



## CASOS DE VULNERACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA AMAZONÍA DEL PERÚ

El derecho a la consulta previa en el Perú, tiene un ordenamiento jurídico que tiene como principal referente a la suscripción del Convenio 169 de la OIT, el cual entró en vigencia en el año 1995. El Artículo 55 de la Constitución Política del Perú: «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional». En esa medida, al ser un tratado internacional de derechos humanos, y al existir la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0025-2005-PI/TC que reconoce el rango constitucional del Convenio 169, su cumplimiento era obligatorio desde su entrada en vigor, en el año 1995.

Ley de consulta previa 29785 y reglamento La Ley 29785 y su reglamento del 2011 y 2012, respectivamente, dan inicio “oficialmente” a la implementación de consultas previas, con un desfase de 18 años luego de la entrada en vigor en el Perú del Convenio 169 de la OIT. Durante esos 18 años se aprobaron una serie de medidas administrativas y legislativas que no fueron sometidas a consulta previa.

Una consecuencia de ello es que en el 2019 el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Cultura anunciaron una mesa técnica para definir qué sucedería con los proyectos que no pasaron por consulta previa entre 1995 y 2011, en total 15 contratos de hidrocarburos firmados durante ese tiempo. La propuesta fue homologar los procesos de participación ciudadana y hacerlos pasar como consultas. El derecho a la participación ciudadana no es lo mismo que el derecho a la consulta previa, su naturaleza y objetivo es distinta, y esta iniciativa sigue latente en este contexto de reactivación económica. Dentro de estos lotes, se encuentran los que sostienen la producción de gas, ubicados en la cuenca del urubamba en el Cusco, lotes 88 y 56 del proyecto camisea, y el 57 y 58, este último a cargo de la empresa CNPC.

Otra de las debilidades es que el reglamento de la ley de consulta, incluyó la excepcionalidad para no consultar servicios públicos (Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final). Esto aduciendo a que el beneficio o perjuicio de la medida que los aprueba no atañe exclusivamente a los pueblos indígenas. Aquí queremos recordar que la propia Ley 29785 no plantea esta excepcionalidad, es recién en el reglamento, al año siguiente de aprobada la ley, que se incluye. Esta es una seria distorsión porque ha permitido que el Estado se niegue inicialmente a respetar el derecho a la consulta previa, debiendo ser forzado por el Poder Judicial a implementarlo, en casos como las Líneas de Transmisión Iquitos – Moyobamba, la Hidrovía Amazónica, entre otros; a realizar consultas previas.

En este contexto, presentamos dos casos de vulneración al derecho a la consulta de los pueblos indígenas en la amazonía del Perú. El caso del proyecto Hidrovía Amazónica, y en del lote gasífero 58.

### EL CASO DE LA HIDROVÍA AMAZÓNICA

El proyecto Hidrovía Amazónica, es una iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC del Perú que busca mejorar la navegabilidad de 4 ríos amazónicos: Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas. Estos son los principales ríos Amazónicos del Perú, los que forman áreas sumamente sensibles por su alto nivel de diversidad biológica y cultural. El proyecto está a cargo del consorcio COHIDRO formado por la empresa peruana CASA, y la empresa china Synohidro, actualmente llamada Power China, y cuentan con un contrato firmado



con el Estado peruano en 2017 con duración de 20 años. Uno de los componentes es el dragado de sedimentos en 14 zonas a lo largo de estos ríos. Estas actividades se desarrollan en un área habitada por 14 pueblos indígenas y más de 400 comunidades nativas. La realización del dragado implica intervenir los llamados "malos pasos", formaciones de acumulación de sedimentos que se forman en el fondo del río, para aumentar su profundidad y ancho.

Este proyecto genera diversas preocupaciones relacionadas a sus componentes. En el caso del dragado este podría afectar el equilibrio de los ecosistemas acuáticos, y el comportamiento complejo de los ríos amazónicos. Así, perjudicaría la seguridad alimentaria de la población, afectando a más de 60 mil personas de comunidades de la selva peruana que viven en el ámbito de estos ríos. Otros componentes como el retiro de las quirumas puede generar la afectación a los modos de vida, cosmovisión de los pueblos indígenas y su relación con los medios acuáticos. Asimismo, siendo este tipo de proyecto el primero en realizarse en la Amazonía peruana, era importante que el gobierno genere normativa específica sobre hidrovías y transporte fluvial que permita dar garantías para el respeto de derechos, así como la posterior fiscalización del mismo, lo cual hasta la fecha no se ha realizado.

