009, en sus artículos 10 y 29.2, reconoce dos situaciones en las que el consentimiento es mandatorio: traslado de pueblos indígenas fuera de su territorio y almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en su territorio (2009, párr.47).

Pese a ello, Anaya afirmó que el consentimiento no otorga el poder de veto a los pueblos indígenas, sino que plantea la obligación de realizar procesos de consulta que tengan como principal objetivo llegar al consenso de todas las partes interesadas (2009, párr. 48). Además, precisa que el consentimiento libre, previo e informado es un principio guía, conexo al deber estatal de celebrar consultas previas, que busca oponerse a modelos históricos que han impuesto decisiones forzadas sobre los territorios de pueblos indígenas (2009, párr. 48-49).

Posteriormente, con base en lo señalado en el caso Saramaka vs. Surinam, en el caso Pueblo Kichwa de Sarayaku los representantes de las víctimas solicitaron que, aparte de las medidas solicitadas por la CIDH, se le ordene al Estado que la garantía del derecho a la consulta previa “incluya el respeto al derecho al consentimiento libre, previo e informado” (2012, párr.287). Sin embargo, la respuesta de la CoIDH fue limitada. Únicamente señaló que la consulta no se trata de un “mero trámite formal”, sino que debe ser ejecutada como un verdadero instrumento de participación, con el objetivo de entablar un diálogo respetuoso que tenga como resultado consenso (2012, párr.186)

Cabe destacar que, como señala María Barros, el consentimiento implica un estándar más alto que el derecho a la consulta (2019, p.154), por lo que es un término problemático. En ese sentido, en los últimos años se ha evidenciado una evolución en la interpretación del derecho a la consulta y el consentimiento. En 2013, James Anaya, esta vez como Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, retomó en su informe sobre industrias extractivas y pueblos indígenas la controversia en torno al consentimiento. Señaló que los Estados deberán realizar consultas, de buena fe, con el objetivo de obtener consentimiento

libre e informado, especialmente, en los casos de explotación de recursos minerales (2012, párr.4). Sin embargo, reiteró que el consentimiento no implicaba el poder de veto de los pueblos indígenas. Por lo que, disintió de lo planteado en la DADPI (artículo XVIII), adoptada en 2016, pues -desde su perspectiva- el consentimiento, tal cual se plantea en dicho instrumento, equivaldría a un posible veto de los pueblos indígenas en cuanto a proyectos de explotación de recursos naturales ubicados en territorios indígenas (2012, p.20).

Esta indeterminación se acentúa porque en el C169OIT, único instrumento internacional vinculante en la materia, no se hace referencia al consentimiento. Se limita a señalar, en su artículo 7, que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo, en tanto afecte su bienestar y modos de vida. Aunque no es explícito, en este tratado se encuentran los antecedentes inmediatos del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, que recién será recogido en instrumentos no vinculantes venideros como la DNUDPI (art.3, 2009) y la DADPI (art. III, 2016). Entonces, aunque la libre determinación de los pueblos indígenas, según estos instrumentos, se entiende como la potestad que estos tienen para determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, es insuficiente. Pues, con base en estos, no se puede determinar la exigencia del consentimiento en todos los casos de consulta.

En el caso de Perú, el artículo 15 de la Ley de Consulta Previa, y el artículo 23 de su Reglamento, señalan que la decisión final del proceso de consulta corresponde a la entidad estatal competente. Es decir, la decisión final con respecto a la ejecución de la medida corresponde al MINCU, aunque el pueblo indígena no esté de acuerdo con la decisión. Además, precisan que la decisión es de carácter obligatorio para ambas partes, y, en caso no haya acuerdo, el Estado deberá garantizar los derechos fundamentales y colectivos del pueblo indígena, y sus individuos. La única posibilidad de manifestar su desacuerdo es dejando constancia en el Acta de Consulta, pero no poseen mayor capacidad de acción. Cabe señalar que el término consentimiento se utiliza como equivalente al término acuerdo, tanto en la Ley de Consulta Previa como en su Reglamento (art.3 de la Ley, y art.5 del Reglamento). Asimismo, no se precisan las excepciones que califican como causales para exigir consentimiento en el proceso de consulta.

2.1.4. Estudio de impacto ambiental y social

El artículo 7, numeral 3, del C169OIT señala que los Estados tienen la obligación de garantizar que se efectúen estudios para evaluar la incidencia social, cultural y ambiental con respecto a las actividades de desarrollo previstas en territorios de pueblos indígenas. Asimismo, precisa que dichos estudios deben contar con cooperación de los pueblos involucrados. Si bien los estudios de impacto ambiental son aquellos que los Estados suelen garantizar con más énfasis -dado que los daños ambientales son los más tangibles-, las evaluaciones de carácter social son clave para determinar la afectación del vínculo espiritual de los pueblos indígenas con su territorio.

Así, en la sentencia del caso Pueblo Kichwa de Sarayaku, la CoIDH señaló que los estudios de impacto ambiental deben tomar en cuenta las tradiciones de las comunidades, y deben ser efectuadas antes de las concesiones (2012, párr.206). Esto evidencia la vinculación de la dimensión ambiental con la dimensión social, y la necesidad de aplicar estudios antes de ejecutar cualquier medida administrativa que pueda afectar la organización social de los pueblos indígenas. Así, la CoIDH señaló que la obligación de garantía de los Estados (art.1.1) implica que sean consultados por asuntos que pueden afectar su vida cultural y social, de acuerdo con sus formas de organización y costumbres (2012, párr.217). Igualmente, en el caso

Pueblo Saramaka, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio de los pueblos indígenas, a menos que entidades de carácter técnico e independiente, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental (2007, párr.129).

2.1.5. La consulta debe ser adecuada y accesible

En la sentencia del caso Pueblo Kichwa de Sarayaku, la CoIDH señaló que los estados deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos adecuados, y a través de sus instituciones representativas (2012, párr. 201). En dicho caso también señaló que la consulta no tiene un único modelo de procedimiento, sino que debe entenderse con referencia a la finalidad de esta (2005, párr.202). Así, indicó que se debe tener en cuenta el contexto nacional y de los pueblos indígenas afectados con respecto a la naturaleza de las medidas a ejecutarse (2005, párr.202). Igualmente, en el caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz, la CoIDH señaló que el Estado debe incluir al pueblo indígena desde las primeras etapas de planificación del proyecto, con el objetivo de que los pueblos indígenas puedan ejercer su participación de manera efectiva (2015, párr.160).

En el caso de la Comunidad Yakye Axa, la CoIDH señaló que, con base en la obligación de garantía (art. 1.1 CADH), los Estados deben asegurar que los trámites de los pueblos indígenas para el reclamo de sus tierras cuenten con procedimientos simples y accesibles (2005, párr.102). Además, señaló que los órganos técnicos a su cargo deben poseer las capacidades técnicas y de ejecución para una oportuna respuesta en el marco de estos procesos, y así garantizar una posibilidad real a los pueblos afectados (2005, párr.102). En este sentido, los trámites relativos a la consulta de pueblos indígenas deben poseer dichas características. Es decir, contar con organismos técnicos especializados, con capacidad de ejecución, que garanticen respuestas oportunas a las solicitudes de consulta presentadas. Se entiende que no se deberán presentar barreras geográficas, o burocráticas para la realización de estos trámites.

2.1.6. La consulta debe ser informada

En la sentencia del caso Pueblo Kichwa de Sarayaku, la CoIDH señaló que la consulta debe ser informada. Es decir, que los pueblos indígenas deben conocer los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión a llevarse a cabo, inclusive los riesgos ambientales y de salud (2012, párr.208). Asimismo, en dicho caso la CoIDH precisó que los estudios de impacto ambiental deben ser terminado antes de las concesiones otorgadas a privados, puesto que esto garantiza el derecho del pueblo indígena a ser informado sobre el desarrollo del proyecto a ser llevado en su territorio (2012, párr.206). La CoIDH precisa que este tipo de estudio debe incluir la afectación acumulada de proyectos anteriores, aunados a las consecuencias de una eventual ejecución del proyecto consultado (2012, párr.206).

2.2. Obligaciones del Estado peruano con respecto al derecho a la consulta

Con respecto al primer punto, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas deberá ser protegido con respecto a las obligaciones que plantea el artículo 1, numeral 1, de la CADH. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar y respetar el pleno ejercicio y goce de los derechos que les atañen. Para ello, el Estado peruano debe interpretar su normativa interna de acuerdo con las características culturales propias de los pueblos indígenas sujetos del derecho a la consulta, y en concordancia con lo que ha planteado, en su jurisprudencia, la CoIDH. Como apuntan Nash y Medina, en el artículo 1, numeral 1, de la CADH se determinan dos obligaciones: respeto y garantía, las cuales son de exigibilidad inmediata en el plano internacional (2007, p.19). En el caso de la primera, los autores indican que se le exige al Estado respetar los derechos humanos de todos los individuos sujetos a su jurisdicción, por lo

que sus agentes no pueden violar lo contenido en la CADH (2007, p.19). Mientras que, en el segundo caso, el Estado debe garantizar el ejercicio y goce de los derechos contenidos en la CADH, para lo cual debe emprender las acciones pertinentes con este fin (2007, p.19).

