

Algunas reflexiones sobre los alcances del derecho a la consulta previa post movilización social indígena en la selva peruana

Amelia Isabel Alva Arévalo (amelia.alva@usal.es)

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Resumen: Este artículo tiene por objetivo principal describir el tratamiento de la consulta previa de los pueblos indígenas en el per sobre todas las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. El análisis toma como referencia el movimiento social indígena en la Amazonía peruana (2008-2009), se hará una revisión pre y post conflicto: sistematizaremos los mecanismos de participación y consulta vigentes y cómo se han venido aplicando; así como las propuestas de las organizaciones indígenas, los compromisos estatales asumidos y los desafíos pendientes, que han derivado principalmente en la elaboración y aprobación de una propuesta de ley de consulta previa.

Palabras clave: consulta previa - participación política - pueblos indígenas - Perú

Abstract: *This article aims to describe the treatment of the prior consultation for Peruvian indigenous people in all legislative and administrative measures that directly affect them. The analysis uses as a reference the indigenous social movement in the Peruvian Amazon (2008-2009). We will review pre and post conflict situation: we will systematize actual participation and consultation mechanisms, and the way they have been applied, as well as the indigenous organization proposals, the government commitments that have been assumed and the remaining challenges, which are derived mainly from the prior consultation law elaboration and the improvement of the prior consultation law proposal.*

Keywords: *prior consultation - political participation - indigenous peoples - Peru*

1. Introducción

El 15 de junio de 2009 sucedió un hecho que sacudió el orden político del Perú, fue el punto más álgido de una movilización cuyos antecedentes datan del 2006, específicamente desde el momento en que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el proyecto de ley N° 840-2006-PE, conocido también como “Ley de la Selva”, el cual fue rechazado por las organizaciones indígenas porque tendría la finalidad de incentivar la deforestación de los bosques primarios de la Amazonía¹.

1. Defensoría del Pueblo. Informe de la Defensoría del Pueblo sobre su actuación en los acontecimientos en Bagua y Utcubamba en el Conflicto de la Selva. PÁG. 7. 2010. Lima-Perú.

Los informes que intentan explicar el surgimiento del conflicto² coinciden en señalar que la principal causa de la movilización amazónica sería la promulgación de once decretos legislativos que, entre otros, tenían la finalidad de implementar el tratado de libre comercio con los Estados Unidos³. La posición de las organizaciones indígenas contra estas leyes se sustentaría principalmente porque: i) inciden de modo directo en el aprovechamiento de las tierras que habitan y de los recursos naturales que se encuentran en ellas; y ii) la aprobación de los decretos se efectuó sin consultárseles previamente, contraviniendo lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento vinculante para el Estado peruano.

Resulta evidente que no solo la falta de consulta explicaría el inicio de la movilización y el surgimiento de la violencia en este conflicto, existen otras razones como la desatención del Congreso de la República al pedido de derogación de los referidos decretos que hiciera la representación indígena, la incapacidad de diálogo y concertación del gobierno peruano, la permanente exclusión de los pueblos originarios o la falta de mecanismos idóneos para su efectiva participación, por citar algunas, que muy lejos de justificar los actos violentos, podrían permitirnos entender por qué se llegó a un trágico desenlace⁴. No obstante, más allá de los desatinos de la gestión gubernamental en el manejo del conflicto o de algunas decisiones erróneas de la representación indígena en el transcurso del mismo, hay un asunto pendiente de ser atendido, esto es, explicar el modo en que los pueblos indígenas vienen ejerciendo su derecho a la consulta previa en el Perú.

Se pueden mencionar diversas justificantes para este estudio, pero como el interés de realizarlo parte del conflicto amazónico, el principal motivo lo constituye la frecuencia cada vez mayor de los conflictos sociales en el Perú, especialmente de carácter socioambiental, en que los principales protagonistas son los pobladores rurales, en su mayor parte indígenas; que no contarían con mecanismos eficaces de participación ni una verdadera voluntad política para permitírseles. Al revisar los archivos de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo del Perú, nos percatamos que a junio de 2009 (mes del conflicto amazónico) el 64° reporte registró 273 conflictos sociales: 226 (83%) acti-

2. Informes en Mayoría y en Minoría presentados por la Comisión encargada de investigar los sucesos de Bagua; de la Defensoría del Pueblo; del Relator de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y de la Federación Internacional de Derechos Humanos.

3. Fueron casi cien decretos legislativos que el Ejecutivo aprobó haciendo uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso mediante la Ley N° 29157, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú-Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

4. El balance que efectuó la Defensoría del Pueblo sobre las muertes y daños que dejó el conflicto es: treintatré personas muertas, veintitrés policías, cinco indígenas y cinco pobladores de Bagua; un desaparecido; doscientas personas heridas y cuantiosos daños materiales.

vos y 47 (17%) en latencia; 128 (47%) de ellos son de tipo socioambiental; la mayor parte responden a reclamos contra la actividad minera, contra el sector de hidrocarburos y contra la forma de tratamiento de los residuos sólidos⁵; entre las razones se encuentran el temor de la población a una posible contaminación ambiental o porque ya se dio ésta, lo que se atribuye principalmente a la escasa información compartida con las comunidades y con su falta de participación en los procesos de concesión de proyectos. La mayor parte de los conflictos se presentan en lugares donde grandes o medianas mineras y petroleras desarrollan sus actividades y en los que el nivel socioeconómico de la población llega a la pobreza y a la extrema pobreza; esta población es mayormente indígena.