### **Sobre el derecho a la consulta previa en la Hidrovía Amazónica**

En el 2015, como consecuencia de una resolución de del Poder Judicial<sup>1</sup>, el Ministerio de Transportes se ve obligado a realizar un proceso de consulta, que según ordena la ley 28785 y su reglamento, se implementó en un proceso de 4 meses. Luego de ese tiempo, las 424 comunidades nativas y las 3 Organizaciones Regionales que las representan, llegaron en consulta con el Estado, a 96 acuerdos que estuvieron divididos en 3 partes: acuerdos generales, acuerdos para el Contrato del proyecto, y acuerdos para los Términos de Referencia TDR del Estudio de Impacto Ambiental que se elaboraría años después. Durante el desarrollo de la consulta se identificaron varias observaciones a la naturaleza del proyecto, como al propio proceso de consulta previa.

En primer lugar, el proceso fue llevado a cabo sobre información general en relación al proyecto y su diseño. Es decir, la información que se compartió estaba vinculada al Estudio de Factibilidad elaborado en 2008 y aprobado en 2012, en donde se describen los componentes que son parte de la Hidrovía, explicando en qué consisten, como el dragado, el retiro de quirumas, la instalación de estaciones Limnimétricas, entre otros. Esto hizo evidente que el Estado no cuenta con información técnica que permita tener una línea base o punto de partida sobre lo que existe en el área de influencia del proyecto, para que con ello se pueda analizar lo que el proyecto cambiaría o alteraría. Aquí se repitió un vacío más en la implementación de la consulta, y es que se desarrolla sobre medidas administrativas de bajo contenido o importancia sobre las implicancias del proyecto.

A pesar de ello, los pueblos indígenas lograron acordar con el Estado una serie de condiciones técnicas, de información, de desarrollo normativo, y salvaguardas sociales y ambientales. Entre ellas, el primer acuerdo señala que de identificarse nuevos impactos que no fueron parte de la consulta del 2015, se debe volver a desarrollar una consulta previa. Esto para efectos prácticos, supone la consulta de la medida que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, algo que no ha sucedido en el Perú hasta el día de hoy. Entre los demás acuerdos se exige que se cuente con estudio científico detallados para la ubicación de las zonas de dragado, las quirumas que se retirarían, las características de la migración de las diferentes especies de peces, entre otros.

---

<sup>1</sup> <https://www.servindi.org/actualidad/116292>



Además, se acordó incorporar los saberes de los pueblos indígenas y a sus sabios en la elaboración del EIA, y caracterizarlos para poder tener claridad sobre su relación con el río y el bosque. Así también, se acordó la elaboración de una serie de instrumentos legales que el Estado debió elaborar antes de concluir con el EIA.

Entre el 2018 y 2019 la empresa concesionaria elaboró el EIA, y este tuvo más de 400 observaciones de parte de una serie de instituciones del Estado<sup>23</sup>. Y para diciembre de 2019, la misma empresa presentó una solicitud para desestimar la evaluación de su EIA que ya había iniciado meses atrás. Esta solicitud fue aprobada por el SENACE en enero de 2020<sup>4</sup>. Con ello, el proceso de certificación ambiental se encuentra detenido, y el principal argumento de la empresa para solicitarlo es que con el plazo que le queda, no podrán resolver las observaciones presentadas a su EIA. Principalmente, señalan que no podrán cumplir con incorporar la información de los Estudios ecotoxicológicos que analizan zonas con pasivos ambientales o con potenciales altas concentraciones de sustancias tóxicas. Esto fue un acuerdo de la consulta previa del 2015, que señala que de encontrarse alta concentración de estas sustancias, tal como lo hizo el EIA, se debe proceder a un estudio ecotoxicológico para analizarlas, y estaría a cargo del Estado peruano. Esto se incumplió.

Estos procesos administrativos no condicionan el cumplimiento de los acuerdos del Acta de consulta previa. Por el contrario, la debilidad del EIA y los hallazgos sobre impactos potenciales, confirman la necesidad de someter a consulta previa dicho instrumento. Algo que ya el SENACE ha rechazado. Los criterios esgrimidos para esta negativa van en contra de los estándares de los instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano, garantes del derecho a la consulta.

El pasado 22 de setiembre se han cumplido 5 años desde que concluyó la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, y aún hay acuerdos incumplidos referidos a los compromisos del Estado, como el desarrollo de normativa para el transporte fluvial, los proyectos comprometidos en el marco de la Comisión Multisectorial de la Hidrovía (también acuerdo de consulta previa), entre otros. La calidad del cumplimiento de los acuerdos que estuvieron dirigidos al contenido de los TDR del EIA fueron cuestionados por los pueblos indígenas, y reafirmados por las observaciones del propio Estado. El seguimiento al cumplimiento y la calidad con se evalúan siguen siendo una vulneración a los estándares de la normativa peruana, e internacional suscrita por nuestras autoridades.