El deber de prevención es el que se activa, principalmente, en los casos de consulta a pueblos indígenas. Puesto que es relevante que el Estado garantice materialmente el cumplimiento de la normativa relativa a la consulta, dispuesta a nivel interno, con respecto a los estándares dispuestos por la CoIDH. Como señalan Nash y Medina, el Estado “no puede limitarse a no incurrir en conductas violatorias”, es decir, a cumplir la obligación de respeto. Además, “debe emprender acciones positivas” (2007, p.20), relativas a la obligación de garantía. Por ejemplo, asignación de presupuesto, especialistas en la materia, capacitaciones a operadores de justicia, etc. Entonces, como señala en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku, si bien la obligación de respeto implica que la normativa interna, relativa a la consulta, sea aplicada, oportunamente, en todas las fases que implique la ejecución de esta (párr.167, 2012), no será suficiente si es que no se garantiza materialmente aquel derecho.

En ese sentido, los autores señalan que en el caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, la CoIDH señaló que la obligación de garantía implica que los Estados organicen todo el aparato gubernamental para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos (1988, párr.166). Igualmente, señaló que esta obligación encierra el deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de la CADH (1988, párr.166). Asimismo, precisan que dicha obligación no se cumple solo con su cumplimiento en el plano formal, sino que se requiere una materialización de las disposiciones normativas (1988, párr.167). En materia de pueblos indígenas, la CoIDH ha reiterado, en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku, lo señalado en el caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Indicó que la obligación de garantía implica que el Estado organice “adecuadamente todo el aparato gubernamental”, con el objetivo de llevar a cabo efectivamente, de acuerdo con los estándares internacionales, la consulta a pueblos indígenas (2012, párr.166)

Por otro lado, el artículo 2 de la CADH establece la obligación de los Estados de adoptar disposiciones de Derecho Interno para armonizar su normativa con lo dispuesto por la CADH, y de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. Como señalan Nash y Medina, esta disposición genera dos consecuencias: la primera es que los Estados no produzcan legislación interna que sea contraria a lo reconocido en la CADH; y la segunda es que está obligado a legislar a favor del desarrollo interno de lo dispuesto por dicho instrumento jurídico (2007, p.28). Es decir, a partir de la legislación interna se debe precisar la aplicación de los derechos consagrados en la CADH, y desarrollados jurisprudencialmente por la CoIDH. Igualmente, en el caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua, la CoIDH señaló que las medidas legislativas no deben crear condiciones para que se violen los derechos consagrados en la CADH. Es decir, no se deben “otorgar márgenes amplios de discrecionalidad” a los operadores (1997, párr.51).

En el caso concreto, Perú ha dispuesto una serie de leyes relacionadas a la consulta y la propiedad comunal de los pueblos indígenas. Las más relevantes son la Ley de Consulta Previa (2011), y su Reglamento (2012). Cabe señalar que el artículo 2 de la Ley de Consulta Previa indica que este procedimiento se aplica en caso de medidas administrativas o legislativas que afecten directamente los derechos colectivos de pueblos indígenas. En el caso Tuanama Tuanama (EXP. N° 0022-2009-PI/TC), el TC ha definido a la afectación directa como aquella que “produce cambios relevantes y directos en la situación jurídica” de los pueblos indígenas (2009, párr.13).

2.3. Control de convencionalidad con respecto a la jurisprudencia de la CoIDH en materia de derecho a la consulta

En cuanto al segundo punto, el término “control de convencionalidad” encuentra sus antecedentes en el voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez sobre la sentencia del caso de Mirna Mack Chang vs. Guatemala en 2003. En este señala que el Estado debe ser concebido como un todo, por lo que no puede obligarse a la competencia de la CoIDH solo a algunos de sus órganos, y excluir del régimen convencional de responsabilidad a otros (2003, párr. 27). Principalmente, porque las actuaciones de estos órganos se verían fuera del “control de convencionalidad” emanado de la CADH y las interpretaciones de la CoIDH sobre la misma (2003, párr. 27). Agrega que la “división de atribuciones que señala el Derecho Interno” no se deberían tomar en cuenta de cara a la responsabilidad estatal emanada de la CADH y el ejercicio jurisdiccional de la CoIDH (2003, párr. 27).

Sin embargo, no fue hasta 2006 que este concepto fue señalado explícitamente en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. En esta sentencia la CoIDH señaló que cuando los estados ratifican un tratado internacional, como la CADH, los jueces, como operadores estatales, se encuentran sujetos a esta, en tanto deben garantizar el cumplimiento de su contenido, y evitar que la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin (2006, párr. 124). Es decir, el Poder Judicial debe compatibilizar la aplicación de normas jurídicas internas y las disposiciones de la CADH. Asimismo, precisa que la interpretación que la CoIDH ha hecho sobre el contenido de la CADH también debe ser tomado en cuenta por los jueces (2006, párr. 124).

Cabe señalar que el razonamiento en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile se desprende, en parte, de la OC-14/94 (“Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención”). La CoIDH señala en esta opinión consultiva que, si bien no le corresponde pronunciarse sobre asuntos de orden interno del Estado, en el caso de las obligaciones internacionales, estas deben ser cumplidas con base en el principio de buena fe y no se puede invocar el derecho interno para su incumplimiento (artículos 26 y 27 de la Convención de Viena) (1994, párr. 35-36). Enfatiza que, si bien es obligación de los Estados expedir medidas para proteger los derechos consagrados en la CADH, esta también comprende que no dicten medidas que violen los mismos (1994, párr. 35-36).

Igualmente, en 2006, como parte de la sentencia del caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, la CoIDH señaló que los órganos del Poder Judicial no solo deben ejercer control de constitucionalidad, sino también control de convencionalidad de oficio, en el marco de sus competencias (2006, párr.128). Posteriormente, en 2009, como parte de la sentencia del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, la CoIDH reiteró que los jueces deben ejercer control de convencionalidad de oficio entre las normas internas, la CADH y la interpretación jurisprudencial de esta, en respeto de las competencias que el derecho interno les ha otorgado (2009, párr.340).

Sin embargo, en 2010, en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, la CoIDH señaló que el control de convencionalidad debe ser ejercido no solo por los jueces, sino también por todos los órganos vinculados a la administración de justicia (2009, párr. 225). Esto fue ampliado en el caso Gelman vs. Uruguay, pues en 2011 la CoIDH señaló que, cuando un estado es parte de CADH, todos sus órganos están sometidos a dicho instrumento, incluidos los órganos vinculados a la administración de justicia (2011, párr.193). Es decir, todos los niveles del aparato de justicia están obligados a ejercer control de convencionalidad de oficio (2011, párr.193). Si bien la CoIDH precisa que esto se da en el marco de sus competencias, y según el

ordenamiento procesal interno, apertura considerablemente la aplicación de este concepto (2011, párr.193).

Además, en el caso citado, la CoIDH precisa que los jueces también están obligados a aplicar control de convencionalidad (2011, párr.193). Como señala Ibáñez, la CoIDH hace esta precisión porque en algunos Estados, como Perú, los tribunales constitucionales son órganos independientes del Poder Judicial (2017, p.59). Precisamente, en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, al afirmar que todos los órganos de administración de justicia debían aplicar control de convencionalidad, la CoIDH ejemplificó una serie de tribunales constitucionales que lo habían aplicado (Tribunal Constitucional de Perú, Tribunal Constitucional de Bolivia, Corte Constitucional de Colombia, entre otros) (2010, párr. 226-232).

Entonces, como señala Bregaglio, el control de convencionalidad implica satisfacer las obligaciones de respeto y garantía (art. 1.1 CADH), en tanto se relaciona directamente con el principio de buena fe (artículo 26 de la Convención de Viena), aplicado al cumplimiento de tratados, como la CADH (2015, p. 18). Asimismo, Salmón señala que el control de convencionalidad busca que las personas puedan encontrar justicia adecuada, dentro de sus países, desde el inicio de los procesos judiciales, en tanto se cumpla con dichas obligaciones (2013, p.525). A su vez, Ibáñez señala que el control de convencionalidad posee, principalmente, dos finalidades: prevención y fortalecimiento (2017, p.69).

En cuanto a la primera, esta se desprende del deber de prevención, contenido en la obligación de garantía (art. 1.1 CADH). Bregaglio señala que el control de convencionalidad busca desconcentrar las competencias de la CoIDH para que se pueda garantizar efectivamente la protección de los derechos humanos, desde el fuero interno, y se evite recurrir al sistema interamericano, en función al rol subsidiario de este (2015, p. 18). Asimismo, Ibáñez, siguiendo el razonamiento del juez García Ramírez en su voto del caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, señala que el control de convencionalidad evita que se genere una situación de “incapacidad de respuesta” desde el sistema interamericano (2017, p.70). Es decir, evita una sobrecarga de casos por violaciones de los derechos consagrados en la CADH, a nivel interno (2017, p.70). En cuanto al segundo, Ibáñez señala que es importante que se produzca diálogo entre las cortes nacionales, y entre las cortes nacionales y la CoIDH. Aquello con el objetivo que todo el aparato de justicia aplique los mismos estándares de derechos humanos, en cumplimiento de la CADH y la jurisprudencia de la CoIDH (2017, p.72).