Este estudio tiene la finalidad de describir el tratamiento de la consulta previa en el Perú en las medidas legales o administrativas que les afecten directamente. Para realizarlo he dividido el trabajo en tres partes: en la primera, se analizará el marco jurídico universal y regional de este derecho; en la segunda, su tratamiento en el Perú, sus antecedentes normativos, las normas vigentes de consulta y participación, y la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional. Por último, se analizará el trabajo estatal en relación al derecho a la consulta post conflicto amazónico, que nos permitirá vislumbrar cuáles son las perspectivas de su ejercicio. Es indudable que la aprobación de una ley marco de consulta previa es un primer paso para conseguir un cambio en las estructuras políticas, sociales y económicas del país, que permitan la movilidad y la mayor apertura del sistema político, lo cual significará a su vez lograr una democracia verdaderamente participativa.

2. La Consulta Previa, Libre e Informada en el derecho internacional

El Convenio 169 de la OIT es el primer instrumento internacional que recoge este derecho. El artículo 6 establece una definición general, se trataría de una disposición básica, sobre el cual recae la normatividad e interpretación que al respecto se ha desarrollado, en términos de la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones - CEACR, se trataría de un artículo medular sobre el cual reposa la aplicación de las demás disposiciones⁶. Obliga a los Estados parte a implementar procedimientos apropiados que permitan a los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, ejercer el derecho a ser consultados sobre los diversos aspectos que recoge el Convenio; aunque no indica el procedimiento, su segundo pá-

5. Defensoría del Pueblo del Perú, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. "64° Reporte de Conflictos Sociales". Págs. 1-4. Junio 2009. Lima-Perú.

6. Informe de la CEACR 2005/76ª Sesión. Observación individual sobre el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Guatemala, párrafo 6.

rrafo señala se hará de buena fe y atenderá a las circunstancias particulares de lo que se pretende consultar con la finalidad de lograr un acuerdo o consentimiento sobre cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectarles directamente.

Esta disposición se complementa con otras del Convenio que expresan la obligación de efectuar la consulta previa a los pueblos indígenas en los siguientes supuestos:

- Ante el emprendimiento o autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (artículo 15.2).
- Los desplazamientos o las reubicaciones de los pueblos indígenas (artículo 16.2).
- Cuando se considere disponer, enajenar o transmitir otro título a terceros que no pertenecen a la comunidad, territorios ocupados por indígenas (artículo 17).
- Sobre la organización y funcionamiento de los programas de formación profesional (artículo 22.2)
- Los pueblos indígenas tienen derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, debiendo cumplir con estándares mínimos establecidos por la autoridad competente, consentidas en consulta con estos pueblos (artículo 27.3).
- Ante la inviabilidad de enseñanza para leer y escribir a niños indígenas en su propia lengua, las autoridades competentes deben celebrar consultas con los pueblos con miras a adoptar medidas que permitan alcanzar este objetivo (artículo 28.1).

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realiza importantes avances y ratifica disposiciones del Convenio 169 en los temas de salud, participación, libre determinación y consulta previa. El artículo 19 de la Declaración tiene una redacción muy similar al 6.2 del Convenio 169; ambas establecen como objetivo de la consulta el “consentimiento libre, previo e informado”.

De acuerdo a las “Directrices sobre Asuntos de los Pueblos Indígenas” elaboradas el 2008 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estas características son definidas de la siguiente forma:

- Libre: Inexistencia de coerción, intimidación ni manipulación.
- Previo: Obtención del consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades.
- Informado: Información suministrada que abarca un conjunto de aspectos relacionados directamente a la medida que se desea implementar.⁷

7. La totalidad de aspectos que deben ser informados a los pueblos indígenas para que dar su consentimiento libre, previo e informado, están enumerados en las “Directrices sobre Asuntos de los Pueblos Indígenas”, del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Febrero 2008. Pp. 32.

Al ser el consentimiento el fin del proceso de consulta ¿qué sucede cuando no se llega a conseguirlo? ¿Acaso la Declaración está otorgando poder de veto a las poblaciones indígenas?. No cabe duda, que el concepto de “consentimiento, previo, libre e informado” está relacionado a un aspecto controversial del ejercicio de la consulta que se debe abordar: el “poder de veto”; que muchos pueblos indígenas consideran tener y que se ha constituido en la razón principal para que los Estados rechacen cualquier compromiso a desarrollar este derecho en sus respectivos ordenamientos jurídicos. El Relator Especial para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, ha indicado en el Informe A/HRC/12/34 que la consulta no confiere poder de veto, aunque su fin sea obtener el consentimiento, se orienta a evitar conflictos a través de la construcción de consensos logrados por la posibilidad de diálogo entre las partes. En el mismo sentido, la CEACR ha señalado que la consulta previa es un instrumento que el Convenio ha creado para asegurar procesos de desarrollo incluyentes que prevengan y resuelvan conflictos mediante el diálogo⁸.

“(...) los principios de consulta y consentimiento no dan lugar a que los mismos pueblos indígenas impongan su voluntad sobre el resto de la sociedad cuando estos otros tengan intereses legítimos e importantes en juego. Al oponerse a la imposición de una parte sobre la otra, los principios de consulta y de consentimiento buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones.”

Los artículos de la Declaración referidos a la consulta, son una innovación con relación a los pertenecientes al Convenio ya referidos. Así, de forma complementaria regula aspectos que no están explícitos en aquel documento, advirtiendo que la consulta deberá aplicarse, por ejemplo, para obtener su aprobación a fin de ocupar sus tierras o territorios para actividades militares (artículo 30) o para aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, en particular a proyectos relacionados al desarrollo, a la utilización o a la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (artículo 32).

Desde la vigencia del Convenio 169, se han realizado una serie de interpretaciones y aclaraciones sobre cómo debe ser entendido y aplicado este derecho, el Relator James Anaya ha sugerido algunos lineamientos ante el Consejo de Derechos Humanos en su 12º período de sesiones de setiembre de 2009. Uno de los principales obstáculos

8. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CEACR 2005/76ª Sesión. Observación individual sobre el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Guatemala, párrafo 6.