Si bien el proyecto se encuentra paralizado, como señalamos anteriormente, el derecho a la consulta genera acuerdos de obligatorio cumplimiento. Varios de los acuerdos están condicionados al desarrollo de instrumentos administrativos (contrato), y de gestión ambiental (TDR del EIA-d). Hay otro grupo que se identifican como acuerdos generales, que responden al desarrollo normativo y la implementación de medidas complementarias en relación al proyecto. El cumplimiento se evalúa en relación a las acciones realizadas para su cumplimiento, la inclusión en instrumentos de gestión, la calidad de los contenidos y que hayan sido concluidos.

Es fundamental señalar, que a pesar de esta situación, el contrato de concesión sigue vigente. Si bien el proceso de certificación ambiental se detuvo, el proyecto sigue vigente y es parte un

<sup>2</sup> <https://eva.senace.gob.pe:8443/AppIntegracionCMIS/rest/WebServiceECM/DownloadByGet?docId=a9aaee44-5045-4023-a1d5-70348dc7a404&z=>

<sup>3</sup> <https://diariocorreo.pe/economia/eia-de-hidrovía-amazonica-recibio-400-observaciones-919398/>

<sup>4</sup> <https://larepublica.pe/economia/2020/01/18/hidrovía-amazonica-senace-acepta-desistimiento-de-consorcio-para-continuar-con-eia/>



proyecto priorizado en las medidas de reactivación económica, lo que representa un riesgo latente, y más en este contexto de COVID-19.

En el ámbito del proyecto Hidrovía Amazónica existen 424 comunidades nativas que dependen hoy más que nunca del río para sobrevivir, dado que el acceso a agua de calidad juega un rol clave en la prevención básica frente al COVID-19, enfermedad que viene agravando el riesgo de estos pueblos ya vulnerables. Frente a esta situación, las organizaciones indígenas representativas en relación al proyecto, AIDSESEP, ORPIO, CORPI y ORAU, entre otras, se han declarado en emergencia y movilización permanente<sup>5</sup> dada la gravedad de la situación, por la que vienen solicitando apoyo urgente a un Estado que contradictoriamente demora en atenderlos pero avanza con la reactivación de proyectos de inversión en hidrocarburos, carreteras e hidrovías en sus territorios.

Como muestra de ello, el Estado peruano ha insistido en incluir a la Hidrovía Amazónica en la primera etapa de su plan de reactivación económica, mientras a la par, se viene buscando debilitar importantes mecanismos que protegerían a los ríos y sus defensores. Por un lado, la ratificación del Acuerdo de Escazú por el Perú viene siendo puesta en el ojo de la tormenta, con una fuerte corriente de desinformación que busca desprestigiar al que se transformaría en el primer acuerdo latinoamericano en pro de la información, participación, justicia ambiental y protección de las personas defensoras del ambiente<sup>6</sup>.

Asimismo, el Estado peruano planteó la posibilidad de realizar consultas previas virtuales con los pueblos indígenas<sup>7</sup> como un modo de “destrabar” proyectos de inversión. Ello a pesar de las grandes brechas tecnológicas que enfrentan las comunidades, que no permitirían que esta modalidad funcione, evitando el goce pleno de este derecho indígena amparado en el Convenio 169 de la OIT. Si bien el rotundo rechazo expresado por los pueblos indígenas<sup>8</sup> generó que el Estado diera marcha atrás, esta posibilidad no está descartada en el marco de la reactivación económica.

Lejos de despertar riesgos para los ríos amazónicos y sus defensores, el contexto actual debería impulsarnos a priorizar la vida y salud, con procesos de reactivación económica que no afecten derechos y un enfoque de infraestructura para la vida donde se incorporen las necesidades locales de la población, el componente socioambiental desde la planificación de los proyectos, y se aseguren los mecanismos necesarios para proteger a los defensores de los ríos y del ambiente.

La hidrovía y otros casos evidencian que el centro de atención, en relación al derecho a la consulta, no recaen exclusivamente en la relación entre la participación y los acuerdos. La relación entre la identificación de la medida y las condiciones previas a un proceso de consulta, y la relación entre los acuerdos finales y el seguimiento - cumplimiento; resultan partes fundamentales de un todo que debe ser atendido como política de Estado, para fortalecer este derecho.