Sin embargo, para autores como Contesse el control de convencionalidad es cuestionable, debido a que su creación responde a problemas que la CoIDH padece en cuanto falta de cumplimiento de sentencias (2017, p.32). El autor señala que el control de convencionalidad no se encuentra en normas jurídicas vigentes, o en los trabajos preparatorios de la CADH, sino que es una construcción doctrinal adoptada judicialmente (2017, p.32). Asimismo, precisa que la CoIDH, al aplicar el control de convencionalidad, cumple la función de un “Tribunal Constitucional Latinoamericano” (2017, p.32). Es decir, adquiere un carácter supraconstitucional que excede su autoridad, y genera que los Estados la perciban como demasiado intrusiva (2017, p.33). Recalca que la autoridad de la CoIDH es a nivel internacional, y solo se extiende a un plano constitucional cuando los estados deciden adoptar sus estándares y se movilizan políticamente en este sentido (2017, p.33). Según el autor, solo así obtendrá una verdadera legitimidad alrededor de la aplicación de los estándares de la CoIDH a nivel interno (2017, p.33).

Pese a ello, es preciso señalar que las razones de fondo que impulsaron la creación del control de convencionalidad no son relevantes, en tanto la CoIDH ha sustentado su aplicación con base en la obligación de garantía (art. 1.1 CADH), y el deber de prevención. Es decir, este concepto se aplica para evitar violaciones de derechos humanos en el fuero interno, y asegurar el rol subsidiario del sistema interamericano. Además, es preciso señalar que la CoIDH no ha prescrito un procedimiento para aplicar el control de convencionalidad, solo ha parametrado el alcance de su aplicación de cara a los ordenamientos jurídicos de cada estado miembro.

En el caso de Perú, el Artículo VIII del Código Procesal Constitucional, señala que los juzgados pueden aplicar control de convencionalidad. Es decir, la norma establece, voluntariamente, que los juzgados peruanos aplicarán control de convencionalidad. De igual manera, el TC en el EXP. N° 04617-2012-PA/TC (caso Panamericana Televisión S.A.) establece que dicha institución no solo debe ejercer control de constitucionalidad, sino también control de convencionalidad (2012, párr.5). Es decir, la aplicación de esta figura, a nivel nacional, está determinada de manera voluntaria. Por lo que, contrario a lo que opina Contesse, no se fuerza al Estado a aplicar este concepto, sino que se ha establecido legalmente su aplicación.

Pese a ello, es preciso señalar que un aspecto que puede resultar problemático con respecto a la aplicación del control de convencionalidad es la discrecionalidad de la administración pública. La CoIDH no ha establecido jurisprudencia clara con respecto a ello. En el caso Gelman vs. Uruguay, abre la puerta a que el aparato administrativo de justicia ejerza de oficio el control de convencionalidad. Sin embargo, en Perú la administración de rige por el principio de legalidad, consagrado en el artículo IV de la LPAG, Ley No.27444. Este artículo señala que las autoridades administrativas solo pueden actuar con base en las facultades atribuidas, a través de normativa, y los fines de esta. Es decir, no otorga discrecionalidad sobre las decisiones administrativas, contrario a lo señalado por la CoIDH. Para armonizar ambas disposiciones es preciso señalar que las autoridades administrativas, a nivel interno, solo podrán actuar en el marco de sus competencias, y según el ordenamiento procesal interno. Por lo que, en caso se vulneren a nivel administrativo los derechos consagrados en la CADH, se podrá aplicar control de convencionalidad en el proceso judicial, y a nivel del Tribunal Constitucional. Así, de igual manera, se obtendrá justicia convencional desde el fuero interno, en cumplimiento de la obligación de garantía (art.1.1 CADH).

2.4. La consulta previa en Perú: planteamiento y evaluación de su implementación prepandemia

2.4.1. ¿Cuál es el planteamiento de la consulta previa en la legislación nacional?

El planteamiento de la consulta previa en la legislación nacional se encuentra regulada, principalmente, por la Ley N° 29785 (2011), y su Reglamento (2012). La Ley N° 29785 se fundamenta en el C169OIT, el cual fue ratificado por Perú en 1994, y tiene rango constitucional por tratar materias de derechos humanos. Aunque estos instrumentos legales fueron un hito para la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el país, no fue la primera vez que la consulta había sido discutida en el ámbito legal. El planteamiento de estos instrumentos encuentra sus antecedentes en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por Gonzalo Tuanama y 5000 ciudadanos contra el D.L. No.1089 (en adelante, caso Tuanama Tuanama).

Como señala Blanco, este caso se produjo en un contexto caracterizado por el fortalecimiento de las medidas neoliberales impulsadas, inicialmente, por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) a partir de la promulgación de la Constitución de 1993 (2019, p.277-280). Estas

medidas encontraron continuidad en los gobiernos democráticos que le sucedieron. Así, durante el gobierno de Alan García (2006-2011), no solo se fortaleció el modelo económico neoliberal (privatizaciones, flexibilización laboral, etc.), sino que se promulgaron medidas que tuvieron un especial impacto en los derechos colectivos de pueblos indígenas (2019, p.278). Entre las medidas promulgadas se encontraba el DL No. 1089, el cual establecía un régimen excepcional de formalización y titulación de predios rurales. Gonzalo Tuanama Tuanama, Apu de la comunidad nativa Kolpasacha, presentó la acción de inconstitucionalidad, junto a más de 5000 ciudadanos, y señaló que dicho decreto vulneraba sus derechos colectivos reconocidos en el C169OIT (Blanco, 2019, p. 281). Se argumentó que el decreto vulneraba el derecho a la libre determinación (art. 13-19 C169OIT) y su derecho a la consulta (art. 6 C169OIT). En 2010, la sentencia del TC no solo reconoció la obligatoriedad del derecho a la consulta con base en el C169OIT, sino que además desarrolló el contenido de este para su aplicación (Blanco, 2019, p.286; TC, 2020, fj. 27-35). En ese sentido, precisó los principios bajo los cuales se debía regir la consulta, y las etapas que debían desarrollarse para su aplicación. Esto fue recogido por la Ley de consulta en 2011, y por el reglamento de 2012.

Así, el procedimiento de consulta que señala la Ley y el Reglamento establece 7 etapas para su implementación. El artículo 8 de la Ley de Consulta señala que, en primer lugar, la autoridad debe identificar la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta. En segundo lugar, la autoridad debe identificar a los pueblos indígenas a ser consultados y proceder con la publicidad de la medida legislativa o administrativa. Luego, deberá iniciar con la etapa de información de la medida legislativa o administrativa para que las comunidades afectadas procedan con la evaluación interna de dicha medida. Posteriormente, la autoridad deberá iniciar el proceso de diálogo entre representantes del Estado y del pueblo indígena. Finalmente, el Estado emite la decisión.

Además, el artículo 4 de la Ley de consulta señala los principios bajo los cuales se rige, entre los que se encuentra el principio de flexibilidad (inciso d) y el de plazo razonable (inciso e). En el primer caso, señala que la consulta debe desarrollarse a través de procedimientos adecuados al tipo de medida que está en consulta, y en el segundo caso señala que el plazo debe tomar en cuenta la participación de organizaciones representativas de los pueblos indígenas involucrados. Pese a ello, en el artículo 24 del Reglamento se determina un plazo máximo del proceso de consulta (120 días) para las 7 etapas. Asimismo, el artículo 15 de la Ley señala que la decisión final sobre la aprobación de la medida corresponde a la entidad estatal competente. La cual, si bien deberá ser motivada y tomar en cuenta las recomendaciones de los pueblos indígenas, es obligatoria para ambas partes, así no se llegue a un acuerdo. Igualmente, el artículo 23 del Reglamento reafirma lo indicado en la Ley, y señala que los representantes que expresen desacuerdo tienen el derecho de hacerlo constar en el Acta de Consulta.

2.5.2. Evaluación de la implementación de la consulta durante el periodo prepandemia (2012-2019)

James Anaya (2009), ex Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, realizó una primera visita a Perú entre el 17 y 19 de junio de 2009 como consecuencia del señalado conflicto en las provincias de Bagua y Utcubamba del 5 de junio de 2009. El Relator (ONU, 2013) precisó que este conflicto surgió como consecuencia de la falta de participación de los pueblos indígenas en el desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el gobierno de Alan García, en el marco de la suscripción del TLC con EE. UU. Enfatizó que existía gran desconfianza entre los pueblos indígenas y el Estado, por lo que recomendó que las autoridades judiciales revisen las imputaciones penales contra dirigentes y

autoridades indígenas. Igualmente, Anaya (2009) enfatizó en la necesidad de establecer procesos de diálogo que incluyan de manera efectiva a los pueblos indígenas, mediante representantes elegidos de acuerdo con su propia forma de organización. Asimismo, James Anaya (2009) enfatizó que las causas jurídicas que subyacen al conflicto referido se relacionaban directamente con una situación de inseguridad jurídica, percibida por los pueblos indígenas, con respecto a la extracción de recursos naturales sin previa consideración de la vulneración de sus derechos colectivos.

