

CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN EL PERÚ, 2011 - 2024

Fecha de aceptación: 01/07/2024

Illich Xavier Talavera Salas

Universidad Nacional del Altiplano
Puno – Perú
<https://orcid.org/0000-0002-4258-9162>

Carmen Eliza Zela Pacori

Universidad Nacional de Juliaca
Juliaca – Perú
<https://orcid.org/0000-0002-2063-3257>

Darío Jesús Portillo Calsina

Universidad Nacional de Juliaca
Juliaca – Perú
<https://orcid.org/0009-0008-6216-5448>

Ronald Mamani Ticona

Universidad Nacional de Juliaca
Juliaca – Perú
<https://orcid.org/0009-0003-8035-0798>

Jhon Mamani Martínez

Universidad Nacional de Juliaca
Juliaca – Perú
<https://orcid.org/0000-0002-7071-3386>

Enrique Gualberto Parillo-Sosa

Universidad Nacional de Juliaca,
<http://orcid.org/0000-0003-0198-987X>
Juliaca – Perú

Wenceslao Quispe Borda

Universidad Nacional del Altiplano
Puno – Perú
<https://orcid.org/0000-0002-4842-3286>

RESUMEN: La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas u originarios en el Perú, reconocido tanto a nivel nacional como internacional, que busca garantizar su participación en decisiones que afectan sus tierras, territorios, y recursos naturales. Este artículo científico examina la evolución y aplicación de la consulta previa en el Perú desde la promulgación de la Ley de Consulta Previa en 2011 hasta el año 2024, con un enfoque en los procesos llevados a cabo en diferentes departamentos del país y los temas que han sido objeto de consulta. A través de un análisis exhaustivo de datos del Ministerio de Cultura, se identifica una concentración significativa de procesos de consulta en departamentos como Ayacucho, Cusco, Loreto y Ucayali, regiones caracterizadas por su alta actividad extractiva y la presencia de comunidades indígenas. Los temas predominantes en las consultas incluyen la minería, los hidrocarburos, y la protección de áreas naturales y patrimonio cultural, reflejando los intereses y preocupaciones principales de las comunidades locales. Los resultados indican que, aunque la implementación de la consulta previa ha avanzado en varias regiones del país, persisten desafíos

significativos en términos de cobertura, eficacia, y respeto de los derechos de las comunidades afectadas. Asimismo, se discuten las tensiones entre el desarrollo económico y la protección de los derechos indígenas, subrayando la necesidad de fortalecer los mecanismos de consulta para asegurar que todas las comunidades indígenas en el Perú puedan ejercer plenamente su derecho a ser consultadas.

PALABRAS CLAVE: consulta previa, pueblos indígenas, derechos indígenas, desarrollo sostenible, Perú.

PRIOR CONSULTATION WITH INDIGENOUS PEOPLES IN PERU, 2011 – 2024

ABSTRACT: Prior consultation is a fundamental right of indigenous peoples in Peru, recognized both nationally and internationally, which seeks to guarantee their participation in decisions that affect their lands, territories, and natural resources. This scientific article examines the evolution and application of prior consultation in Peru since the enactment of the Law on Prior Consultation in 2011 until 2024, with a focus on the processes carried out in different departments of the country and the issues that have been subject to consultation. Through an exhaustive analysis of data from the Ministry of Culture, a significant concentration of consultation processes is identified in departments such as Ayacucho, Cusco, Loreto and Ucayali, regions characterized by their high extractive activity and the presence of indigenous communities. The predominant themes in the consultations include mining, hydrocarbons, and the protection of natural areas and cultural heritage, reflecting the main interests and concerns of local communities. The results indicate that, although the implementation of prior consultation has advanced in several regions of the country, significant challenges persist in terms of coverage, effectiveness, and respect for the rights of affected communities. The tensions between economic development and the protection of indigenous rights are also discussed, highlighting the need to strengthen consultation mechanisms in order to ensure the protection of indigenous rights.

KEYWORDS: prior consultation, indigenous peoples, indigenous rights, sustainable development, Peru.

INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas u originarios son aquellos colectivos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país o región, conservan todas o parte de sus instituciones distintivas, y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria. La consulta previa es un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, cuya finalidad es llegar a acuerdos sobre las propuestas, planes, programas, proyectos, leyes, ordenanzas, reglamentos y otras medidas administrativas o legislativas que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos. Los acuerdos a los que se lleguen en el proceso son de cumplimiento obligatorio para ambas partes. Además, es un derecho fundamental reconocido a los pueblos indígenas en el Perú, cuyo objetivo principal es garantizar su participación en decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos, territorios, y modos de vida.

Este mecanismo, establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ratificado por el Perú en 1994, se ha convertido en un componente esencial del marco legal y político para la protección de los derechos de las comunidades indígenas (OIT, 1989). A través de la consulta previa, el Estado peruano tiene la responsabilidad de involucrar a las comunidades en procesos de toma de decisiones que afectan directamente sus tierras, recursos naturales, y cultura, asegurando así que su voz sea escuchada y considerada en la implementación de proyectos de desarrollo y políticas públicas.

El proceso de consulta previa en el Perú ha adquirido relevancia especial en el contexto de la expansión de proyectos extractivos, como la minería, el petróleo, y la explotación forestal, los cuales han generado tensiones significativas entre el Estado, las empresas, y las comunidades indígenas. Estas tensiones surgen principalmente debido a la percepción de que los intereses económicos suelen prevalecer sobre los derechos y el bienestar de las comunidades afectadas (Sánchez, 2017). La implementación de la consulta previa ha sido un desafío complejo, enfrentando críticas tanto por su eficacia como por su alcance real en la protección de los derechos indígenas.

El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, es la entidad encargada de articular con los demás sectores de la política estatal para la implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, promoviendo el cumplimiento de La Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa y su Reglamento y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A través de su Dirección de Consulta Previa, como órgano de línea encargado de realizar las acciones vinculadas a la promoción de la implementación del derecho a la consulta previa, brinda asistencia técnica a las entidades promotoras de la realización de procesos de consulta previa en el marco de la normatividad vigente.

Este artículo examina la evolución y aplicación de la consulta previa en el Perú desde la promulgación de la Ley de Consulta Previa en 2011 hasta el año 2024, se busca proporcionar una visión integral de cómo la consulta previa ha impactado en la relación entre el Estado, las empresas, y las comunidades indígenas, y cómo puede fortalecerse para cumplir plenamente con su propósito de proteger los derechos de estos pueblos.

METODOLOGÍA

El presente estudio adoptó un enfoque cuantitativo (Bernal, 2010).. Fue de diseño no experimental, ya que el fenómeno social fue estudiado como se presenta en la realidad y no se manipuló la variable (Martínez & Benítez, 2016), que permitió analizar la implementación y evolución de la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios en el Perú desde la promulgación de la Ley de Consulta Previa en 2011 hasta el año 2024.

Mediante la revisión documental, se analizaron los registros de los procesos de consulta previa realizados entre 2011 y 2024, de los 24 departamentos y 1 provincia constitucional del Perú, los cuales fueron obtenidos del Ministerio de Cultura.

Para la visualización de los resultados, se elaboraron figuras que ilustran la distribución geográfica de los procesos de consulta previa, así como los temas más frecuentes abordados en dichos procesos. Estas herramientas permitieron una comprensión más clara de la concentración y alcance de las consultas en diferentes regiones del Perú.

RESULTADOS

Las localidades de los pueblos indígenas u originarios, las cuales corresponden a los espacios geográficos donde habitan y/o ejercen sus derechos colectivos, sea en propiedad o en razón de otros derechos reconocidos por el Estado o que usan u ocupan tradicionalmente. Dichos espacios pueden recibir diferentes denominaciones, entre las cuales destacan las siguientes: anexo, asentamiento, barrio, caserío, comunidad campesina, comunidad nativa, entre otros.

El número total de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional es de 9,235. Asimismo, la población aproximada que vive en estas localidades es de 2,901,496 siendo que 2,405,637 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de los Andes y 495,168 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de la Amazonía, y 691 viven en localidades que forman parte de pueblos indígenas u originarios de los Andes y de la Amazonía (Ministerio de Cultura, 2024).

