

Lumen

Jul - Dic.2019.Vol 15 N°2: pp. 213-229

Doi:10.33539/lumen.2019.v15n2.1821

***UNA MIRADA CRÍTICA A LA APLICACIÓN DE LA
CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ A PROPÓSITO
DEL 30° ANIVERSARIO DEL CONVENIO 169 DE LA
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO***

***A CRITICAL EYE AT THE APPLICATION
OF THE PRIOR CONSULTATION IN PERU TO THE
PURPOSE OF THE 30TH ANNIVERSARY
OF THE 169 CONVENTION OF THE
INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION***

Karen Maribel Rebaza Vílchez
Diana Mileny Uchuypuma Tupia
Jakelín Verónica Nicolás de la Cruz

LUMEN

UNA MIRADA CRÍTICA A LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ A PROPÓSITO DEL 30° ANIVERSARIO DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

A CRITICAL EYE AT THE APPLICATION OF THE PRIOR CONSULTATION IN PERU TO THE PURPOSE OF THE 30TH ANNIVERSARY OF THE 169 CONVENTION OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION

Karen Maribel Rebaza Vílchez
Diana Mileny Uchuypuma Tupia
Jakelín Verónica Nicolás de la Cruz

RESUMEN:

El 27 de junio se cumple el trigésimo aniversario desde que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el “*Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*”. Dicho tratado multilateral, del cual el Perú es parte desde 1994, trajo consigo la responsabilidad estatal de adoptar leyes, políticas y programas específicos enfocados en los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y tribales. Entre los alcances del Convenio, se encuentra el reconocimiento del derecho a la consulta previa, en tal sentido, el presente artículo brinda una reflexión crítica sobre su aplicación en el Perú.

PALABRAS CLAVE:

Consulta previa, Convenio 169 de la OIT, Ley 29785, Legislación Nacional, Legislación Comparada, Pueblos indígenas.

ABSTRACT:

June 27 marks the thirtieth anniversary since the General Conference of the International Labor Organization (ILO) adopted the "Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries." This multilateral treaty, of which Peru has been a party since 1994, brought with it the state responsibility to adopt specific laws, policies and programs focused on the rights and welfare of indigenous and tribal peoples. Among the scope of the Convention, is the recognition of the right to prior consultation, in this sense, this article provides a critical reflection on its application in Peru.

KEY WORDS:

Preview consultation, ILO Convention 169, Law 29785, National Legislation, Comparative Legislation, Indigenous Peoples.

INTRODUCCIÓN

El 05 de junio de 2009, durante el segundo gobierno del ex Presidente Alan García Pérez, fallecieron 33 personas en el conflicto social denominado “El Baguazo”. Dicho penoso hecho mostró a la opinión pública la necesidad de establecer canales de comunicación más eficientes con los pueblos indígenas en el Perú. La causa del conflicto fue la promoción de una política de inversiones por parte del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EEUU), el cual

derivó en acuerdos que aparentemente perjudicaban a las comunidades de la Amazonía y que no fueron tratados directamente con ellas antes de su ejecución¹.

Existen dos vertientes posibles para hablar de los pueblos indígenas en el Perú: 1) la que se deriva de las instituciones de la administración colonial (comúnmente llamadas “comunidades de los andes o la sierra”) y 2) las que se mantuvieron en su mayor parte fuera de este orden administrativo (las llamadas “comunidades nativas” o de la selva). La primera vertiente derivó de la etapa de colonización española; la segunda vertiente, por su parte, de aquellos que no fueron conquistados ni por los incas ni por los españoles y conservaron sus costumbres y tradiciones ancestrales de manera genuina, como es el caso de las comunidades awajún, asháninka, shipibo-konibo, entre otros².

Al respecto, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce el anhelo de estos grupos de asumir el control de sus territorios, sus instituciones, su progreso económico, sus estilos de vida y costumbres, y a que se respete su identidad cultural y étnica. En noviembre de 1994, nuestro país ratificó este Convenio, es decir, tenemos 25 años ejecutando sus disposiciones en nuestro ordenamiento interno.

En ese contexto, el presente artículo de investigación tiene como finalidad analizar las leyes, políticas y problemáticas en materia de Consulta Previa a favor de los pueblos indígenas y originarios, como parte de las obligaciones internacionales que asumió el Perú, y diversos países de la región, al ratificar el citado instrumento.