9. ANAYA, James. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas “Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile”. Abril de 2009. Párrafo 40.

los es establecer su ámbito de aplicación, debido a que la redacción del artículo 6° es demasiado general al señalar que la consulta se efectuará siempre que se traten de *medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*, es posible interpretar que cualquiera de estas medidas recaerá sobre los pueblos indígenas, especialmente una ley, por ser de aplicación nacional; no obstante, el relator sostiene que el ámbito de aplicación de la consulta será establecido *siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad*¹⁰. Es decir, el deber de consultar solo se puede ejercitar cuando se trata de leyes o actos administrativos que tengan una *incidencia diferenciada* sobre los pueblos indígenas o cuando tengan un interés particular sobre estos asuntos, tal es el caso de las disposiciones sobre tierras o recursos naturales, que implican no solo la afectación de la relación del indígena con su hábitat sino la reubicación de sus familias.

El documento “Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile” elaborado por el Relator James Anaya, se constituye en una fuente imprescindible para entender el derecho a la consulta; en él se proponen seis principios, que los Estados podrán atenderlos de acuerdo a sus propias condiciones, tal como lo establece el artículo 34 del Convenio. Los principios de la consulta previa que se sientan en el citado informe son los siguientes: 1. Debe realizarse con carácter previo; 2. No debe agotarse con la mera información; 3. Debe ser de buena fe; 4. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas; 5. Debe ser sistemática y transparente; y 6. Debe tener un alcance determinado. La aplicación de estos principios significa involucrar en todas las etapas a los pueblos indígenas, desde el inicio de cualquier medida que se pretenda realizar y no solo al momento de obtener el consentimiento¹¹; por supuesto la información – en especial, en uso de su propia lengua - es imprescindible para establecer la igualdad entre las partes en el conocimiento del fondo del asunto y en la generación de confianza y buena fe en el diálogo. Se debe tener en cuenta que los pueblos indígenas han sido históricamente marginados y su desconfianza hacia las instituciones públicas es una realidad, necesaria de cambiar. La consulta se constituye así en una oportunidad para revertir esta injusta situación.

Cuando se señala que la consulta debe darse a través de *procedimientos apropiados e instituciones representativas indígenas*, en realidad está tomando nota de la diversidad cultural existente y de la imposibilidad de establecer una regla general para todos sobre cómo aplicarla, debido a que los procedimientos dependerán de la

10. ANAYA, James. Informe A/HRC/12/34. Párrafo 43.

11. El Relator llama la atención de la naturaleza de la audiencia pública, muchas veces confundida con la consulta, sosteniendo que no son procesos de consulta, porque no cumplen con lograr acuerdos u obtener el consentimiento.

materia que se pretende consultar, así como de las propuestas de los propios pueblos sobre los modos de su realización. Con relación a las instituciones representativas, el Informe sugiere cuatro criterios mínimos de representatividad:

*“(i) dependen contextualmente del alcance de las medidas a ser consultadas; (ii) deben atenerse a criterios sistemáticos y preestablecidos; (iii) debe incluir distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos; y (iv) conforme a los principios de proporcionalidad y no discriminación, deben responder a una pluralidad de perspectivas identitarias, geográficas y de género.”*¹²

Por otra parte, en relación a los esfuerzos que a nivel regional se están realizando para configurar un derecho de protección a los pueblos indígenas, no cabe duda que el trabajo más significativo lo vienen realizando la Comisión y, en especial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales se han pronunciado reiterativamente sobre casos que entrañan conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas por no consultar a estos en las concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales que se encuentran en sus territorios¹³. La Comisión planteó en el Caso *Awas Tingni Vs. Nicaragua* que la omisión de los Estados a consultar deriva en la violación de otros derechos humanos¹⁴. Asimismo, la Corte ha sentado jurisprudencia sobre el derecho de consulta, sosteniendo que:

*“(...) [El Estado] debe establecer las condiciones judiciales y administrativas necesarias para garantizar la posibilidad de reconocimiento de su personalidad jurídica, a través de la realización de consultas con el pueblo Saramaka, con pleno respeto a sus costumbres y tradiciones (...)”*¹⁵

Existen varios pronunciamientos en los que la Corte reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, especialmente en lo relacionado al uso de los territorios ocupados por ellos o a los traslados forzosos que deben realizar una vez que las empresas de actividades extractivas ingresan a estos territorios: Caso de las Comunidades Mayas del distrito de Toledo Vs. Bélize; el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006) o el Caso de la comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005).

12. ANAYA, James. Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. Naciones Unidas. 2009. Párrafo. 31

13. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Aplicación del Convenio N° 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. 2009. Lima. Pag. 13

14. Caso Comunidad Mayanga (Sumo) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Párrafo 156.

15. Caso *Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Párrafo 177.

3. El Derecho a la consulta previa en el Perú

Desde el derecho internacional, la consulta previa está considerada como un derecho diferente al de participación, el Convenio 169 los regula como derechos complementarios entre sí y los define como la “piedra angular” para el cumplimiento del resto de sus disposiciones¹⁶. En el Perú no existe un reconocimiento constitucional del derecho a la consulta previa, tampoco se cuenta con una disposición legal que sirva de marco para su ejercicio. Su desarrollo es reciente y a través de normas diseminadas en el ordenamiento jurídico, que han tomado forma de reglamentos que la tratan como una especie de derecho a la participación ciudadana en el sector de hidrocarburos, de minería y de ambiente. Nuestro análisis se realizará sobre los mecanismos “de consulta” existentes, sin embargo, debe tenerse en cuenta que el derecho a la consulta previa es una forma en que los pueblos indígenas ejercen el derecho a participar, pero sus características especiales hacen de ella un derecho único y diferente; por lo tanto, en primer lugar, nos referiremos al derecho de participación ciudadana, a fin de establecer diferencias respecto a la consulta.