Posteriormente, en 2013, James Anaya, ahora como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, visitó el país para conocer temas vinculados a la consulta previa, libre e informada. Cabe señalar que en 2011 ya se había promulgado la Ley de consulta, y en 2012 el Reglamento, por lo que el Relator reconoció que Perú era de los pocos países en el mundo que contaban con dichos instrumentos jurídicos. Sin embargo, insistió en que el reto actual era su implementación según los estándares internacionales en la materia.

En dicha línea, Blanco afirma que, aunque la Ley de consulta y su Reglamento colocan a Perú como uno de los países que más ha avanzado en la materia, aún enfrenta retos con respecto a su falta de aplicación y la falta de cumplimiento de garantías durante su aplicación (2019, p. 293). Igualmente, Diez señala que el proceso de consulta se complejiza porque existe más de un “tema en juego” (2021, p.25). Es decir, aunque se consulten temas vinculados a industrias extractivas, o propuestas legislativas, se verán involucrados intereses adicionales que, a su vez, implican nuevos actores que pueden incrementar las tensiones (Diez, 2021, p.25). De igual modo, Diez precisa que existen diferentes retos entre la consulta realizada en la zona amazónica y en la zona andina. Señala que, si bien en la zona andina la identificación de los pueblos indígenas es más clara debido a que la mayoría de las comunidades campesinas están tituladas, también es cierto que tienen un largo historial de conflictos con el Estado alrededor de la protección de su propiedad comunal y recursos naturales (2021, p.29).

Así, un estudio de Andrea Leyva, en coordinación con Cooperación, analizó los procesos de consulta previa en minería realizadas entre 2015-2017. En específico, arrojó que entre las etapas de publicidad e información se utilizaban, aproximadamente, 30 de los 120 días otorgados (2018, p.57). Aunque formalmente se cumplían los plazos, las complicaciones en las fechas se producían a partir de la etapa de evaluación interna, pues- en la mayoría de los casos- se programó esta etapa el mismo día que la etapa de publicidad, o en fechas cercanas (2018, p.57). Esto es relevante porque entre la etapa de publicidad y la de evaluación interna, las comunidades formulan sus propuestas con respecto a la información otorgada en las etapas anteriores, a modo de preparación para la etapa de diálogo. Sin embargo, se evidenció que el acta de la evaluación interna era utilizada como Acta de Consulta, y no se producía la etapa de diálogo con las autoridades (2018, p.59). No obstante, si es que en la etapa de diálogo se replica el acta de evaluación interna como Acta de Consulta, entonces la finalidad del proceso de consulta se relativiza. Pues, como señala el artículo 3 de la Ley, el objetivo es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas, a través de un diálogo intercultural que garantice su participación. Pese a ello, en la práctica las autoridades no siempre participan en el diálogo intercultural que propone la Ley. Es decir, esta etapa se convierte en una formalidad.

Igualmente, el estudio de Leyva enfatizó que las medidas consultadas son determinadas por el Estado, sin tomar en cuenta la opinión de los pueblos indígenas (2018, p.65). La autora precisa que en el periodo 2011-2017 solo se habían consultado una (1) política, dos (2) reglamentos sectoriales, y un (1) plan (2018, p. 65). Las demás consultas, principalmente, se vincularon a

autorizaciones de proyectos de inversión del sector extractivo (27 de 38 procesos de consulta) (2018, p. 65). Leyva precisa que los proyectos de inversión que son consultados no permiten la modificación de las condiciones sobre las que se han planteado previamente, por lo que la consulta no combate la asimetría entre el Estado y los pueblos indígenas (2018, p. 65). En dicho sentido, Urteaga señala que la pobre implementación de la consulta en Perú responde a factores culturales inmersos en dinámicas de poder (2018, p.16). La autora señala que para el sector privado la consulta a pueblos indígenas significa desanimar las inversiones, por lo que el Estado utiliza diferentes estrategias para evitar su aplicación (2018, p.18). Por ejemplo, la autora señala que, en el caso de la consulta de proyectos mineros, el Estado paga consultorías privadas para que comprueben “científicamente” que no existen pueblos indígenas en la zona del proyecto, y evitar la aplicación de la consulta (2018, p.18). Además, la autora señala que el uso de tecnicismos en la aplicación del derecho a la consulta re-significa su aplicación, y desmedra el poder negociador de los pueblos indígenas en favor del fortalecimiento de la autonomía de la ley sin un enfoque intercultural (2018, p.18).

2.5. Cumplimiento del derecho a la consulta en el contexto de pandemia

Como se señaló, el derecho a la propiedad comunal indígena no está dispuesto de forma explícita en la CADH, pero se desprende del derecho de propiedad privada- reconocido en el artículo 21 de dicho instrumento- según el desarrollo jurisprudencial de la CoIDH. Esta instancia ha interpretado que el derecho a la propiedad privada debe evolucionar y adaptarse a las condiciones de vida actuales, por lo que se ha utilizado el C169OIT como parte del corpus juris internacional que permite fijar el contenido y los alcances del derecho a la propiedad a favor de los pueblos indígenas. Perú ha ratificado el C169OIT, y tiene rango constitucional. Asimismo, ha implementado la Ley de consulta y su Reglamento con base en lo dispuesto por el C169OIT, la jurisprudencia de la CoIDH, y la jurisprudencia del TC.

Señalado el reconocimiento y desarrollo del derecho a la consulta, cabe preguntarse si es que es posible suspender este derecho durante pandemia. Como señalan Díaz y Gaspar, los Estados no pueden deslindarse automáticamente de las obligaciones adquiridas al ratificar la CADH. Especialmente, las obligaciones de respeto y garantía (art.1.1 CADH) con respecto al derecho de consulta (2022, p.217). Los autores enfatizan que el artículo 27.1 de la CADH (suspensión de garantías) solo aplica en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte (2022, p.217). Igualmente, el artículo 27.2 señala que no se puede suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal, entre otros.

En cuanto a pueblos indígenas, la CoIDH ha señalado que el derecho a la propiedad colectiva- del cual se desprende directamente el derecho a la consulta- está vinculado al derecho a la vida digna. En específico, en el caso de la comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, la CoIDH señaló que el Estado, con el objetivo de proteger el derecho a la vida (art.4 CADH) tiene la obligación de garantizar las “condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana” y evitar situaciones que las dificulten o impidan (2005, fj.162). Es decir, deben adoptar medidas positivas orientadas a satisfacer una vida digna, especialmente, en el caso de poblaciones en situación de vulnerabilidad (2005, fj.162).

De igual modo, en el caso de la Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, la CoIDH reafirmó que el derecho a la vida involucra que los Estados adopten medidas adecuadas para disuadir cualquier amenaza a dicho derecho (2006, fj.153). Por lo que implica que el Estado adopte medidas concretas para que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna (2006, fj.153). Es así como, en este caso, la CoIDH evaluó si es que el Estado

adoptó medidas positivas que consideren la situación de vulnerabilidad de la comunidad Yakye Axa, su forma de vida, su proyecto de vida, etc. (2005, fj.163). Lo cual incluye su vinculación tanto individual como colectiva con su territorio (2005, fj.163), con especial énfasis en el acceso a sus tierras con fines de subsistencia (agua limpia y alimento) (2005, fj.167). En ese sentido, la CoIDH sentenció que el Estado vulneró el derecho a la vida digna de la comunidad señalada al no garantizar su derecho a la propiedad colectiva (2006, fj. 167).

En ese sentido, pese a que la pandemia por Covid-19 puede considerarse como un peligro público, no se puede suspender el derecho a la consulta de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. Debido a que afecta- según la Corte IDH- el derecho a la vida. En específico, su derecho a la vida digna, protegida también por el artículo 4 de la CADH. Así, se puede afirmar que las obligaciones estatales del Estado peruano, con respecto a la consulta, no se suspendieron durante la pandemia por Covid-19. Es decir, la aplicación de la consulta, en este periodo, debió respetar el desarrollo jurisprudencial que la CoIDH había planteado en la materia.