Hasta la fecha, se tiene información de 55 pueblos indígenas en el Perú, siendo 51 de la Amazonía y 4 de los Andes. En los Andes, se encuentran los pueblos Uro, Jaqaru, Aimara y Quechuas; mientras que en la Amazonía, se encuentran los pueblos Ashaninka, Awajún, Shipibo-Konibo, Shawi, Kukama Kukamiria, Yagua, Matsigenka, Achuar, Wampis, Yanasha, Asheninka, entre otros. Asimismo, existen alrededor de 20 Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y/o Contacto Inicial, estos son: los Amahuaca, Isconahua, Chitonahua, Matsigenka, Mashco Piro, Mastanahua, Kakataibo, Murunahua, Yora, entre otros. Estos pueblos viven en los lugares más remotos de la Amazonía peruana y sus territorios están protegidos por el Estado peruano.

En la Figura 1 se observa que, respecto a la pertenencia a un pueblo indígena u originario, las comunidades nativas del departamento de Loreto (1 mil 170) presentan el mayor número con 28 pueblos; le sigue Ucayali, cuyas comunidades (383) declararon pertenecer a 16 pueblos; mientras que, en el departamento de Cajamarca, las comunidades nativas (17) han declarado pertenecer a un solo pueblo.

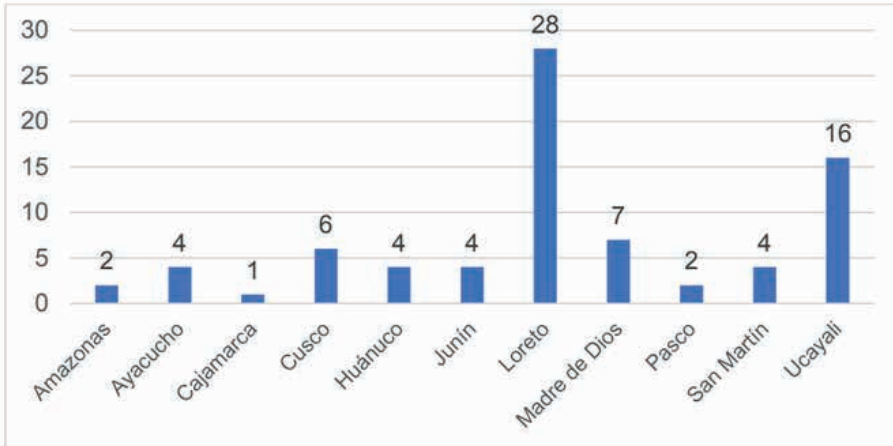


Figura 1- Pertenencia a un pueblo indígena u originario en los departamentos del Perú.

La Figura 2 muestra la distribución y frecuencia de los procesos de consulta previa realizados en distintas regiones del Perú. La gráfica, que utiliza un diagrama de barras combinado con una curva de Pareto, ilustra tanto el número de consultas previas efectuadas en cada región como la acumulación porcentual de estos procesos a lo largo del tiempo. Donde Ayacucho y Cusco encabezan la lista con 15 procesos de consulta previa cada uno, seguidos de Loreto con 14, y Ucayali con 10. Estas regiones, que presentan un mayor número de comunidades indígenas y recursos naturales, han sido las más activas en cuanto a la implementación de la consulta previa, lo que sugiere un enfoque significativo en las áreas con alta concentración de recursos naturales y población indígena.

La curva de Pareto, que se encuentra sobre las barras, indica que aproximadamente el 80% de las consultas se concentran en las primeras seis regiones: Ayacucho, Cusco, Loreto, Ucayali, Apurímac y Puno. Esta concentración refleja una tendencia donde las regiones con mayores conflictos o actividades económicas que afectan a comunidades indígenas han sido priorizadas para la consulta previa. En contraste, regiones como Tumbes, Tacna, San Martín, Piura, entre otras, no presentan ningún proceso de consulta previa registrado, lo que podría reflejar una menor presencia de comunidades indígenas afectadas por proyectos o una falta de implementación de este mecanismo en dichas áreas.