3.1. Deslindando con la participación ciudadana

El reconocimiento constitucional del derecho a la participación de los ciudadanos data del siglo XIX, solo para el ejercicio de la democracia representativa. En esos años el concepto de ciudadanía fue restringido, eran pocos quienes cumplían con los requisitos legales para ser considerados como ciudadanos; la evolución del constitucionalismo a través del reconocimiento de derechos y de la amplitud de este concepto fue lento; después de un siglo y medio de iniciada la república, con la aprobación de la Constitución de 1979, tal vez la más progresista de la historia constitucional peruana, se atribuye por primera vez la calidad de ciudadanos a los analfabetos (en su mayor parte indígenas), reconociendo además la participación ciudadana en diferentes ámbitos y no solamente para cuestiones electorales.

Mediante el artículo 2.17 de la actual Constitución¹⁷ se reconoce a la ciudadanía el derecho a elección, remoción y revocación de autoridades; así como a presentar proyectos de ley y decidir a través de referéndum. La Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley 26300) es una norma de desarrollo constitucional que parte distinguiendo entre “participación” y “control”. Los derechos pre-

16. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Los derechos de los Pueblos Indígenas y tribales en la Práctica. 1ª ed. Lima. 2009. Pág 59

17. Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

vistos para la participación son: iniciativa de reforma constitucional (parcial o total), iniciativa de formación de leyes, referéndum, iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; sobre el control ciudadano, se establecen la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. No existe una mención explícita de la consulta previa en esta ley, se podría esperar su inclusión cuando se reconocen *otros mecanismos* de participación ciudadana, sin embargo, el artículo 4 nos remite a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de Gobiernos Locales, las cuales se refieren a la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, esto es, en los presupuestos participativos o en la elaboración de planes de desarrollo regionales y locales.

Por su parte, la consulta previa tiene matices especiales que la hacen un derecho diferente al de participación. Ambas son tratadas en el Convenio 169 de manera complementaria, haciendo de su interrelación la base de aplicación de las demás disposiciones de este instrumento internacional y tiene un contenido esencial que implica obtener el consentimiento o el acuerdo previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa de parte del Estado¹⁸. A continuación se detallará su tratamiento legal en el Perú, a fin de conocer los elementos que se están utilizando para definirla y configurarla.

3.2. Antecedentes del tratamiento normativo de la consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú

Sin duda el mayor desarrollo normativo sobre participación y lo que se ha entendido por consulta previa en el Perú se ha efectuado en el sector de energía y minas. El antecedente más antiguo es la Resolución Ministerial (RM) N° 335-96-EM/SG del 25 de julio de 1996, que aprobó el Reglamento de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de estudios de impacto ambiental; en ella las condiciones de intervención de los pueblos indígenas son muy limitadas, debido a que estos se encuentran regularmente a gran distancia de los centros urbanos donde se realizan estas audiencias o porque los plazos para acceder y comprender la información son cortos, razones que hicieron que este procedimiento se constituya en la práctica en inútil para lograr su participación efectiva, sirviendo, por el contrario, a dar viabilidad a los proyectos de inversión de las empresas¹⁹.

Esta norma fue derogada por la RM N° 728-99-EM/VMM del 30 de diciembre de 1999, reglamento de participación ciudadana en los procedimientos de aproba-

18. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI. El Derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Lima. 2009. Pp 27.

19. ROLDÁN, Roque y TAMAYO, Ana María. Legislación y Derechos Indígenas en el Perú. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y Consolidación Amazónica. 1999. Pp 156.

ción de los estudios ambientales, cuyo objetivo era ampliar y mejorar lo dispuesto en la norma anterior; no obstante, también limita la participación a la disposición de la información y al desarrollo de una audiencia pública con las mismas características: plazos cortos para el análisis de la información y hasta cobro por su obtención, proceso de audiencia pública limitado a intercambiar preguntas y respuestas; observaciones y sugerencias de la ciudadanía consideradas solo a discreción de la autoridad competente.

Posteriormente, se aprobaría el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas, con la RM N° 596-2002-EM/DM del 21 de diciembre de 2002, su objetivo era regular la intervención de los ciudadanos en el procedimiento de evaluación de la documentación legal y técnica en materia ambiental necesarias para la autorización de actividades que regula y supervisa el referido sector; los mecanismos de participación que se fijaron en esta norma son informativos, limitándose también a la recepción de las propuestas, sin prever un proceso de diálogo e intercambio de opiniones sobre la actividad a realizarse.

3.3. Normativa vigente de la consulta previa a los pueblos indígenas

Como se mencionó, concretamente en el Perú no existe una ley general que regule el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas; la legislación interna sobre *participación y consulta* es diversa, no se dirige de forma específica a la población indígena y la mayor parte está directamente vinculada a actividades mineras, energéticas e hidrocarburíferas. Esta diversidad genera confusión, no solo en cuanto a la determinación de la competencia para llevarlas a cabo sino por los mecanismos y materias que a primera vista parecen repetitivas; a esto se suman las prácticas de los organismos encargados de realizar estas consultas, que reducen su proceso a un rol meramente informativo (como talleres o audiencias públicas), sin que exista un procedimiento que permita facilitar el diálogo ni la recepción de aportes y propuestas de la comunidad que formen luego parte de la decisión final.