I. EL CONVENIO 169 DE LA OIT Y EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales fue adoptado en el año 1989 luego de la revisión del anterior Convenio existente en materia de pueblos indígenas (Convenio 107 de la OIT).

Este instrumento si bien no define con precisión quienes son pueblos indígenas y tribales, proporciona elementos objetivos y subjetivos de los pueblos que pretende proteger. Así, dentro de los elementos que caracterizan a los pueblos tribales se encuentran: las condiciones económicas, culturales, organización social y forma de vida que los distinguen, sus tradiciones y costumbres y su reconocimiento legal especial. Asimismo, indica que los elementos característicos de los pueblos indígenas son: la continuidad histórica, la conexión territorial, y las diferentes instituciones políticas, culturales, económicas y sociales que los distinguen³.

Ahora bien, el Convenio 169 contiene dos premisas básicas: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y reforzar su identidad cultural, sus costumbres, cosmovisiones e instituciones propias; y su derecho de participar de manera efectiva en las decisiones que afecten sus creencias, sus tierras, sus recursos naturales, su bienestar espiritual, entre otros⁴.

Los Estados partes de este instrumento internacional se obligan a adecuar su normativa interna, a ejecutar acciones de acuerdo a los dispositivos establecidos en el Convenio, a iniciar diálogos con las organizaciones e instituciones de los pueblos, asimismo a promover programas educativos contando con la colaboración de las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados para

¹ RPP (2016). ¿Qué fue el Baguazo? Causas y consecuencias de una matanza

² Ministerio de Justicia (2014). Los derechos de los Pueblos indígenas del Perú

³ Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (2009). Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT, pág. 9

⁴ Organización Internacional del Trabajo (2015) Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, pág. 11

dar a conocer el Convenio en todos los sectores de la sociedad⁵. Asimismo, los mecanismos de consulta y participación constituyen su piedra angular toda vez que su finalidad no es meramente formal, sino que prevé su participación efectiva en su desarrollo integral⁶.

Sobre el particular, es preciso indicar que los artículos 6 y 7 del citado Convenio son los que reconocen el “derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales en países independientes” señalando que los gobiernos deberán cumplir con lo siguiente:

- Consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios adecuados para que los pueblos interesados puedan participar libremente.
- Realizar la consulta en circunstancias apropiadas con la intención de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento respecto a las medidas legislativas o administrativas.

II. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL RELATIVA A LA CONSULTA PREVIA

El Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado por veintitrés países, siendo los primeros Noruega, México, Bolivia y Colombia. Luxemburgo, a la fecha, es el último país en ratificarlo luego del depósito realizado el 5 de junio de 2018⁷. Teniendo en cuenta el tema materia de investigación del presente artículo, a continuación, haremos un análisis de la implementación de la consulta previa en países de la región tales como Chile, Brasil, Bolivia y Colombia.

Chile

El Estado chileno ratificó el Convenio 169 de la OIT en el año 2008, pero desde 1993 ya contaba con la Ley 19253, implementada por el Ministerio de Planificación, en donde consideraban que los indígenas “son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”. Así, reconocía como principales etnias de Chile “a la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes”⁸.

En relación a la consulta previa, mediante Decreto 66, de fecha 15 de noviembre de 2015, Chile reguló cinco etapas: a) planificación, b) entrega de información y difusión del proceso de consulta, c) deliberación interna, d) diálogo para alcanzar acuerdos y sistematización y e) comunicación y resultado final⁹. Su Tribunal Constitucional ha señalado que este proceso es autoejecutable o de aplicación directa¹⁰, esto es, que es aplicable directamente por parte de los organismos de la Administración del Estado¹¹.

Brasil

El Estado brasileño ratificó el Convenio 169 de la OIT en el año 2002 de conformidad con su Constitución Federal de 1988 el cual reconoce en su artículo 231 el derecho a la consulta previa a

⁵ Organización Internacional del Trabajo (2015) Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, págs. 73- 74

⁶ Comisión de Expertos (2009). Observación General sobre el Convenio núm. 169, 79.ª reunión, 2008

⁷ El convenio entró en vigor en Luxemburgo el 05 de junio de 2019

⁸ Meza-Lopehandía (2015). Consulta previa indígena en Chile: marco jurídico e implementación.