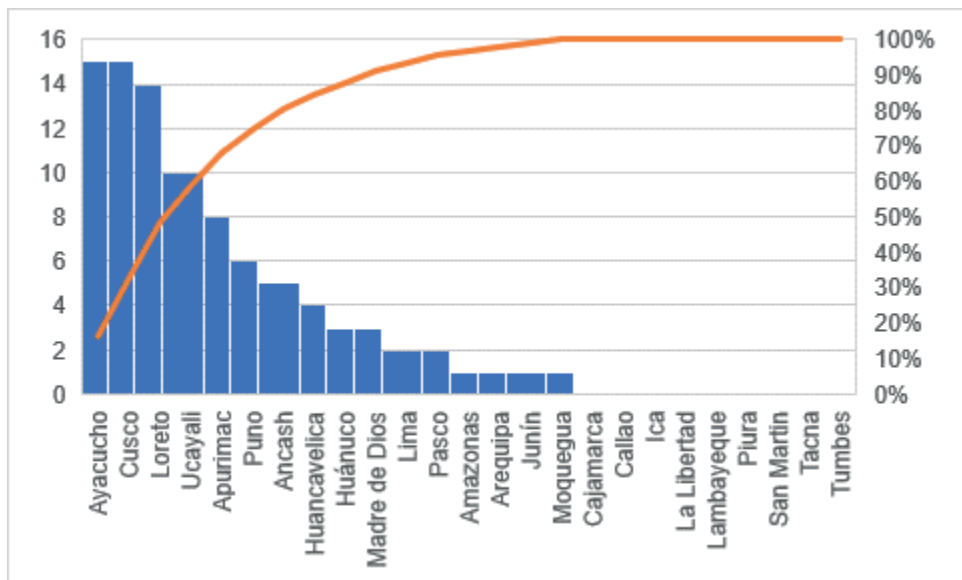


Figura 2 - Consulta previa en los departamentos del Perú

La Figura 3 muestra la distribución de los temas de consulta previa en diferentes departamentos del Perú. Cada departamento está representado en el eje horizontal, mientras que el eje vertical indica el número de procesos de consulta previa que se han llevado a cabo en relación con distintos temas. Los temas están codificados por colores, lo que permite visualizar la diversidad y la frecuencia de los temas abordados en cada región.

Área Natural Protegida: Este tema es dominante en los departamentos de Loreto y Cusco, con 7 y 4 procesos respectivamente. Esto indica una fuerte presencia de proyectos que impactan áreas de conservación ambiental, subrayando la importancia de la consulta previa en contextos de protección del medio ambiente. **Minería:** La minería es un tema predominante en Ayacucho (9 procesos), Cusco (5), y Huancavelica (6). Esto refleja la intensiva actividad minera en estas regiones, la cual tiene un impacto significativo en las comunidades locales, especialmente en aquellas cercanas a los proyectos extractivos.

Hidrocarburos: En Loreto, este tema tiene una notable presencia con 7 procesos, destacando la explotación de recursos hidrocarburíferos como una de las principales actividades económicas que requieren consulta previa en esta región amazónica. **Infraestructura:** Este tema aparece principalmente en Ucayali (3 procesos) y Loreto (2 procesos), lo que sugiere que los proyectos de infraestructura, aunque menos frecuentes, también son relevantes en estas regiones, posiblemente debido a la construcción de carreteras, puentes, y otras infraestructuras de desarrollo.

Medida Nacional: Cusco y Huancavelica tienen 4 y 2 procesos respectivamente relacionados con medidas nacionales, lo que podría implicar consultas previas por la implementación de políticas o proyectos que tienen un alcance que va más allá de lo

regional. Generación Eléctrica: La generación eléctrica aparece con menos frecuencia, con la mayor cantidad de procesos en Puno (2), lo que indica que este tema es de menor relevancia en comparación con otros, pero sigue siendo un área de interés en ciertas regiones.

Patrimonio Cultural: Aunque es un tema menos frecuente, se presenta en departamentos como Ancash y Apurímac, con un proceso cada uno. Esto sugiere la presencia de sitios arqueológicos o culturales que pueden estar en riesgo por nuevos proyectos.