<sup>5</sup> Ver [pronunciamento de AIDSESEP y sus bases regionales](#)

<sup>6</sup> Ver beneficios de la [ratificación del Acuerdo de Escazú, Certezas sobre el Acuerdo de Escazú](#), y otros materiales sobre transparencia ambiental desarrollados por DAR.

<sup>7</sup> Declaraciones de la Ministra de Economía y Finanzas María Antonieta Alva, dadas en conferencia de prensa presidencial del 30 de junio de 2020.

<sup>8</sup> Ver como muestra [pronunciamento de AIDSESEP](#)



## CASO DEL LOTE 58

El Lote gasífero 58 está ubicado en la zona del Bajo Urubamba, cuenca del Urubamba, departamento de Cusco, cuenta con una extensión de 3401.34 km<sup>2</sup>, en términos socioambientales el proyecto resulta complejo, ya que el proyecto se superpone a los territorios del pueblo indígena Machiguenga, y limita con la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, cuyo objetivo es la protección de pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial.

El lote 58 se superpone de manera específica a las comunidades nativas Tangoshiari, Kirigueti, Kochiri, Camisea, Puerto Huallana, Mayapo, Ticumpina, Camana, Timpia, Chirumbia, Cashiriari, Segakiato, Shivankoreni y Poyentimari; así como a las zonas de amortiguamiento Reserva Comunal Machiguenga considerada como un área natural protegida de uso directo<sup>9</sup> y al Santuario Nacional Megantoni, Parque Nacional Otishi y Reserva Comunal Ashaninka. Estas condiciones hacen que las medidas, evaluaciones y demás mecanismos de gestión socioambiental deberían ser rigurosas y dentro de los correspondientes marcos legales.

El Lote 58, actualmente, es administrado por la empresa China National Petroleum Corporation – CNPC desde el año 2014<sup>10</sup>, cuando fue comprado a la empresa brasileña Petrobras. Este proyecto no solo se encuentra en operaciones en este momento, sino que ha generado una serie de instrumentos de gestión ambiental, aprobados por el Estado peruano, para el desarrollo de sus actividades:

- Para el 2007 cuando Petrobras era titular del proyecto, presentó ante el MINEM el estudio de impacto ambiental y social del proyecto de prospección sísmica 2D-3D y perforación exploratoria, el que fue aprobado el mismo año.
- En 2015 se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental - EIA del “Proyecto de 782,41 Km de Líneas Sísmicas 2D y Perforación de 12 pozos exploratorios”, para la Prospección de 782,41 km de líneas sísmicas 2D y la Perforación de hasta 12 pozos exploratorios.
- En 2015 se aprueba la modificación del *Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Prospección de 782,41 km de Líneas sísmicas 2D y perforación de hasta 12 pozos exploratorios para la ubicación del campamento Base Urubamba – Lote 58*
- En 2018 SENACE otorgó la Certificación Ambiental del “Proyecto de Desarrollo del Lote 58 mediante Resolución Directoral N° 00041-2018-SENACE-PE/DEAR<sup>11</sup>. Cuyo objetivo es la explotación comercial de gas en los yacimientos Urubamba, Picha, Taini y Paratori del Lote. Contempla la perforación/adecuación de diez (10) pozos de desarrollo para la extracción de gas y condensados, la construcción y operación de líneas de flujo y facilidades de producción para la recolección, proceso, transferencia y entrega de la producción de gas natural y condensados hasta los usuarios finales. Incluye la ampliación del Campamento Base Urubamba y la construcción de la locación Urubamba B y Planta de Procesamiento de Gas.
- Y en 2019 CNPC Perú presentó al SENACE su informe técnico sustentatorio - ITS del proyecto de “Modificación de la ubicación del Proyecto de Sísmica 2D – Lote 58” para la modificación de la ubicación del proyecto de sísmica 2D en el lote 58.

Todos estos instrumentos de gestión ambiental con procedimientos administrativos susceptibles de consulta previa para pueblos indígenas, pasaron por dicho proceso. Este dato es

<sup>9</sup> COICA, “Informe EPU 2018: Vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas”, p. 14

<sup>10</sup> Actualmente, CNPC cuenta con un contrato de licencia para la explotación y exploración del Lote.

<sup>11</sup> Ver: [https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/lote58/Ayuda-Memoria\\_Lote58-2018.pdf](https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/lote58/Ayuda-Memoria_Lote58-2018.pdf)





fundamental, ya para el año 2019, el Perú contaba con 24 años de entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, y con 7 años de implementación del reglamento de la ley de consulta previa.