⁹ Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6.1.a) y 6.2 del Convenio 169 de la OIT. Esta norma derogó el Decreto Supremo N° 124.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile N° 309 del 4 de agosto de 2000.

¹¹ Parot, G (2014). La procedencia de la Consulta Indígena.

los pueblos indígenas indicando que “(...) *El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético*, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo pueden ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de la ley (...)”. (subrayado nuestro)

Asimismo, cuenta con la Ley N° 13.123/15 promulgada el 20 de mayo de 2015 y el Decreto N° 8.772/16 del 11 de mayo de 2016, ambos referidos a los requisitos para el acceso a los recursos genéticos, la protección y el acceso a los conocimientos tradicionales y la distribución de los beneficios para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

A la fecha, Brasil no cuenta con algún flujograma de las etapas para la realización de la consulta previa, y tampoco existe una normativa acerca de los procedimientos, sin embargo, la Ley N° 13.123/15 y el Decreto N° 8.772/16 señalan estándares mínimos obligatorios para los casos de consulta relacionados con el acceso al conocimiento tradicional asociado al patrimonio genético al establecer que las consultas se realizarán en lenguaje accesible a las comunidades, teniendo en cuenta las formas tradicionales de organización y representación de la comunidad, y explicando el objetivo del proyecto y el uso que se pretende dar al conocimiento o al área afectada por el mismo y de existir un protocolo comunitario debe obedecerse; estos proyectos requieren que los interesados realicen la consulta bajo supervisión de las autoridades correspondientes y la consulta se hace directamente a las comunidades afectadas¹².

Bolivia

El Estado boliviano fue uno de los primeros países en ratificar el Convenio 169 en el año 1991 mediante la Ley N° 1257. En el artículo 30 inciso 15 de su Constitución Política señala que: “En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos gozan de los siguientes derechos: A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (...)”. (subrayado nuestro)

Asimismo, en el artículo 352 de su Constitución señala que en caso de explotación de recursos naturales en determinado territorio “estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada”. De igual modo, desde la perspectiva de territorialidad indígena en su artículo 403 sostiene que “Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada (...)”.

Asimismo, desde el plano legal Bolivia cuenta con diversa normativa respecto a consulta previa, tales como¹³:

- a) Ley N° 3058, ley de Hidrocarburos, promulgada en 2005 en el cual se hace énfasis en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6, 15 y 18 del Convenio 169, de igual modo, plantea que en todos los casos la consulta se debe realizar en dos momentos: previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o

¹² Defensoría del Pueblo (2017). Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa. pág. 124

¹³ Ameller y Chávez (2012). La consulta previa en el Estado boliviano.

proyectos hidrocarburíferos, y previamente a la aprobación de los estudios de evaluación de impacto ambiental.

Respecto al procedimiento de la realización de la consulta previa señala cuatro etapas:

- a. Coordinación e información
 - b. Organización y planificación
 - c. Ejecución de la consulta
 - d. Concertación
- b) Ley N° 535, Ley de Minería, promulgada en 2014 garantiza el derecho a la consulta previa libre e informada respecto de toda solicitud, para la suscripción de un contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente sus derechos colectivos.

Consta de 7 etapas para el procedimiento de consulta previa

- a. Fase preparatoria
 - b. Notificaciones y reuniones de diálogo intercultural
 - c. Representación en plazo máximo
 - d. Deliberaciones y reuniones siguientes
 - e. Mediación y decisión
 - f. Resolución final
 - g. Costos
- c) Ley N° 026, Ley de Régimen Electoral, promulgada en 2010 que establece a la consulta previa como una forma de ejercicio de la democracia directa y participativa convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto de la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. Esta ley señala que el proceso debe realizarse de buena fe, informada, libre, previa, con respeto a las normas y procedimientos propios.

Colombia

El Estado colombiano, al igual que Bolivia, fue uno de los primeros países en ratificar el Convenio de la OIT en 1991. En el artículo 330 de su Constitución Política hace referencia directa a la consulta previa, dado que regula que en “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.” (subrayado nuestro)

Actualmente Colombia no cuenta con una ley específica sobre el derecho a la consulta previa, sin embargo, cuenta con un desarrollo procedimental plasmado en diversos decretos presidenciales y sentencias de su Corte Constitucional.