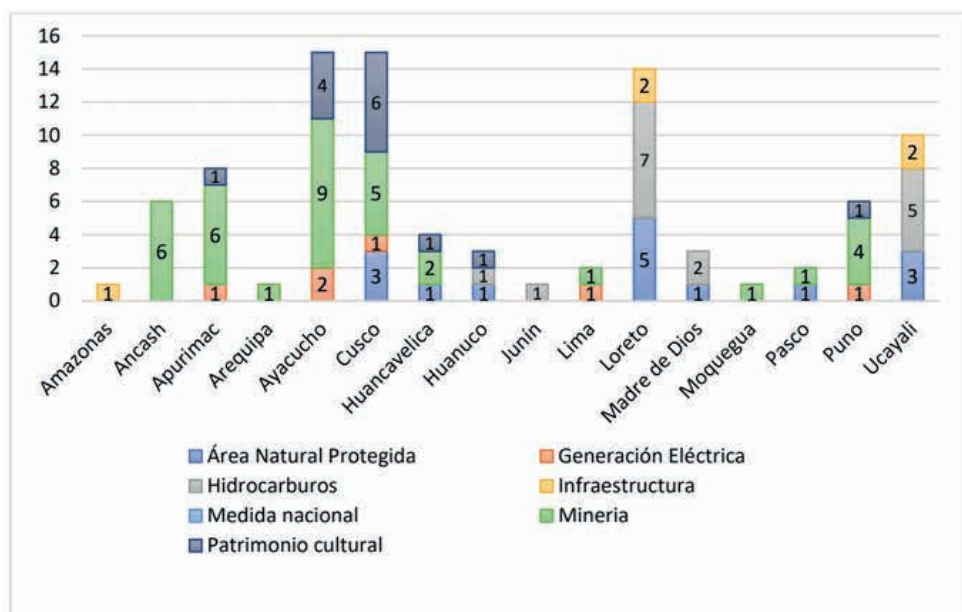


Figura 3 - Distribución de los temas de consulta previa en diferentes departamentos del Perú

DISCUSIÓN

Los resultados representados proporcionan una visión integral de los procesos de consulta previa realizados en el Perú, así como de los temas que han sido objeto de consulta en diferentes departamentos. Esta información es crucial para entender las dinámicas de participación y la incidencia de las comunidades locales en la toma de decisiones que afectan sus territorios y modos de vida.

La distribución de los procesos de consulta previa por departamentos, revela una concentración significativa en ciertas regiones como Ayacucho, Cusco, Loreto y Ucayali. Este patrón sugiere que estas áreas, debido a su riqueza en recursos naturales o su importancia estratégica, han sido el foco de numerosos proyectos que requieren la implementación del mecanismo de consulta previa. La alta frecuencia de consultas en estos departamentos podría estar relacionada con la presencia de proyectos mineros, hidrocarburíferos, y de

infraestructura, que suelen ser los que más afectan a las comunidades indígenas y rurales, tal como se evidencia en estudios previos sobre conflictos sociales y desarrollo en el país (De Echave, 2019).

Por otro lado, departamentos como Madre de Dios, Lima, y Pasco muestran una menor incidencia de procesos de consulta previa. Este hecho podría reflejar una menor actividad extractiva o una menor implementación de proyectos que afecten directamente a las comunidades indígenas en estas regiones. Sin embargo, también podría indicar una subrepresentación en la activación de este mecanismo, lo que podría ser preocupante en términos de la protección de los derechos de las comunidades.

La curva de Pareto en la figura subraya que una minoría de regiones concentra la mayoría de las consultas previas, lo que sugiere que los esfuerzos gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil deben dirigirse no solo a mantener la efectividad en las regiones con alta actividad de consulta, sino también a expandir y mejorar los mecanismos en las regiones que actualmente están subrepresentadas en este proceso crucial.

En cuanto a los temas consultados según los departamentos, se observa una preponderancia de temas relacionados con la minería y los hidrocarburos en departamentos como Ayacucho, Loreto, y Cusco. Esta distribución está alineada con la realidad geopolítica y económica del Perú, donde la minería y la explotación de hidrocarburos son actividades predominantes y, a menudo, generan tensiones con las comunidades locales debido a los impactos ambientales y sociales asociados (Arellano-Yanguas, 2018).

Además, se destaca la presencia de consultas sobre patrimonio cultural y áreas naturales protegidas, especialmente en regiones como Cusco y Ucayali. Este hecho subraya la importancia de estos temas para las comunidades locales, que buscan proteger sus recursos naturales y su herencia cultural frente a proyectos de desarrollo que podrían alterarlos o destruirlos. La consulta previa en estos casos actúa como un mecanismo esencial para garantizar que las decisiones sobre el uso de los recursos y la implementación de proyectos respeten los valores y derechos de las comunidades afectadas.