Sin embargo, esta afirmación encuentra otras dificultades alrededor de su implementación. Como señaló José Francisco Calí Tzay, Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, la pandemia por coronavirus repercutió de manera diferenciada sobre estas poblaciones debido a afectaciones de salud preexistentes, acceso deficiente a la salud y factores socioambientales que les han generado un sistema inmunológico bajo (2020, párr.16). Asimismo, el Relator indicó que el neocolonialismo y la globalización han contribuido al despojo de sus tierras, lo que las ha mantenido marginadas y en situación de extrema pobreza (2020, párr.22). En ese sentido, Calí Tzay señaló que los pueblos indígenas se encontraban en mayor riesgo debido a las “desigualdades y discriminación sistémica” que enfrentaban previamente (2020, párr.22). Así, afirmó que la pandemia por coronavirus “agravó críticamente” la situación de los pueblos indígenas, al punto de considerarse como una “doble pandemia” (2020, párr.82). Es decir, como resultado de los riesgos en la salud, y las restricciones que conllevó, la lucha por proteger sus vidas y territorios se agravó (2020, párr.82). Por lo que, si bien el derecho a la consulta no corresponde ser suspendido en contexto de pandemia, se desprende que su implementación durante este proceso arrastrará las dificultades previas que afrontaban los pueblos indígenas.

En este contexto, es pertinente recoger planteamientos como la "doctrina del shock" de Naomi Klein, la cual sugiere que la emergencia o crisis puede ser usada para acelerar y manipular procesos en favor de ciertos intereses (2007, p.20). Klein plantea que esta doctrina involucra aprovechar el “shock” después de un desastre para crear oportunidades “atractivas” para el mercado mediante cambios económicos que solo benefician a “unos pocos” (2008, p.11). La autora señala que, a lo largo de la historia mundial, casos como los de Chile, Argentina o Reino Unido, permiten afirmar que dichas medidas se materializan en ataques contra instituciones y bienes públicos mediante la privatización, desregulación y recortes en el gasto social (2008, p.11; Rojas et al., 2021, p. 68). Como señala Rojas et al. (2021, p.67), la pandemia por el Covid-19 ha desencadenado un “estado de shock” a nivel mundial, por lo que las sociedades se encuentran susceptibles a aceptar medidas que aparentan abordar las problemáticas que subsisten a los nuevos escenarios de emergencia. Como consecuencia, los sectores más afectados son las poblaciones que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad, pues la desigualdad social se agrava ante el establecimiento de mecanismos más autoritarios legitimados por la emergencia.

En Perú, el primer año de pandemia trajo consigo un decrecimiento de 11% en la economía nacional, el cual representó la peor baja desde 1950 (INEI, 2020; Fowks, 2021). Estas cifras son las que, finalmente, legitimaron un paquete de medidas para reactivar la economía a nivel nacional. Por ejemplo, el Programa de Garantías del Gobierno Nacional “Reactiva Perú”, oficializado mediante D.L. 1455, estuvo orientado a otorgar liquidez a las empresas, para lo cual se invirtió hasta S/60,000 millones, lo cual equivalió al 8% del PBI del momento (MEF, 2022). Estas medidas fueron las políticas más visibles que el gobierno de turno, a cargo del expresidente Martín Vizcarra, utilizó como símbolo de recuperación. Sin embargo, existieron medidas de urgencia que se aplicaron en todos los sectores que, aunque no se aglutinaron bajo una política nacional armonizada, afectaron profundamente ciertas regulaciones.

Este es el caso del derecho a la consulta. El 6 de marzo de 2020 se confirmó oficialmente el primer caso de Covid-19 en territorio nacional. Frente a ello se promulgó el D.S. No. 008-2020-SA, mediante el cual se dictaron medidas de prevención y control relacionadas al Covid-19. Igualmente, mediante el D.S. No. 044-2020-PCM, y sus prórrogas, se declaró estado de emergencia a nivel nacional y se dispuso aislamiento social obligatorio. En cuanto a los procesos de consulta, el Viceministerio de Interculturalidad, mediante Oficio Múltiple No. 000041-2020-DPGI/MC del 24 de mayo de 2020, le señaló a la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del MINEM que la implementación de consultas que involucren contacto directo con pueblos indígenas quedaba suspendida hasta que finalice la emergencia sanitaria. Sin embargo, señaló como excepción que se podía continuar con “otros mecanismos que no impliquen contacto directo con los pueblos indígenas (...) para realizar procesos de consulta previa” (MINEM, 2020), para ello las entidades promotoras, como el MINEM, debían llegar a un acuerdo con los pueblos consultados. Posteriormente, mediante Oficio No. 000524-2020-DPGI/MC del 2 de julio de 2020, el MINCU presentó su opinión técnica sobre la materia al MINEM, en esta señaló que, a excepción de la etapa de diálogo intercultural (etapa 6), la consulta podía ser realizada de las diferentes formas pactadas entre ambas partes, dado que la Ley y el Reglamento de consulta no exigían la presencialidad de estas (MINEM, 2020). Es decir, mediante oficios y opiniones técnicas se determinó la nueva modalidad de consulta para la etapa de pandemia. Aunque esta permitía a los pueblos indígenas pactar los nuevos canales para realizar el proceso, no incluyó un proceso de consulta per se y no se les brindó herramientas de soporte que les permitieran tener un verdadero poder de negociación.

Así, dicha medida encontró resistencia por parte de organizaciones indígenas nacionales (AIDSESP, ONAMIAP, CCP, CNA y CONAP), y el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (GTPPII-CNDDHH) (OXFAM, 2020). Dichas instituciones, en un comunicado conjunto, señalaron que utilizar reuniones virtuales para ejecutar parte del proceso de consulta carecía de pertinencia cultural y no tomaba en consideración la brecha de conectividad existente en los territorios de pueblos indígenas (OXFAM, 2020).

Entonces, como se evidenció en el apartado anterior, la aplicación de la consulta encontró diferentes obstáculos de manera previa al periodo de pandemia, a los cuales se sumaron los retos propios de dicho periodo. Ello se evidenciará a partir de la vulneración de las características vinculantes establecidas por la jurisprudencia de la CoIDH, y el consistente impulso del MINEM sobre los procesos de consulta pese al periodo de pandemia. El MINEM impulsó 9 procesos de consulta (2020-2022) que, con respecto a los 64 procesos de consulta implementados entre 2012 y 2019, representan alrededor del 14% del total.

3. Análisis de casos: proyectos mineros y consulta a pueblos indígenas en Perú (2020-2022)

En esta sección se analizarán los casos de consulta previa que se han implementado durante el periodo de pandemia por Covid-19 (2020-2022), para lo cual se utilizarán los datos abiertos de la página web oficial del MINCU. Así, se sistematizarán los principales hallazgos y se determinará si es que el Estado peruano ha respetado el contenido de la jurisprudencia vinculante que ha planteado la CoIDH en la materia.

En el siguiente cuadro se ha identificado los casos de consulta implementados durante el periodo de pandemia, según la base de procesos de consulta del MINCU. Se señala cuál es la entidad promotora encargada de ejecutar la consulta, y el pueblo indígena afectado. Como se evidencia, todos los procesos de consulta que se llevaron a cabo en dicho periodo tuvieron como sujeto de consulta a los Quechuas, pueblo indígena predominante en la zona andina de Perú, y en países limítrofes como Bolivia y Ecuador (BDPI, s.f.). Asimismo, la totalidad se produjo en materia de minería. En específico, los proyectos se concentraron en 3 regiones de la zona sur andina: Ayacucho (4/9 proyectos), Cusco (3/9 proyectos) y Apurímac (2/9 proyectos). Cabe señalar que los Quechuas cuentan con 4,293 de 4,800 localidades reconocidas como comunidades campesinas legalmente (BDPI, s.f.). Además, cabe señalar que en 1/3 de los casos se presentó una dilación de más de 100 días en los procesos de consulta, como resultado de la pandemia del Covid-19.

Tabla 1. Proyectos objeto de consulta en el periodo 2020-2022

No.	Proyecto minero	Entidad Promotora	Pueblo Indígena	Ubicación	Tiempo (etapa 3-etapa 6)
1	Proyecto de exploración minera Pucacruz	MINEM	Quechuas	Ayacucho (Lucanas/Lucanas)	24 de enero de 2020- 22 de julio de 2020. Suspensión de 102 días (Covid- 19) Total: 78 días
2	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes	MINEM	Quechuas	Ayacucho (Lucanas/Puquio)	28 de febrero de 2020- 21 de agosto de 2020 Suspensión de 103 días (Covid- 19) Total: 72 días
3	Proyecto de exploración minera Lourdes	MINEM	Quechuas	Ayacucho (Lucanas/Chaviña)	28 de febrero de 2020- 21 de agosto de 2020 Suspensión de 130 días (Covid-19) Total: 45 días
4	Proyecto de exploración minera Jasperoide	MINEM	Quechuas	Cusco (Paruro/Omacha)	07 de agosto de 2020-17 de octubre de 2020 Total: 71 días
5	Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha	MINEM	Quechuas	Cusco (Chumbivilcas/Livitaca)	04 de noviembre de 2020- 20 de diciembre de 2020 Total: 46 días
6	Proyecto de exploración minera Huacullo	MINEM	Quechuas	Apurímac (Antabamba/Oropesa)	15 de noviembre de 2020- 10 de enero de 2021 Total: 56 días

7	Proyecto de exploración minera Santo Domingo	MINEM	Quechuas	Apurímac (Antabamba/Antabamba)	06 de abril de 2021- 30 de mayo de 2021 Total: 54 días
8	Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II	MINEM	Quechuas	Ayacucho (Lucanas/Chaviña)	Comunidad de Para 3 de mayo de 2021- 27 de junio de 2021 Total: 55 días Comunidad de San Pedro 19 de septiembre de 2021- 28 de noviembre de 2021 Total: 70 días
9	Proyecto de exploración minera Pucaloma	MINEM	Quechuas	Cusco (Quispicanchi/Ocongate)	19 de setiembre de 2021- 21 de noviembre de 2021 Total: 63 días

3.1. Sistematización de los principales hallazgos

3.1.1. ¿Consulta informada, adecuada y accesible? Los intereses en el diálogo

En el siguiente cuadro se muestra la información específica de las localidades afectadas por las medidas administrativas. El 100% de los proyectos son de exploración minera. Además, el 100% de las localidades son comunidades campesinas reconocidas legalmente, las cuales pertenecen a las regiones señaladas en la sección anterior (Ayacucho, Cusco y Apurímac).