Ante ello, la responsabilidad por no haber implementado la consulta previa, recae en el MINEM, en tanto es el ente rector del sector hidrocarburos al momento de firmar el contrato; además aprobó el primer y segundo EIA. Asimismo, también existe responsabilidad del SENACE, debido a que aprobó el último EIA presentado en 2018 y es la institución encargada de evaluar ambiental en hidrocarburos

Al respecto, la organización indígena Consejo Machiguenga del río Urubamba - COMARU, en diciembre de 2019 presentó una carta solicitando dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 014-2005-EM, que aprobó el Contrato de Licencia para la Explotación y Exploración de Hidrocarburos en el Lote 58 y sus modificaciones por omitir el Convenio 169 de la OIT y vulnerar el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado mediante su Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI<sup>12</sup> señalando la responsabilidad del SENACE en cuanto a la implementación de la consulta previa para EIA, en base al artículo 9 de la Ley N° 29785, “que vincula directamente a todas las entidades estatales incluidos los órganos del Poder Ejecutivo; en estricta aplicación de los principios de legalidad y jerarquía normativa”. Siendo así, existen una serie de argumentos a desarrollar para argumentar la pertinencia, necesidad y obligación del Estado en el reconocimiento de este derecho.

### **Omisión al derecho a la consulta previa en el Lote 58**

Un primer conflicto de interpretación radica en que el Estado peruano transfiere los derechos adquiridos por PetroBras a CNPC, incluyendo los instrumentos de gestión ambiental (EIA) aprobados hasta ese momento (2013). Sin embargo, CNPC en 2014 – 2015 presenta un nuevo estudio de impacto ambiental, para la realización de actividades de exploración sísmica. Este instrumento fue aprobado sin proceso de consulta previa. El argumento esgrimido fue que el contrato ya estaba firmado, que el Lote ya existía, y que por consecuencia no es necesario un proceso de consulta, ya que los permisos ya están otorgados. La lógica de esto, es no entrapar la actividad económica, con “engorrosos” trámites y permisos<sup>13</sup>, sino, facilitarla y acelerarla.

Aquí, es importante recordar el ordenamiento jurídico nacional. La ley y su Reglamento hacen señalamiento expreso al principio de “previas” de la consulta, y esto en la interpretación de la norma ha construido un falso consenso, en el Estado, de que la consulta previa, en Hidrocarburos, solo se hace antes de firmar el contrato (se consulta la resolución que lo aprueba) o antes de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental (se consulta la resolución que aprueban los Términos de Referencia para la elaboración del EIA).

<sup>12</sup> Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Inf-001-2019-PPI-Consulta-previa-y-EIA-proyecto-Coroccohuayco.pdf>; también: <https://www.defensoria.gob.pe/wpcontent/uploads/2019/06/NP-164-19.pdf>

<sup>13</sup> Para ver un ejemplo de esto, el Estado peruano, permitió que la empresa Odebrecht acceda en 2014 a una transferencia del EIA elaborado en 2008 por la empresa Kuntur y aprobado en 2011. El argumento fue que la segunda empresa abandonó el proyecto, y la primera lo adquirió sin cambiar el trazo de lo que sería el denominado Gasoducto del Sur. <https://gestion.pe/economia/mayorga-hemos-aceptado-peticion-cesion-eia-kuntur-gasoducto-sur-81617-noticia/?ref=gesr>



Esa condición previa, omite la posibilidad de realizar una consulta durante otras etapas del ciclo de un proyecto, etapas que indudablemente también son susceptibles de afectación a los derechos de los pueblos indígenas. Además, esta forma de entender la condición previa de la consulta, limita el acceso a información sobre el proyecto consultado, y reduce la capacidad de toma de decisión y de participación efectiva. Un elemento adicional, que refuerza esta posición, es que la condición previa otorga estabilidad jurídica a las empresas, de esta forma, una vez consultado un proyecto, ya no se realizan más para no generar incertidumbre en el inversionista.

Con esta perspectiva, en el Perú, aún no se ha realizado una consulta sobre el contenido de un Estudio de Impacto Ambiental, siendo este instrumento en donde existe mayor claridad sobre los posibles impactos de cualquier actividad.

Así, CNPC, a pesar de realizar actividades en territorios de las comunidades como desbroce de bosque, o estudios para su exploración sísmica, como parte de la aprobación de un EIA, eludió la posibilidad de realizar una consulta previa<sup>14</sup>.

El proyecto ha ido avanzando en su desarrollo, y de hecho, el Lote 58 se encuentra entre los que generan mayores expectativas por sus reservas de recursos<sup>15</sup>. Sin embargo, las reiteradas solicitudes, y exigencias de atención al derecho a la consulta previa, han llevado a las autoridades ambientales a recomendar su realización<sup>16</sup>. Esto, sin embargo, no se ha realizado hasta el día de hoy. La expectativa por contar con estos recursos para la matriz energética, refuerza el riesgo de ver a la consulta como una traba para la inversión, y solo un trámite para obtener permisos de títulos habilitantes.