En su presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Directora de la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos -DGAAE del Ministerio de Energía y Minas- MINEM como parte de la representación del gobierno peruano²⁰, informó que desde el 2004 hasta noviembre de 2009 se realizaron 1,026 talleres y 241 audiencias públicas solo en relación al tema de hidrocarburos, con

20. Transcripción propia. El audio completo de la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos efectuada el 3 de noviembre de 2009 en Washington D.C. está disponible en: <http://www.cidh.org/audiencias/137/18.mp3>

la finalidad de propiciar el diálogo tripartito entre el Estado, las comunidades y las empresas²¹. Sin embargo, en la citada sesión informativa ninguno de los representantes del gobierno peruano logró explicar porqué, pese a estos mecanismos de consulta y participación vigentes e implementados, aún no se han logrado mitigar las numerosas tensiones y conflictos sociales, especialmente de carácter socioambiental.

Estas normas *tratan a la consulta como una especie del derecho de participación ciudadana*, están apoyadas principalmente en el derecho a acceder a la información pública; y solamente se encuentran vinculadas a las industrias extractivas y a asuntos de protección medioambiental, dejando de lado la multiplicidad de temas que los implican directamente. Estos reglamentos son cuatro, dos de ellos tienen además normas complementarias:

a. Reglamento de participación ciudadana para las actividades energéticas dentro de los procedimientos administrativos de evaluación de los estudios ambientales (RM N° 535-2004-MEM/DM): El objeto de este reglamento es normar la participación y promover la información y diálogo entre todos los intervinientes y afectados en la realización y desarrollo de las actividades hidrocarburíferas y eléctricas. La autoridad competente para realizarlo es el MINEM, a través de la DGAAE, y los Gobiernos Regionales mediante sus Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMs), se prevén dos mecanismos de participación: i) Talleres informativos elaborados por el Estado y el responsable del proyecto, y que deberán desarrollarse antes, durante y después de la elaboración de los estudios ambientales (EA); ii) Audiencias públicas ejecutadas por el responsable del proyecto, de la DGAAE y de la DREM respectiva. El proceso de participación para actividades energéticas, previsto en este reglamento se limita a sesiones informativas y de absolución de preguntas; las observaciones no son formuladas de manera directa, se presentan con posterioridad a la audiencia y tanto las inquietudes de los ciudadanos como sus propuestas podrán ser evaluadas y meritadas por la DGAAE. No se menciona la obligación real de parte del Estado y de la empresa de tomar en cuenta las posibles observaciones.

b. Reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos (DS N° 012-2008-EM), complementado con la RM N° 571-2008-MEM-DM, que establece los lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de Hidrocarburos: En las consideraciones de la norma, se hace mención al Convenio 169 y a la obligación del Estado de establecer procedimientos de consulta a los pueblos interesados cuando se pretendan desarrollar actividades de prospección o explotación de hidrocarburos existentes en sus tierras. En tal sentido, entre los ob-

21. La representante del MINEM señaló que hasta noviembre del 2009 se han capacitado a 261 jóvenes y líderes comunales pertenecientes a las regiones de Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali, Pasco y Junín.

jetivos propuestos por esta norma se encuentran el fortalecimiento del derecho de acceso a la información, a la participación en la gestión ambiental y social y de los derechos de los pueblos indígenas; así como la promoción de las relaciones armoniosas entre las poblaciones, el Estado y las empresas.

Se define a la consulta como un tipo de participación ciudadana, con el objetivo de determinar la posible afectación de los intereses de las poblaciones que habitan el área de influencia directa del proyecto de hidrocarburos. Se prevé la aplicación de este reglamento en tres etapas: a) En la suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos; b) En la elaboración y evaluación de los EA; y, c) con posterioridad a la aprobación del EA. Los responsables de su realización varían en cada uno de estos momentos, y los mecanismos obligatorios previstos también son diferentes, la mayoría tiene como principal característica la proporción y acceso a la información, tales como los talleres y audiencias públicas, complementándose con otros opcionales como el buzón de opiniones y observaciones. Sin embargo, no se encuentra disposición que implique el deber tanto del Estado como de la empresa de incluir las observaciones y opiniones de los ciudadanos en los procesos participativos; solo se menciona la remisión de éstas por PERUPETRO S.A.²² a la DGAAE para que evalúe incluirlas en el estudio ambiental presentado por las contratistas.

c. El Reglamento de participación ciudadana del Subsector Minero (Decreto Supremo (DS) N° 028-2008-EM), complementado por la RM N° 304-2008-MEM/DM: Al igual que el anterior reglamento, no está dirigido de manera exclusiva a la población indígena, sino a los habitantes del área de influencia; se advierte que el ejercicio e implementación del derecho a la consulta se realizará a través del proceso de participación ciudadana, y de conformidad al Convenio 169, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias en las siguientes etapas: i) Con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera; ii) En los proyectos de exploración minera; iii) En los proyectos de explotación y beneficio; iv) En la ejecución del proyecto minero; y, v) En la etapa de cierre de minas. Conforme a esta norma, los acuerdos deberán obtenerse mediante mecanismos que son mayormente informativos, asimismo, se menciona la posibilidad de presentar aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente, aunque no se menciona si ésta las tomará en cuenta. Finalmente, se deja a criterio del titular del proyecto minero proponer otros mecanismos que considere conveniente incluir dentro del plan de participación ciudadana para el procedimiento de evaluación del estudio ambiental.

22. Es una empresa estatal de derecho privado que representa al Estado Peruano para promocionar, negociar, suscribir, supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú.