Igualmente, el 100% de las comunidades campesinas poseen como lengua materna alguna lengua indígena. En específico, más del 80% de la población de 7 de las 9 comunidades campesinas poseen como lengua materna alguna lengua indígena. Sin embargo, los documentos de los procesos de consulta se encuentran íntegramente en español. Además, solo en 1 de los 9 procesos se evidenció que la comunidad campesina propuso una matriz de acuerdos durante el proceso de diálogo. La cual requirió, finalmente, ser redactada en español y en lenguaje técnico-jurídico.

Tabla 2. Detalle de comunidades campesinas sujeto de consulta en el periodo 2020-2022

No.	Proyecto minero	Localidad	Características Lingüísticas (BDPI)	Observaciones
1	Proyecto de exploración minera Pucacruz (excepción)	Anexo Raquina, Comunidad Campesina Lucanas, Ayacucho (Quechuas)	42.35% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Se elaboró una matriz con acuerdos. Empleo de lenguaje técnico- jurídico. Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
2	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes	Comunidad Campesina Para, Ayacucho (Quechuas)	88.67% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
3	Proyecto de exploración	Comunidad Campesina San Andrés,	46.82% tiene como lengua materna	Documentos en español.

	minera Lourdes	Ayacucho (Quechuas)	alguna lengua indígena	Medida consultada: exploración minera.
4	Proyecto de exploración minera Jasperoide	Comunidad Campesina Hacca, Anexo Paclla, Cusco (Quechuas)	98.17% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
5	Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha	Comunidad Campesina Chilloroya, Cusco (Quechuas)	89.53% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
6	Proyecto de exploración minera Huacullo	Comunidad Campesina Huacullo, Apurímac (Quechuas)	84.48% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
7	Proyecto de exploración minera Santo Domingo	Comunidades Campesinas de Curanco y Antabamba, Apurímac (Quechuas)	Comunidad Campesina Curanco: 89.92% tiene como lengua materna alguna lengua indígena Comunidad Campesina Antabamba: 62.05% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
8	Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II	Comunidades Campesinas de Para y San Pedro, Ayacucho (Quechuas)	Comunidad Campesina Para: 88.67% tiene como lengua materna alguna lengua indígena Comunidad Campesina San Pedro: 76.27% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
9	Proyecto de exploración minera Pucaloma	Comunidad Campesina Puca Orcco Occaralla, Cusco (Quechuas)	96.55% tiene como lengua materna alguna lengua indígena	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.

Con base a los estándares de la CoIDH, estos hechos plantean preocupaciones en cuanto a la falta de acceso a la información en su idioma materno y la complejidad técnica-jurídica de los documentos. Esto limita la participación efectiva y el entendimiento pleno de las comunidades campesinas sobre las afectaciones que supone el proceso de consulta. Así, la jurisprudencia de la CoIDH revela una serie de características relevantes en relación con los procesos de consulta

a pueblos indígenas, específicamente, en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y el caso de la Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay.

En el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012, párr.201-206), se enfatiza la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental que consideren las tradiciones y el contexto social de los pueblos indígenas antes de emprender medidas administrativas que las afecten. Sin embargo, se observa que, a pesar de la exigencia de consulta de acuerdo con las formas de organización y costumbres de estos pueblos, la realidad muestra que, en la mayoría de los procesos de diálogo, los acuerdos propuestos a las comunidades se redactan en español y en un lenguaje técnico-jurídico, dificultando la comprensión y participación plena. Por ejemplo, en el caso del Proyecto de exploración minera Jasperoide, pese a que el 98.17% de la población afectada tiene como lengua materna el quechua, el Plan de Consulta fue entregado a la comunidad íntegramente en español e involucró lo siguiente: (a) términos jurídicos referido a sustento y desarrollo normativo, (b) términos metodológicos referidos a los enfoques a utilizar durante la consulta, y (c) términos de ingeniería referidos a la medida a consultar.

Adicionalmente, es pertinente señalar que en Perú 4,390,088 personas, o 16,3% de la población total, tiene como lengua materna una lengua indígena (El Peruano, 2021). De esta cifra, el 13.9% de personas tiene como lengua materna el quechua; 1,7% tiene como lengua materna el aimara; y el 0.85% tiene como lengua materna alguna lengua indígena de la Amazonía (El Peruano, 2021). Es decir, aunque el quechua es la lengua indígena más hablada en Perú, es evidente la desprotección lingüística existente durante el proceso de consulta. Por lo que, cabe preguntarse ¿cuál es la situación de las otras lenguas indígenas reconocidas a nivel nacional? Por ejemplo, ¿qué garantías se le otorga al 0.85% de la población que tiene como lengua materna alguna lengua indígena de la Amazonía? Entonces, pese a que la CoIDH señala que la aplicación de la consulta debe orientarse a establecer un diálogo intercultural, se evidencia falta de diversidad en la presentación de documentos de consulta. Pues, estos se encuentran exclusivamente en español a pesar de la alta prevalencia de población con lengua materna indígena. Esto pone de manifiesto la inaccesibilidad de la información para las comunidades que deberían participar en estos procesos.

Además, en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador se destaca que los pueblos indígenas deben estar informados sobre los riesgos potenciales de los planes de desarrollo o inversión, incluyendo aspectos ambientales y de salud (2012, párr.208). Es decir, los documentos no solo deben ser lingüísticamente accesibles para los pueblos indígenas, también deben incluir información detallada sobre los riesgos que implican las actividades en consulta. En el caso concreto, el 100% de los proyectos están relacionados con la fase de exploración minera, por lo que la adecuada comunicación sobre las posibles afectaciones durante esta etapa es clave. Como señala Steinmuller, la minería es una actividad que involucra riesgos, inclusive, en su etapa de exploración (1996, p.68). Esta etapa implica (I) estudios de gabinete, (II) reconocimiento y prospección de las áreas seleccionadas y (III) exploración detallada en estas zonas (Steinmuller, 1996, p.68). La intensidad de los impactos ambientales se incrementa a medida que avanza cada etapa: en la segunda etapa se puede generar afectaciones ambientales dado que implica, por ejemplo, estudios geoquímicos y geofísicos; mientras que, la exploración detallada puede involucrar, por ejemplo, construcción de socavones y perforaciones (Steinmuller, 1996, p.68).

Estos casos ilustran cómo, a pesar de los estándares establecidos por la CoIDH para garantizar una consulta adecuada y accesible, y la obligación estatal de incorporarlos a nivel nacional, aún existen desafíos significativos en la práctica. De ese modo, como Leyva señaló, es necesario

tomar en consideración que la consulta debería implicar modificar las dinámicas de poder existentes entre el Estado y los pueblos indígenas (2018, p. 65). Especialmente, porque la asimetría de poder entre ambas partes- materializada en la vulneración de la jurisprudencia de la CoIDH- perpetúa el nulo poder de decisión de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales. Lo cual es reforzado, según Urteaga, por las narrativas que las empresas extractivas promueven, e institucionalizan, a través de prácticas como la procedimentalización de la consulta (2018, p.16). Es decir, el contenido de la consulta- que originalmente se desprende del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas- es reemplazado por la tecnificación de la propuesta (6 etapas). La cual, a su vez, acoge la narrativa extractivista que promueven los capitales mineros en el país (“la consulta desanima inversiones”).

En el contexto pandémico, esto es especialmente relevante, pues- al promoverse una consulta despojada de presencialidad- las asimetrías entre ambas partes se agudizan y se generan resultados como el observado en la Tabla 2. Pese a que el 100% de las comunidades campesinas en consulta poseían como lengua materna alguna lengua indígena, el 100% de los documentos de consulta se encontraba en español, sin traducción oficial disponible. Como se señaló, según lo establecido por la CADH y la jurisprudencia de la CoIDH, la consulta no se debió suspender durante el periodo pandémico, porque eso hubiese vulnerado el derecho a la vida de los pueblos indígenas. Sin embargo, cabe preguntarse si una consulta no accesible acaso no es equivalente a la negación fáctica de dicho derecho.