Así, el Decreto 2893 de 2011, por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior, le asigna al Ministerio del Interior el cargo de entidad especializada en materia de consulta previa. Asimismo, cuenta con el Decreto N° 1320 de 1998, reglamento de consulta previa de las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, el cual en crítica de su Corte Constitucional ha sido lamentablemente inaplicado en diversas ocasiones¹⁴.

¹² Defensoría del Pueblo (2017). Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa, pág. 40

III. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

El derecho la consulta previa no se encuentra señalada en nuestra carta magna de manera explícita, sin embargo, ha sido reconocida por el Estado peruano con la ratificación de diferentes instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁵ y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁶.

Es necesario afirmar que este dispositivo consuetudinario también es un principio general del Derecho Internacional en el cual se busca garantizar la participación de los pueblos tribales y comunidades indígenas, la libre determinación de los pueblos, el derecho a la propiedad comunal, identidad cultural, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, entre otros¹⁷.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano competente de la Convención Americana de Derechos Humanos, indica que la naturaleza del derecho a la consulta previa responde a una obligación convencional y a un principio general del derecho internacional, es decir, que los estados deben respetar los mecanismos requeridos para garantizar cada etapa de la consulta, sin perjuicio de lo que pueda estar señalado en el ordenamiento jurídico interno¹⁸.

Nuestro Tribunal Constitucional, no ajeno a esta obligación estatal, reconoce a la consulta previa como un derecho habilitante para la garantía de los demás derechos, toda vez que les permite espacios para el diálogo y la inclusión en los proyectos que tendrán directa implicancia en el territorio donde se asientan; asimismo, señala que la consulta previa es un mecanismo de participación que permite a las comunidades nativas decidir sobre cuáles son las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de su cultura, promoviendo así la participación ciudadana de las comunidades nativas en la formulación de decisiones para preservar su cultura, costumbre y formas de vida, y su identidad.¹⁹ Sobre el particular, en el caso conocido como “Cordillera Escalera” ha señalado que la base para la configuración y sustento del derecho a la consulta previa es la libre autodeterminación de las comunidades nativas y la concepción que tienen sobre la tierra²⁰.

Aunado a ello, ha establecido una serie de características y principios que configuran el proceso de consulta, estos son: a) la buena fe, b) la flexibilidad, c) el objetivo de alcanzar un acuerdo, d) la transparencia, y e) la implementación previa del proceso de consulta; y ha delimitado el contenido constitucionalmente protegido de este derecho: 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. Cabe indicar que el Tribunal Constitucional señaló a su vez que no forma parte del contenido de este derecho el veto a la medida legislativa o administrativa o la negativa de los pueblos indígenas a realizar la consulta.²¹

¹⁵ Artículo 18: Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

¹⁶ Artículo 19: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

¹⁷ Artículo 23: (...) En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

¹⁸ Artículo XVIII Salud, numeral 4: (...). Los Estados en consulta y coordinación con los pueblos indígenas promoverán sistemas o prácticas interculturales en los servicios médicos y sanitarios que se provean en las comunidades indígenas, incluyendo la formación de técnicos y profesionales indígenas de salud

¹⁹ Artículo XX Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento, numeral 4: Los Estados adoptarán, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de estos derechos, por lo tanto, su respeto y garantía es de obligatorio cumplimiento para el Estado.

²⁰ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0022-2009-PI/TC de 09 de junio de 2010, Caso Tuanama Tuanama contra el Decreto Legislativo N.º 1089.

Teniendo en cuenta lo antes indicado, resulta necesario realizar una breve argumentación doctrinaria en relación a algunos derechos que abarca la Consulta Previa, tales como²²:

3.1. Derecho de Participación

Este derecho se aprecia en el artículo 6.1 literal b) del Convenio 169 de la OIT, indicando que los pueblos tienen derecho a participar en decisiones administrativas e institucionales que les concierne, es decir, tienen la facultad de intervenir en cualquier decisión que les afecte, esto con la finalidad de empoderar a este sector vulnerable sobre sus derechos.

3.2. La libre determinación de los Pueblos

Por el derecho a la libre determinación, que es intrínseco a todos los pueblos, los pueblos indígenas definen de modo autónomo su forma de vida y prioridades de desarrollo. El Estado está obligado a respetar tal derecho, y no tiene atribución para imponerles modelos de desarrollo no deseados por tales pueblos.