Esto pone de manifiesto la importancia de la consulta previa en áreas con un alto impacto potencial en las comunidades y en el medio ambiente. La consulta previa se convierte en un mecanismo clave para mitigar conflictos y asegurar que los derechos de las comunidades locales sean respetados, especialmente en contextos donde los proyectos pueden tener un impacto significativo en su modo de vida, su entorno y su patrimonio cultural.

Esto pone de manifiesto la importancia de la consulta previa en áreas con un alto impacto potencial en las comunidades y en el medio ambiente. La consulta previa se convierte en un mecanismo clave para mitigar conflictos y asegurar que los derechos de las comunidades locales sean respetados, especialmente en contextos donde los proyectos pueden tener un impacto significativo en su modo de vida, su entorno y su patrimonio cultural.

Un aspecto importante a destacar es la dispersión de temas como la infraestructura y la generación eléctrica, que aunque menos frecuentes, también forman parte de los procesos de consulta. Estos temas son relevantes ya que, aunque no sean tan predominantes como la minería o los hidrocarburos, sus impactos pueden ser igualmente significativos, especialmente en términos de desplazamiento de comunidades o alteración de su entorno (Burneo, 2020).

Finalmente, la aparición de medidas nacionales como tema de consulta en departamentos como Cusco y Huancavelica sugiere que la consulta previa no se limita únicamente a proyectos extractivos o de infraestructura, sino que también puede involucrar la implementación de políticas nacionales que afecten a las comunidades indígenas y locales. Esto subraya la amplitud del alcance de la consulta previa en el Perú, que va más allá de los proyectos específicos y abarca también decisiones de política pública que puedan tener repercusiones significativas en estas comunidades.

CONCLUSIONES

En conclusión, los resultados muestran no solo la distribución geográfica y temática de los procesos de consulta previa en el Perú, sino también la importancia de este mecanismo para la defensa de los derechos de las comunidades locales frente a diversos tipos de proyectos de desarrollo. Estos hallazgos destacan la necesidad de fortalecer y ampliar la implementación de la consulta previa para asegurar que todas las comunidades afectadas por proyectos potencialmente perjudiciales tengan la oportunidad de ser escuchadas y de influir en las decisiones que les conciernen directamente. Además, reflejan la diversidad de desafíos que enfrenta el país en términos de desarrollo y protección de derechos, lo que requiere un enfoque integral y adaptativo en la gestión de los procesos de consulta previa.

Así mismo, la diversidad de temas abordados en los procesos de consulta previa en el Perú, reflejan las diferentes realidades y desafíos que enfrentan las comunidades en distintas regiones del país. Este análisis subraya la importancia de la consulta previa como una herramienta para asegurar que los proyectos de desarrollo y las políticas nacionales se implementen de manera que respeten los derechos y las necesidades de las comunidades afectadas, promoviendo así un desarrollo más inclusivo y sostenible.

REFERENCIAS

- Arellano-Yanguas, J. (2018). *Minería y conflictos sociales en el Perú: Retrato de una relación compleja*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación. Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales*. Pearson Educación

Burneo, M. L. (2020). *Infraestructura, desarrollo y derechos: El caso de los proyectos de inversión en territorios indígenas*. Quito: FLACSO Ecuador.

De Echave, J. (2019). *Conflictos sociales y el reto del desarrollo sostenible en el Perú*. Lima: CooperAcción.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2018). *III Censo de comunidades nativas 2017*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1598/TOMO_01.pdf

Martínez, H., & Benítez, L. (2016). *Metodología de la investigación social I*. CENGAGE Learning

Ministerio de Cultura. (2011). *Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios*.

Ministerio de Cultura. (s/f). *Procesos*. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (Núm. 169)*.

Oxfam. (2022). *Informe sobre la Consulta Previa en el Perú: Avances y Desafíos*.

Sánchez, A. (2017). *Consulta previa y derechos indígenas en el Perú: Avances y desafíos*. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 28(2), 125-145.

Smith, J. (2023). *The Dynamics of Prior Consultation in Peru: Indigenous Rights and State Obligations*. Academic Press.