3.1.2. ¿Buena fe y acuerdo? Las siete etapas en juego

En el siguiente cuadro se evidencia que el tiempo contabilizable que se consigna a partir de la etapa de publicidad de la medida administrativa, o etapa 3, hasta la etapa de diálogo intercultural, o etapa 6, promedia 61 de los 120 días del total prescrito por la Ley de consulta. Es decir, solo es utilizado alrededor del 50% del tiempo asignado por la Ley de consulta. Además, en 8 de los 9 casos el acta de consulta interna se tomó como acta de diálogo, por lo que no se produjo la etapa 6 de manera presencial. Lo cual es particularmente relevante porque esta es la única etapa que la Ley y el Reglamento exigen que sea presencial, y contiene la esencia del proceso de consulta (diálogo intercultural).

En ese sentido, solo en 1 de los 9 casos el acta de consulta interna es diferente al acta de diálogo. Es decir, solo en el caso del Proyecto de exploración minera Pucacruz en Lucanas (Ayacucho), la comunidad propuso una matriz de acuerdos durante el diálogo con las autoridades estatales. Lo que evidencia que la etapa 6, en la práctica, es una formalidad.

Tabla 3. Detalle de las etapas del proceso de consulta en el periodo 2020-2022

No.	Proyecto minero	Ubicación	Tiempo (etapa 3- etapa 6)	Duración (etapas)	Observaciones
1	Proyecto de exploración minera Pucacruz	Ayacucho (Lucanas/Lucanas)	78/120 días	Se llevaron a cabo las 7 etapas	Se suspendió el proceso entre el 16 de marzo de 2020 y el 26 de junio 2020, debido a la pandemia por Covid- 19. El Acta de Evaluación Interna es diferente al Acta de Consulta. Se elaboró una matriz con acuerdos.

					Entidad promotora: MINAM.
2	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes	Ayacucho (Lucanas/Puquio)	72/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	Se suspendió el proceso entre el 16 de marzo de 2020 y el 27 de junio de 2020, debido a la pandemia por Covid-19. El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad. Entidad promotora: MINAM.
3	Proyecto de exploración minera Lourdes	Ayacucho (Lucanas/Chaviña)	45/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	Se suspendió el proceso entre el 16 de marzo de 2020 y el 24 de julio de 2020, debido a la pandemia por Covid-19. El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad. Entidad promotora: MINAM.
4	Proyecto de exploración minera Jasperoide	Cusco (Paruro/Omachaca)	71/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	Se reinició el proceso de consulta el 7 de agosto de 2020, debido a la pandemia por Covid-19. El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad. El Plan de Consulta y la propuesta de medida administrativa a ser consultada fueron entregadas vía correo electrónico. Entidad promotora: MINAM.
5	Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha	Cusco (Chumbivilcas/Livitaca)	46/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.
6	Proyecto de exploración minera Huacullo	Apurímac (Antabamba/Oropesa)	56/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad. Entidad promotora: MINAM.
7	Proyecto de exploración minera Santo Domingo	Apurímac (Antabamba/Antabamba)	54/120 días		El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad. Entidad promotora: MINAM.

8	Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II	Ayacucho (Lucanas/Chaviña)	Comunidad Para: 55/120 días Comunidad San Pedro: 70/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad en ambos casos. Entidad promotora: MINAM.
9	Proyecto de exploración minera Pucaloma	Cusco (Quispicanchi/Ocongate)	63/120 días	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad en ambos casos. Entidad promotora: MINAM.

Como se señaló, en cuanto a la finalidad de llegar un acuerdo, no existe una línea jurisprudencial clara por parte de la CoIDH. Inicialmente, en el caso del Pueblo Saramaka de 2007, planteó que no solamente era necesario llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas, sino que era necesario obtener consentimiento en ciertos casos. Luego, en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayacu de 2012, la CoIDH no ha reiterado dicha característica, y se ha limitado a señalar que la finalidad del derecho a la consulta es llegar a un acuerdo con el pueblo indígena afectado. Pese a que la característica de consentimiento no ha sido reiterada, la CoIDH enfatizó, en el mismo caso, que la consulta no se trata de un “mero trámite formal” sino que debe ser ejecutada como un verdadero instrumento de participación, con el objetivo de entablar un diálogo respetuoso que tenga como resultado consenso (2012, párr.186). Además, ello debe ser leído en conjunto con el análisis desarrollado, en el apartado anterior, con respecto a la accesibilidad del proceso de consulta.

Por lo que, con base en la jurisprudencia de la CoIDH y lo hallado en la Tabla 3, se ha detectado un desfase significativo entre el planteamiento y la ejecución de la Ley de consulta. En concreto, se observa que, a pesar de los plazos prescritos por la Ley de Consulta, el tiempo transcurrido desde la etapa de publicidad de la medida administrativa hasta la etapa de diálogo intercultural es, en promedio, de 61 días de los 120 días totales. Este tiempo es considerablemente inferior al período establecido por la Ley para el desarrollo del proceso completo de consulta. Esta reducción del tiempo podría implicar una falta de profundidad en la comprensión y el diálogo necesario para garantizar una consulta efectiva y significativa. Además, se destaca que, en la mayoría de los casos (8 de 9), el acta de consulta interna se ha considerado con el acta final del proceso de consulta. En un contexto en el que la Ley y el Reglamento de consulta establecen una etapa específica para el diálogo presencial, la realización de esta etapa de forma exclusivamente documental, en casi la totalidad de los casos, evidencia una desviación del proceso real de consulta.

Entonces, dicha situación no solo permite cuestionar la finalidad de llegar a un acuerdo, según lo dispuesto por la CoIDH, también plantea cuestionamientos alrededor de la buena fe estatal para ejecutar los procesos de consulta. Cabe señalar que, en todas las ocasiones, la entidad promotora fue el MINAM. Pese a ello, como se señaló, se tienen las siguientes cifras: entre la etapa 3 y la etapa 6 se promedia el uso de solo 61 de los 120 días del total prescrito por la Ley de consulta, y en 8 de los 9 casos el acta de consulta interna se tomó como acta de diálogo. Es decir, en el 88.8% de los casos no se llevó a cabo la etapa de diálogo cultural (etapa 6). Así, dicho Ministerio, según los datos recogidos en las Tablas 2 y 3, en lugar de fortalecer la esencia del proceso de consulta (diálogo cultural) impulsó la ejecución del 15% del total de consultas-

desde la creación de la Ley y el Reglamento- bajo las condiciones descritas. Entonces, pese a que este Ministerio es una instancia oficial que se debe regir según la normativa nacional, las obligaciones convencionales señaladas, y la jurisprudencia de la CoIDH, la promoción de estas consultas profundizó las asimetrías entre ambas partes. Lo cual, a su vez, se materializó en la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos indígenas afectados, especialmente, el derecho a la propiedad colectiva (art. 21 CADH) del cual se desprende el derecho a la consulta.

4. Conclusiones

La situación planteada y la comparación con los estándares de la CoIDH subrayan importantes deficiencias en el proceso de consulta a los pueblos indígenas en Perú. Se evidenció que (I) se acortaron las 7 etapas de la consulta que establece el Reglamento, por lo que el carácter de buena fe de la consulta se relativizó, (II) la consulta no fue ni adecuada ni accesible, puesto que el Estado empleó lenguaje jurídico (técnico) y no respetó la diversidad lingüística de las poblaciones afectadas en todas las etapas del proceso, (III) las condiciones asimétricas de negociación Estado-pueblo indígena se acentuaron pues las autoridades estatales tomaron el periodo de pandemia como una oportunidad para acelerar la implementación de consultas. Dichas vulneraciones fueron avaladas por un marco jurídico nacional que permite al Estado decidir íntegramente qué se consulta (solo algunos actos administrativos), cómo se consulta (7 etapas) y cuándo se consulta (120 días desde la emisión del acto administrativo).

Como se señaló, según lo establecido por la CADH y la jurisprudencia de la CoIDH, la consulta no se debió suspender durante el periodo pandémico, porque eso hubiese vulnerado el derecho a la vida de los pueblos indígenas. Sin embargo, cabe preguntarse si es válido sacrificar la calidad intercultural de los procesos de consulta por la cantidad de procesos implementados. Las cifras recogidas en la presente investigación ratifican lo que el relator Calí Tzay señaló sobre la situación de los pueblos indígenas durante la pandemia: estos se encontraban en mayor riesgo debido a las “desigualdades y discriminación sistémica” que enfrentaban previamente (2020, párr.22). Y otorgan indicios sólidos que permiten cuestionar si es que acaso el MINAM aplicó la “doctrina del shock” planteada por Naomi Klein. Pues, el periodo de pandemia (2020-2022) desencadenó miedo generalizado en el país y la peor caída económica desde 1950, frente a ello dicho Ministerio no implementó salvaguardas alrededor de las poblaciones en situación de vulnerabilidad pasibles de ser afectadas por actividades mineras (como los pueblos indígenas). Por el contrario, tomó la oportunidad que le otorgó el contexto para flexibilizar el proceso de consulta- a partir de oficios y opiniones técnicas- y ejecutó alrededor del 15% del total de consultas desde la creación de la Ley y el Reglamento en la mitad del tiempo que permite el reglamento (un promedio de 60 de 120 días).