El caso del lote 58 presenta el reclamo de los pueblos indígenas Machiguengas representados por el COMARU, ante la omisión del derecho a la consulta, y su exigencia de detener las actividades hasta que no se les consulte. Esto nos revela no sólo los límites del derecho, sino, sobre todo, los límites de la adecuación normativa, la superposición de intereses particulares por sobre los derechos de la población, en este caso indígena. Además, abre la necesidad de la reflexión sobre el futuro de un derecho, nacido del derecho a la autodeterminación de los pueblos, y resignándolo a un requisito más para la obtención de un permiso, o un simple trámite informativo. Hay experiencias, en las que estos vacíos normativos, han llevado a la creación de alternativas como los protocolos de consulta previa en Brasil. Herramientas que dan cuenta de cómo los pueblos quieren ser consultados. Esos caminos, están construyéndose en la cuenca Amazónica, toca ir aprendiendo de ellos.

## **PROTOCOLOS DE CONSULTA PREVIA COMO MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DERECHO.**

El debate sobre el desarrollo del derecho a la consulta, y las evidencias de su sistemática vulneración se han concentrado en los procedimientos técnicos del derecho. Así, los aportes se han enfocado la identificación de las etapas del derecho a la consulta previa, sobre quiénes participan y cuánto dura el proceso. De esta forma, se ha posicionado un escenario entre quienes abogan por ordenar normativamente estos criterios procedimentales, y quienes promueven iniciativas autónomas propias de los pueblos indígenas para su implementación.

<sup>14</sup> <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/china-cnpc-lote-58-problemas-noticia-606475-noticia/?ref=ecr>

<sup>15</sup> <https://gestion.pe/economia/compania-china-confirma-reservas-lote-58-3-9-tcf-gas-natural-121574-noticia/>

<sup>16</sup> <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/gas-natural-minem-las-reservas-probadas-de-gas-natural-volveran-a-subir-en-los-siguientes-anos-camisea-noticia/>



Actualmente existen experiencias a nivel regional, y en particular de la cuenca Amazónica, de pueblos indígenas que están construyendo propuestas de protocolos de consulta previa. Estas propuestas nacen, en países que si bien han ratificado el Convenio 169, aún no tienen un desarrollo jurídico que permita tener claridad en la implementación del derecho a la consulta previa. Es esa medida, los pueblos indígenas, apelando a su derecho a la autodeterminación, han construido protocolos como guías y condiciones para la implementación de la consulta previa. Esta experiencia es más desarrollada entre pueblos indígenas amazónicos del Brasil, pero viene influyendo en una serie de casos en Colombia, Ecuador y Perú. Estos protocolos, en su naturaleza, son herramientas para el fortalecimiento del derecho a la consulta.

En ese sentido, diferentes organizaciones indígenas amazónicas en el Perú, vienen siendo parte de procesos de intercambio de experiencias sobre la naturaleza, elaboración, y viabilidad de los protocolos de consulta previa. El acercamiento al debate sobre la existencia de protocolos en el Perú, teniendo en cuenta que contamos con la Ley 29785, y el reglamento de la ley DS 001-2012-MC, pueden enmarcarse en la siguiente dirección:

- a) Tomando en cuenta las continuas observaciones a la forma en que se implementa la consulta, es necesario reformar la Ley, pero también, reformar el Reglamento.
- b) La exigencia de los pueblos indígenas de que la evaluación como principio metodológico, no corresponda solo a una etapa, sino, sea un mecanismo que se realice permanentemente.
- c) La necesidad de acreditar y reconocer la participación de asesores de las organizaciones indígenas en los procesos de consulta.
- d) Las condiciones culturales, particulares de cada pueblo y que no se supera con traducción o interpretación, sino con procesos de construcción dialogada de los mecanismos y metodologías de todo el proceso y etapas de la consulta.
- e) Las condiciones de espacios, distancias y tiempos, en dónde y cómo se realizan las consultas, son reiteradamente señaladas como problemas para su implementación.

Creemos que el devenir de las discusiones sobre los protocolos de consulta previa, llevará a que este sea activo en nuestro país, y en la cuenca Amazónica. Esto puede ir en la dirección de atender y presentar soluciones para los puntos señalados líneas arriba. Es necesario, atender estas propuestas y evaluar la oportunidad de promover el reconocimiento de protocolos de consulta previa en tanto, fortalezcan el ordenamiento jurídico existente, y se enmarquen en el derecho a la autodeterminación que poseen los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT.