Por su parte, la RM N° 304-2008-MEM/DM señala que los aportes que se derivan de la participación ciudadana serán tomados en cuenta, solo si la autoridad competente lo crea conveniente. Los requisitos previstos para su presentación varían de acuerdo al tipo de actividad minera a realizarse; los lineamientos la clasifican en Categorías I y II, y no dan una definición sobre estas “categorías”, para entenderlas se tiene que recurrir a las guías sobre la explotación minera elaboradas por el MINEM, que tienen un lenguaje complejo, al menos para la mayor parte de ciudadanos, lo cual dificulta el ejercicio de sus derechos²³.

d. Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales (DS N° 002-2009-MI-NAM): Esta norma tampoco se dirige exclusivamente a la población indígena, tiene por finalidad regular los mecanismos y procesos de participación y consulta en los temas de contenido ambiental para la ciudadanía en general. No define la consulta ni los mecanismos que establece para llevarla a cabo, tales como las audiencias públicas, talleres participativos, encuestas de opinión, buzones de sugerencias, comisiones ambientales regionales y locales, grupos técnicos y comités de gestión. Al ser aplicable solo al sector ambiental, los responsables de su supervisión son las autoridades ambientales, con participación de los gobiernos locales y regionales de la zona. Por último, es conveniente señalar que los aportes y sugerencias que resulten del proceso de consulta solo tendrán carácter informativo, y no serán vinculantes.

Con relación a la eficacia del proceso de participación y a lo que se está entendiendo por consulta en el Perú, debemos precisar que la palabra “acuerdo”, implica un proceso de diálogo y negociación entre el Estado, la empresa y la comunidad desde antes de la disposición de sus territorios. No obstante, se ha visto que en el *Reglamento de participación ciudadana del Subsector Minero* se establece que el inicio de la participación será con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera, entonces cabe preguntarnos ¿de qué tipo de “acuerdo” se está hablando, cuando las condiciones del contrato de concesión ya se fijaron entre el Estado y la empresa?. Del mismo modo, la referida norma señala que el proceso de consulta no otorga a la población un derecho de veto a las actividades mineras ni a las decisiones de la autoridad; con esto queda claro que pese a las observaciones de la población – tal vez contrarias a las condiciones de la concesión minera– la última palabra será de la autoridad competente, quien en todo caso podría optar por declarar de interés público dicha actividad en determinada zona.

23. Como ejemplo, la Guía del MINEM sobre los proyectos de explotación minera Categoría I, señala que esta comprende: Un máximo de 20 plataformas de perforación; un área efectivamente disturbada menor a 10 hectáreas considerando en conjunto dichas plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos; La construcción de túneles de hasta 50 metros de longitud, en conjunto.

En su informe dirigido al Perú en febrero de 2010, la CEACR advirtió que este reglamento prevé de manera limitada la finalidad de la consulta previa porque la restringe a lograr el entendimiento de la población de los alcances y beneficios del proyecto; aclara que aunque el Convenio 169 no se refiera expresamente a la obtención de un *acuerdo*; la forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta son tales que permiten la plena expresión de las opiniones de los pueblos interesados para que puedan influir en los resultados y conformar consensos. En tal sentido, puntualiza que las “*meras reuniones de información o socialización no cumplen con los requisitos del Convenio*”²⁴ e instó al gobierno peruano a adoptar medidas necesarias para implementar la legislación y los mecanismos pertinentes que permitan el ejercicio pleno de los derechos previstos en los artículos 2, 6, 7 y 15 del Convenio 169 en un clima de respeto y confianza. Por último, solicitó suspender las actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos cubiertos por el Convenio, mientras el Estado peruano no cumpla con esta recomendación.

3.4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano sobre la consulta previa

La primera sentencia en que el Tribunal Constitucional reconoce el derecho a la consulta previa en el Perú deriva del expediente N° 03343-2007-PA/TC²⁵. Su pronunciamiento se sustentó en el Convenio 169 de la OIT, en el derecho a la identidad étnica y en las sentencias de la CIDH sobre los casos de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua y el pueblo Saramaka vs. Surinam, que se refieren a la consulta y a la obligación de los estados de tomarlos en cuenta cuando afecten sus tierras y su propio desarrollo. Además se invocó el derecho a la libre autodeterminación y a la concepción que tienen los pueblos indígenas sobre su territorio²⁶:

*“[los pueblos indígenas tienen derecho] a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles [y el] derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional o local que pueda afectarles.”*²⁷

24. CEACR (2010) Información de la CEACR sobre el Convenio 169. Observación, CEARC/80ª Reunión

25. Proceso de amparo iniciado por Jaime Hans Bustamante Johnson, quien demandó a las empresas Occidental Petrolera del Perú; LLC, Sucursal del Perú, Repsol Exploración Perú, sucursal del Perú y Petrobras energía Perú S.A., por atentar contra su derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. El demandante solicitó se suspenda la exploración y eventual explotación de hidrocarburos en el área conocida como “Cordillera Escalera”, declarada área protegida mediante DS N° 045-2005-AG.

26. Fundamento Jurídico N° 33.

27. Fundamento Jurídico N° 30.

El Tribunal sostiene que la obtención del consentimiento a través de este procedimiento, otorgaría legitimidad tanto al Estado como a los particulares para efectuar cualquier actividad de explotación de los recursos naturales sobre territorios indígenas, debido a que, por un lado, el Estado cumplirá sus obligaciones internacionales y promoverá el respeto de los derechos humanos y por otro, se vislumbrará ante la sociedad la responsabilidad social de la empresa²⁸. Por último, en esta sentencia insta al Congreso a aprobar una ley de consulta previa “*que desarrolle los alcances, detalles, condiciones y vinculatoriedad (...) en todos los ámbitos en donde intervengan los pueblos indígenas*”²⁹, importante aclaración que reconoce el ejercicio del derecho a la consulta previa a una multiplicidad de temas (salud, educación, lengua o identidad), y no solo sobre cuestiones territoriales.