Las circunstancias de pandemia no justifican la violación de los derechos humanos y la práctica inadecuada de la consulta a los pueblos indígenas. Esta falta de profundidad y significado real en las etapas de consulta —la ausencia de un auténtico diálogo intercultural y la rápida formalización de acuerdos sin espacio para la negociación genuina— contradicen los estándares de la CoIDH. Además, la preocupación sobre una posible agenda oculta en la aceleración de estos procesos pone de relieve la necesidad de examinar a fondo el cumplimiento y las intenciones detrás de la consulta. La consulta previa debería ser un mecanismo de verdadero diálogo y negociación, no un simple trámite o formalidad. La pregunta es: ¿qué se consulta realmente cuando las decisiones parecen estar predeterminadas? Las dudas sobre las finalidades reales de estos procesos demandan una mayor transparencia y un análisis más detallado desde el ámbito estatal y de la sociedad civil que, en un primer momento, impulsó la actual Ley de consulta. Esta situación pone de

manifiesto la necesidad de revisar y fortalecer la implementación efectiva de la Ley de consulta en el país. Lo cual, a su vez, implica cambios que garanticen el cumplimiento de todos los pasos establecidos por la ley para asegurar un proceso de consulta verdaderamente significativo y participativo para los pueblos indígenas afectados.

Entonces, de cara al futuro, es crucial el reconocimiento de estas deficiencias y su enmienda para asegurar que la consulta respete los derechos y la voz de los pueblos indígenas, en concordancia con los estándares internacionales y la protección de los derechos humanos. La urgencia y la crisis no deberían ser excusas para disminuir la calidad o la integridad de estos procesos.

5. Bibliografía

Instrumentos jurídicos

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (1969). Recuperado el 7 de septiembre de 2023, de https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A41_Derechos_Humanos.htm
2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (2007). Asamblea General de las Naciones Unidas. A/RES/61/295. Recuperado el 7 de septiembre de 2023, de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
3. Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Recuperado el 7 de septiembre de 2023, de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
4. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016). Recuperado el 13 de mayo de 2023, de <https://www.oas.org/es/sadve/documentos/res-2888-16-es.pdf>

Informes

1. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2012). *Análisis Crítico de la Consulta Previa en el Perú. Informe sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del reglamento*, 15. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31020.pdf>
2. Defensoría del Pueblo (2023). *Reporte de Conflictos Sociales N.º 229*, pp. 20-21 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/04/Reporte-Mensual-de-ConflictosSociales-N-229-Marzo-2023.pdf>

3. INEI (2020). *Comportamiento de la Economía Peruana 1950-2020*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1799/cap01.pdf
4. Leyva, A (2018). *Consúltame de verdad. Aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero*. Cooperación. <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Consultame-de-verdad.pdf>
5. MINEM (2020). Informe 027-2020-MINEM-OGGS.
6. MINEM (2020). *Plan de Consulta. Proyecto de Exploración Minero "Jasperoide", comunidad campesina de Hacca*. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Plan%20de%20Consulta%20Jasperoide.pdf>
7. Organización de las Naciones Unidas (2009). *Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>
8. Organización de las Naciones Unidas (2010). *Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/161/02/PDF/G1016102.pdf?OpenElement>
9. Organización de las Naciones Unidas (2013). *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10177.pdf>
10. Organización de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. José Francisco Calí Tzay*. <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID-y-Pueblos-Ind%C3%ADgenas.pdf>

Jurisprudencia

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1997). Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Sentencia de 29 de enero de 1997.
12. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001.
13. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas).

14. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Comunidad Indígena Yakye Axa v. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas).
15. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).
16. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
17. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
19. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Sentencia de 1 de julio de 2011 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
20. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.
21. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
22. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
23. Tribunal Constitucional (2010). EXP. N.º 0022-2009-PI/TC- LIMA. Caso Gonzalo Tuanama Tuanama y más de 5000 ciudadanos.

Doctrina

24. Barros, M (2019). La Participación en los Beneficios para los Pueblos Indígenas, recursos naturales y consentimiento previo, libre e informado. *Estudios Constitucionales*, 17 (1), 151-188. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v17n1/0718-5200-estconst-17-01-151.pdf>
25. Blanco, C (2018). Caso Tuanama Tuanama. Derecho a la consulta previa en un Estados multicultural y poliétnico. En IDEHPUCP (Ed.), *Jurisprudencia y Derechos Humanos*.

- Avances en la agenda de derechos humanos a través de sentencias judiciales en el Perú* (pp.271-300). Pontificia Universidad Católica del Perú.
26. Bregaglio Lazarte, R. (2015). Problemas prácticos del control de convencionalidad en los procesos de argumentación jurídica de los tribunales nacionales. *Revista de la Facultad de Derecho*, 44, 139-160.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/11829/12037>
 27. Cavero, O. (2011). Después del Baguazo: informes, diálogo y debates. *Serie de Justicia y Conflictos*, 1(13), 7.
 28. Contesse, J. (2017). The international authority of the inter-American court of human rights: A critique of the conventionality control doctrine. *International Journal of Human Rights*, 21(5).
 29. Díaz, R & Gaspar, R (2022). El derecho a la consulta previa y la pandemia del Covid-19. *Revista de Derecho YACHAQ*, 13, pp.211-222.
https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/15431/Diaz_Derecho-consulta-previa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 30. Diez, A. (2021). Los procesos de consulta indígena en perspectiva antropológica. En Diez, A (Ed.), *Perspectivas antropológicas sobre la consulta previa. Análisis de casos* (pp. 11-33). Pontificia Universidad del Perú.
 31. Ibáñez Rivas, J. M. (2017). *Control de convencionalidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp.2-33.
 32. Klein, N., & García, I. F. (2007). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre* (Vol. 1). Barcelona: Paidós.
 33. Medina Quiroga, C. & Nash, C. (2007). *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
 34. Rojas et al. (2021). Algunas reflexiones a la luz de la teoría del miedo líquido de Zygmund Bauman y la doctrina del shock de Naomi Klein. En *Acciones de Psicología Comunitaria desde los Escenarios Académicos, Comunitarios e Investigativos*.
<https://doi.org/10.22490/9789586518055.03>
 35. Salmón, E. (2019). *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*. Fondo Editorial de la PUCP.
 36. Steinmuller, K (1996). Consideraciones ambientales en la exploración minera. *Boletín de la Sociedad Geográfica del Perú*, 85, 67-71.

https://repositorio.ingemmet.gob.pe/bitstream/20.500.12544/3679/1/Steinmuller-Consideraciones_ambientales_minera.pdf

37. Urteaga, P (2018). Implementation of the right to prior consultation in the Andean countries. A comparative perspective. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 50 (1), pp.7-30. <https://doi.org/10.1080/07329113.2018.1435616>

Páginas Web y otros

38. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (s.f.). *Buscador de localidades de pueblos indígenas*. <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas>
39. CooperAcción. (s.f.). *Las concesiones mineras en el Perú*. <https://cooperaccion.org.pe/lasconcesiones-mineras-en-el-peru/>
40. El Peruano (2021). *El 13.9% de la población del Perú tiene como lengua materna el quechua*. <https://elperuano.pe/noticia/127783-el-139-de-la-poblacion-del-peru-tiene-como-lengua-materna-el-quechua#:~:text=El%201.7%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20del%20pa%C3%ADs.>
41. Fowks, J (2021, 15 de febrero). *La economía en Perú cayó un 11% en 2020, el mayor retroceso en 30 años. En El País*. https://elpais.com/economia/2021-02-16/la-economia-en-peru-cayo-un-11-en-2020-el-mayor-retroceso-en-30-anos.html?event_log=go
42. Goldin, A et al. (abril, 2011). *Gestión Invisible: Manejo de Recursos Naturales en dos Comunidades Indígenas Peruanas* [poster]. 2011, Research Symposium, University of Richmond. Vancouver, Canadá. <https://scholarship.richmond.edu/geography-posters/6/>
43. MEF (2022). *Reactiva Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/mef/campa%C3%B1as/1159-reactiva-peru>
44. MINCU (s.f.). *Buscador de procesos de Consulta*. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso?title=&netapa=All&departamento=All&entidadespromotoras=All&tema=88>
45. OXFAM (3 de julio de 2020). *PRONUNCIAMIENTO: Consultas virtuales van contra el diálogo intercultural y el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas u originarios*. <https://peru.oxfam.org/latest/stories/pronunciamiento-consultas-virtuales-van-contra-el-di%C3%A1logo-intercultural-y-el-derecho>

46. Organización de las Naciones Unidas (13 de diciembre, 2013). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, al concluir su visita al Perú.* <https://www.ohchr.org/es/statements/2014/01/declaracion-del-relator-especial-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de>