En este contexto donde los gobiernos latinoamericanos vienen promoviendo medidas de reactivación económica enfocadas en reactivar proyectos extractivos y de infraestructura, debemos pensar en qué pasará con el derecho a la consulta previa en este contexto, no solo en Perú, sino a nivel internacional. Es necesario reconocer las prácticas y propuestas de protocolos autónomos de consulta de los pueblos indígenas amazónicos y sus lecciones. Así, recuperar y apoyarnos en las formas tradicionales de toma de decisión de los pueblos indígenas, es clave. Así como implementar estándares que fortalezcan la condición intercultural de la consulta

Por lo expuesto, solicitamos a la excelentísima Comisión:

1. **No deben existir excepciones en la implementación del derecho a la consulta.** La Décimo quinta disposición complementaria del Reglamento de Consulta Previa DS 001-2012-MC establece que no se realicen consultas previas para servicios públicos, esta





medida va en contra de lo que señala el Convenio 169, y las recomendaciones de adecuación normativa nacional a los marcos internacionales. En la medida que las medidas administrativas sean susceptibles de afectación a los derechos de los pueblos indígenas, son argumento suficiente, en el marco del Convenio 169, para la activación del derecho a la consulta. En esa línea, **recomendamos reformar el Reglamento de la Ley 29785, y derogar la décimo quinta disposición complementaria.** Esta disposición ha excluido de consulta previa a proyectos de carretera, líneas de transmisión eléctrica, entre otros, que han afectado el derecho al territorio, y a la salud de los pueblos indígenas. La consulta previa puede ayudar a transformar potenciales conflictos sociales, y a incorporar desde la planificación, la necesidades locales de los pueblos indígenas, logrando que planes, programas y proyectos sean más eficaces en sus beneficios y resultados.

2. Es necesaria una **guía actualizada con orientaciones y criterios para la identificación de medidas susceptibles de consulta**, en cada uno de los sectores del Estado. Esto es importante, porque a la luz de los 9 años de la Ley y 8 años del reglamento, se han generados consensos dentro de los sectores, que han privilegiado y reducido el momento de implementación de la consulta previa, a medidas administrativas no significativas en relación a impactos y medidas de prevención y mitigación de los mismos. Existe un debate sobre el sentido de oportunidad para la implementación del derecho a la consulta previa. En nuestro ordenamiento normativo, cada sector a cargo de la consulta es responsable de la identificación de la medida a consultar, sin embargo, esta debe de pasar por una validación por el ente técnico responsable, en este caso el Viceministerio de Interculturalidad. Este proceso debe tomar en cuenta las particularidades de las medidas administrativas de cada sector.
3. El debate sobre el sentido de oportunidad para la implementación del derecho a la consulta, también trae la discusión sobre cuándo esta responde al principio de previa. En relación a este debate, se necesita mecanismos y procedimientos que permitan que se consulten medidas administrativas y legislativas referidas a planes, programas y proyectos, en sus etapas de planificación. Este debe ser un principio a desarrollar y a exigir su cumplimiento. Sin perjuicio de lo señalado líneas arriba, la existencia del consentimiento de los Pueblos Indígenas, no restringe o limita que una medida referida a la etapa de implementación o cierre de un plan, programa o proyecto sean motivos de consulta previa. Es decir, **la consulta puede realizarse a medidas administrativas y legislativas que respondan a etapas de planificación, diseño, certificación ambiental, implementación, actualización y cierre de un plan, programa o proyecto.**
4. **Fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de los procesos de consulta previa, a través del fortalecimiento de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del derecho a la consulta, mediante Decreto Supremo N° 021-2013-PCM.** En relación al reglamento de la Ley 29785, y a la implementación de los procesos de consulta previa, uno de los mayores déficit sigue siendo el **seguimiento y cumplimiento de los acuerdos de consulta previa.** Si bien, son los sectores responsables de la consulta los que tienen que cumplir con la implementación de los acuerdos incluidos en las actas de consulta. Este es un cuello de botella que se fortalece con la inclusión, en las actas de consulta, de compromisos que no se relacionan con la medida puesta en consulta. Asu vez, para atender esta problemática, se creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del derecho a la consulta, mediante Decreto Supremo N° 021-2013-PCM, y