Posteriormente, en la sentencia correspondiente al expediente N° 0022-2009-AI/TC³⁰, el Tribunal profundizó en el tratamiento de la consulta previa, abordando sus fundamentos, sus características, sus elementos, las etapas que su procedimiento y su contenido constitucionalmente protegido. Con relación al último punto, el Tribunal señaló que la protección de este derecho comprende: “i) *el acceso a la consulta*, ii) *el respeto de las características esenciales del proceso de consulta*; y, iii) *la garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta*”³¹; excluye de los alcances de protección el derecho a veto de la medida legislativa o administrativa o la negativa de los pueblos indígenas a realizar la consulta. Sin embargo, a pesar de haber dado un paso importante en el reconocimiento y desarrollo de este derecho, el Tribunal Constitucional emitió con posterioridad una Resolución sobre el Expediente N° 06316-2008-AA/Aclaración que resuelve “*establecer la obligatoriedad de la consulta desde la publicación de la STC 0022-2009-PI/TC, sujetándose a las consideraciones vertidas en tal pronunciamiento*”, sosteniendo que al no haber sido desarrollado legalmente este derecho, la referida sentencia debe ser tomada como pauta que permita entenderlo. Sin duda este cambio de posición del Tribunal es sumamente lamentable porque contraviene sus propios pronunciamientos y valida todas normas y actos administrativos inconsultos anteriores a la sentencia 0022-2009-PI/TC, sin tener en cuenta que la Constitución Política es la que establecen la forma en que los tratados internacionales entran en vigencia en el Perú.

28. Fundamentos Jurídicos N° 36 y 39.

29. Fundamento Jurídico N° 40.

30. Proceso de Inconstitucionalidad presentado por Gonzalo Tuanama Tuanama en representación de más de 5000 ciudadanos contra el Decreto Legislativo N° 1089, que regula el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

31. Fundamento Jurídico N° 37

4. Perspectivas del ejercicio del derecho a la consulta en el Perú. La respuesta del Estado Peruano post conflicto de Bagua

A los pocos días del “Baguazo”³² el gobierno peruano creó un Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos como respuesta frente al conflicto, a fin de contrarrestar el impacto negativo que se había generado en la opinión pública nacional e internacional sobre el gobierno peruano y la gobernabilidad del país³³. Este Grupo tenía por objetivos atender el reclamo de derogatoria de los decretos legislativos inconsultos y formular un Plan Integral de Desarrollo Sostenible para estos pueblos que abarque sus problemas en la educación, salud o formalización de tierras³⁴. Sus integrantes fueron los principales actores de esta movilización, es decir, las organizaciones de la Amazonía, no hubo una representación de las comunidades andinas, lo que se intentó corregir en el debate de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos y de Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Al interior de este Grupo se crearon mesas de trabajo³⁵, cada una con un comité coordinador conformado por un representante del gobierno nacional, regional y de los pueblos indígenas; la Mesa 3 se encargaría de elaborar un texto consensuado sobre la ley marco de la consulta previa³⁶, su redacción se haría en base al proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo³⁷. En noviembre de 2009 se aprobó el texto consensuado³⁸, el cual fue remitido al Congreso para su debate en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos y de Ambiente y Ecología y en la Comisión de Constitución y Reglamento.

32. El conflicto amazónico también es conocido como Baguazo, porque los hechos más violentos se sucedieron en la provincia de Bagua, departamento de Amazonas.

33. Ver: “Encuesta revela que violencia en la selva debilita al régimen” del diario “El Comercio” del 21 de junio de 2009; recoge el sondeo de opinión elaborado por Ipsos Apoyo en que el 84% desapruueba el desempeño de presidente durante la crisis; el 57% de la población responsabiliza al jefe de Estado y un 39% a la ministra del Interior por las muertes en Bagua; y que la aprobación presidencial bajó nueve puntos, con respecto al mes anterior (de 30% a 21%).

34. Grupo Nacional constituido por la Resolución Suprema 117-2009-PCM del 11 de junio de 2009, modificada por la Resolución Suprema 211-2009-PCM.

35. Fueron cuatro mesas de trabajo: Mesa 1: Diseño y composición de una comisión investigadora de los sucesos de Bagua; Mesa 2: Discusión y propuestas de solución respecto a los decretos legislativos cuestionados; Mesa 3: Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas; y Mesa 4: Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico.

36. SEVILLANO ARÉVALO, María del Rosario. Informe El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú - últimos avances. 1ª ed. Lima: Asociación Derecho Ambiente y Recursos Naturales. 2010. Pp 34.

37. Proyecto de Ley N° 3370/2008-DP presentado en Julio de 2009, Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas”

38. El texto Consensuado de la Mesa N° 3 “sobre el Derecho de Consulta” está disponible en: http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/pueblos_amazonicos/gruponac-coorddesarrollo-pueblosamazonicos.pdf. 56p.

El debate en el Pleno del Congreso se centró en dos puntos relacionados a la incorporación del consentimiento y a la eliminación de la referencia del derecho a veto a los pueblos indígenas. El texto final recogió estos planteamientos, en el sentido que se colocó el término “consentimiento” y se eliminó la referencia al derecho de veto sosteniendo que así se le daba mayor valor a los acuerdos y al consentimiento otorgado por la población. A continuación se presentarán los principales alcances del texto aprobado por el Pleno del Congreso, analizados conforme a lo consensuado en la Mesa 3:

- Ambos coinciden en aplicar la consulta sobre cualquier medida administrativa o legislativa, y sobre planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente los derechos de los pueblos indígenas.
- Tanto el texto consensuado en la Mesa 3 como los dictámenes de las Comisiones del Congreso señalan que la consulta “no otorga derecho a veto”; sin embargo, en el debate del Pleno se decidió, por diversos motivos, prescindir de colocarlo en el texto final.
- Se establecen criterios subjetivos y objetivos para identificar de los pueblos indígenas.
- El texto del Pleno deslinda entre el derecho de consulta y el de participación ciudadana. Con esto se aclara que la legislación aprobada hasta la fecha por el ministerio de energía y minas y el ministerio de ambiente está referida a un tipo de participación ciudadana, pero no se trata de un proceso de consulta previa en estricto.
- En los dos documentos se confiere a la entidad responsable llevar adelante la consulta con dos obligaciones sumamente importantes: Determinar las medidas que serán objeto de consulta e identificar a los pueblos indígenas a los cuales se deben consultar. En el supuesto que la entidad no lo hiciese, se reconoce la facultad de los pueblos indígenas de solicitar el inicio del proceso, así como ser incluidos en procesos ya iniciados. La entidad será la encargada de evaluar la procedencia del petitorio.
- El texto consensuado solo menciona que el reglamento de la ley u otras normas especiales se encargarán de establecer las etapas del proceso de consulta; contrario al aprobado por el Pleno que inclusive las desarrolla.
- Ambos establecen que los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles administrativa y judicialmente.

A pesar de todo el trabajo y los esfuerzos desplegados por todos los intervinientes, el Presidente de la República observó la autógrafa y remitió sus observaciones

al Congreso. A la fecha, las comisiones aun decidirán si insiste en el texto aprobado en el Pleno o si toma en cuenta estas observaciones del Ejecutivo. Aunque el texto aprobado por el Congreso no incluyó aspectos importantes que sí estaban en el texto consensuado por la Mesa 3 como los desplazamientos de las poblaciones indígenas o la indemnización por los daños que pueda ocasionarles, no cabe duda que su aprobación significa un paso histórico para la implementación del Convenio 169 y la inclusión de los pueblos indígenas en la definición de la agenda del Estado.

5. Conclusiones

- Las leyes y reglamentos vigentes aprobados durante los últimos quince años en el Perú, que vienen siendo aplicados como “procesos de consulta a los pueblos indígenas” por el gobierno no cumplen con los estándares internacionales, tanto normativos como jurisprudenciales, porque no están dirigidos en estricto a los pueblos indígenas, es decir, no hacen ninguna precisión respecto a cuestiones étnicas y culturales. Asimismo, sus procedimientos no están previstos para regir en la fase de otorgamiento de las concesiones a empresas que pretenden explotar recursos ubicados en territorios indígenas, ni prevén las indemnizaciones ante eventuales daños medioambientales o posibles desplazamientos. Estas normas están apoyadas en el derecho a acceder a la información pública, se encuentran vinculadas a las industrias extractivas y de protección medioambiental, excluyendo una multiplicidad de temas.
- Fijar los mecanismos para el ejercicio del derecho a la consulta previa no sería una tarea fácil. Se ha tomado nota de los lineamientos elaborados por el Relator de las Naciones Unidas y la CEACR, que podrían dar algunas luces para su implementación en el Perú. Cabe señalar que estos organismos han desarrollado solo lineamientos, en el entendido que, según el Convenio 169, los mecanismos deben observar los usos y costumbres de cada pueblo indígena, tomando en consideración las circunstancias y medidas que se piensan consultar.
- La elaboración de una ley de consulta previa se constituye en un primer intento de adecuación de este derecho a la legislación peruana, lo cual es también relevante para la experiencia latinoamericana, ya que en ningún caso habría sido implementada de manera adecuada. En este sentido, el Perú se colocaría a la vanguardia convirtiéndose en un precedente para los demás países de la región.
- Se espera que la ley de consulta previa, pendiente de ser promulgada, sea el primer paso para incluir de modo efectivo a los pueblos indígenas, su importancia es indudable, pero hay otras cuestiones que en la práctica se deben resolver, como el fortalecimiento de las capacidades de dirigentes indígenas para mante-

ner el diálogo en estos procesos, la sincera disposición de los intervinientes para cumplir con los acuerdos; o el compromiso estatal de fortalecer los mecanismos previstos para la consulta, por contar algunos de los desafíos.

Bibliografía

- ANAYA, JAMES (2009) Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/238-principios-internacionales-para-la-consulta-a-los-pueblos-indigenas.html>.
- ANAYA, JAMES (2009) Informe A/HRC/12/34, Presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 12 período de sesiones. Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2009_07_anaya_inf_cdh.pdf.
- COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES (1989) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Observación Individual. Guatemala: CEACR 2005/76ª Sesión.
- COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES (2009) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Observación, Perú: CEACR/ 79ª reunión.
- COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES. (2010) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Observación, Perú: CEACR/80ª Reunión. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/gbs/ceacr2010.htm>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidad Mayanga (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Saramaka Vs. Surinam. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. (2010) Informe sobre la actuación de la Defensoría del Pueblo en los acontecimientos en Bagua y Utcubamba. Lima. 2010. 40 p. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. (2009) Informe N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI. El Derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Lima. 40 p. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe>

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. (2009) 64° Reporte de Conflictos Sociales de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Lima. 50 p. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2009/reporte-64.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2009) Los derechos de los Pueblos Indígenas y tribales en la Práctica. 1ª ed. Lima. 201 p. Disponible en: http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2009) Aplicación del Convenio N° 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. 1ª ed. Lima. 201 p. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_116075.pdf.
- ROLDÁN, ROQUE Y TAMAYO, ANA MARÍA (1999) Legislación y Derechos Indígenas en el Perú. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y Consolidación Amazónica. 287 p.
- SEVILLANO ARÉVALO, MARÍA DEL ROSARIO (2010) Informe El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú - últimos avances. 1ª ed. Lima: Asociación Derecho Ambiente y Recursos Naturales. 53 p. Disponible en: http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/docs/Inf_cons.pdf