modificada en su artículo 2, mediante Decreto Supremo N° 007-2019-MC. El objetivo de esta Comisión fue encargarle al Viceministerio de Interculturalidad el seguimiento a las actas de los procesos de consulta previa. Es necesario, en base a las competencias de control y fiscalización del Congreso de la República, solicitar información sobre el avance de esta Comisión, y exigir un plan de trabajo específico para el cumplimiento de sus objetivos. Existen casos como el de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica en donde después de 5 años, aún existen acuerdos pendientes de cumplimiento. Es también competencia de esta Comisión Multisectorial, monitorear los casos en donde las solicitudes de consulta hechas por los pueblos indígenas han sido rechazados. Casos como la solicitud de consulta en instrumentos de gestión ambiental como Estudios de Impacto Ambiental, o a consulta previa en hidrocarburos. Ya que existen una serie de lotes, entre los que están los que conforman el proyecto Camisea, Lote 88 y 56, y los Lotes 58 y 57 en donde nunca se realizó consulta, en donde el Estado los asumió como zona gris, y en donde las poblaciones exigen que sean consultados.

5. Un debate en desarrollo, y sobre el cual, el Congreso de la República debe pronunciarse, como ya lo hizo la Defensoría del Pueblo, es la **necesidad de incluir entre las medidas administrativas sujetas a consulta previa, las que aprueben instrumentos de gestión ambiental como los Estudios de Impacto Ambiental**. Como hemos señalado en diferentes pasajes de este informe, el momento de consulta que se ha priorizado, sobretudo en actividades extractivas y de infraestructura, es previa la de la firma de los contratos, o previa a la definición de Términos de Referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental. En este momento, no se conocen los posibles impactos, los componentes definitivos de los proyectos o las medidas de prevención, mitigación y remediación de impactos. En suma, se realiza una consulta vulnerando el principio de información plena. Esto puede subsanarse, si es que la consulta se realiza también, luego de elaborado el EIA, y sobre la medida administrativa que aprueba el contenido del EIA, así se contaría con mayor información, y las decisiones a las que se arriben tendrían mayor solidez. Esto ha sido rechazado por el SENACE que es la institución encargada de aprobar los instrumentos de gestión ambiental. Por ello, es necesario un posicionamiento técnico que recomiende, en la línea de los señalado por la Defensoría del Pueblo, de que se deban consultar estas medidas administrativas que aprueban instrumentos de gestión ambiental.
6. En el contexto actual, en donde los pueblos indígenas están azotados por la pandemia de la COVID-19, se viene imponiendo la narrativa de la reactivación económica, como necesidad fundamental, superposiéndose a la vida. En ese contexto, **exigimos que no se debilite la consulta previa, y no se continúe con promover CONSULTA VIRTUALES** mecanismos virtuales, que distorsionan no solo el derecho, sino su naturaleza de diálogo intercultural. Esto por la gran brecha de infraestructura e información que existe en los pueblos indígenas del Perú.
7. Algo por desarrollar para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa es el de incorporar estándares en materia de derechos humanos. Incorporar lineamientos, tratados o convenciones de las que el Estado peruano es parte. Por ejemplo, **hacer referencia a los Principios rectores sobre empresas y derechos humanos de las Naciones Unidas**. En esta línea, si bien es el Estado el responsable de la implementación del derecho, es importante recordar las responsabilidades de la ciudadanía y del sector privado, de respetar estos derechos, sus marcos legales, y procedimientos.



8. **Es necesario, promover el reconocimiento de protocolos de consulta previa** en tanto, fortalezcan el ordenamiento jurídico existente, y se enmarquen en el derecho a la autodeterminación que poseen los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT.

#### **Organizaciones que suscriben:**

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESEP  
Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente – ORPIO  
Coordinadora Regional de Pueblos indígenas de San Lorenzo – CORPI-SL  
Organización Regional AIDSESEP Ucayali – ORAU  
Consejo Machiguenga del río Urubamba - COMARU  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR

#### **ANEXOS**

OBSERVACIONES A LOS ESTÁNDARES SOCIOAMBIENTALES  
EN EL EIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

[http://www.mediafire.com/file/dmycdsice8hbknz/O.S.+53+-+Observaciones+EIA+Hidrovia+Amazonica\\_27\\_mar.pdf/file](http://www.mediafire.com/file/dmycdsice8hbknz/O.S.+53+-+Observaciones+EIA+Hidrovia+Amazonica_27_mar.pdf/file)

EL LOTE 58 DEL BAJO URUBAMBA: LAS OBLIGACIONES DE CHINA FRENTE A LOS DERECHOS  
INDÍGENAS EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

[http://www.mediafire.com/file/7g42l9k178h7pzz/Informe+del+Lote+58+\(4\).pdf/file](http://www.mediafire.com/file/7g42l9k178h7pzz/Informe+del+Lote+58+(4).pdf/file)