3.3. Derecho a la Propiedad Comunal

La propiedad comunal es un derecho fundamental reconocido en el inciso 16 del artículo 2, artículo 88 y 89 de la Constitución Política que faculta al propietario a usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Es responsabilidad del Estado y sus autoridades aplicar los mecanismos necesarios para registrar o formalizar la propiedad de la posesión de las tierras que ocupan o utilizan las comunidades y que cubre la totalidad de su hábitat. Este derecho es otorgado por el Estado siempre y cuando los pueblos comprueben que las tierras que poseen les hayan pertenecido en el transcurso de la historia.

3.4. Identidad Cultural

La identidad cultural se manifiesta en dos sentidos, el primero se refiere al factor endógeno, y el segundo al factor exógeno, esto quiere decir, cómo se identifica cada comunidad de manera individual, y cómo los demás lo perciben, respectivamente.

3.5. Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado

Este derecho se relaciona con la necesidad de gozar de un ambiente sano y limpio para una vida digna y placentera. Lamentablemente, la ambición humana ha provocado el daño de los territorios de las comunidades y los pueblos indígenas afectando así, sus recursos naturales, biodiversidad, fauna, flora, entre otros.

IV. DESARROLLO NORMATIVO INTERNO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

Ley 29785

La Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas u Originarios, fue aprobada en agosto de 2011, desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento de derecho a la Consulta Previa.²³

Según esta Ley, los pueblos indígenas u originarios, titulares de este derecho, pueden participar

²² Ministerio de Cultura (2016). Derechos colectivos de los pueblos indígenas

²³ La Ley fue aprobada con vacatio legis de 90 días con la finalidad de que las entidades estatales responsables de llevar a cabo procesos de consulta cuenten con el presupuesto y la organización requerida para ello.

en los procesos de consulta mediante sus organizaciones representativas las cuales son elegidas acorde a sus usos y costumbres.

Esta herramienta legal tiene como finalidad alcanzar un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios en relación a las medidas tanto administrativas como legislativas que le pueden afectar de manera directa²⁴, por ello, es necesario que los pueblos que se consideren afectados directamente tengan la información idónea para intervenir en la toma de decisiones.

Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785.

El Decreto Supremo 001-2012-MC fue promulgado con la intención de reglamentar la Ley de Consulta Previa y con ello regular el acceso a la consulta, las características propias del proceso de consulta, así como la formalización de los acuerdos derivados del proceso de consulta.

Este Reglamento se aplica a las medidas administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo, así como guía a los Decretos Legislativos. Sus disposiciones son aplicadas por los gobiernos regionales y locales para los procesos de consulta que tengan a su cargo.

A diferencia de la Ley 29785, el Reglamento presenta un desarrollo más amplio del proceso de consulta previa, regulando las etapas, procedimientos, plazos y formas de llevar a cabo el proceso.

Según el presente Decreto Supremo, el proceso de la Consulta Previa comienza con la identificación de la medida legislativa o administrativa objeto de consulta y termina con la decisión, la cual debe estar debidamente motivada teniendo en cuenta las sugerencias, puntos de vista, recomendaciones proporcionados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso, asimismo analizando las consecuencias que implicaría la adopción de una medida en relación con sus derechos colectivos.

Cuadro del proceso de consulta previa

Identificación de la medida legislativa o administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Está a cargo de las entidades estatales. - Las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas pueden requerir la aplicación de la Consulta previa remitiendo su petitorio a la entidad estatal promotora de la medida. - Si se desestime el pedido se puede impugnar ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder ejecutivo. - Si se agota vía administrativa se puede acudir a órganos jurisdiccionales compuesta
Identificación de los pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - Está a cargo de las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa - Debe tenerse en cuenta: <ol style="list-style-type: none"> 1. La base del contenido de la medida legislativa o administrativa. 2. El grado de relación directa con el pueblo indígena. 3. El ámbito territorial de su alcance.
Publicidad de la medida	<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben ponerla en conocimiento de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios. - Asimismo, deben entregar el Plan de Consulta con: <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación del o de los pueblos indígenas a ser consultados. 2. Las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores 3. Metodología del proceso de consultar, lugar de reuniones e idiomas que se utilizarán 5. Los mecanismos de publicidad, información, acceso y transparencia del proceso - Culmina con la entrega de la propuesta de la medida y el Plan de Consulta

²⁴ Artículo 3º: La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

Información de la medida	<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades promotoras deben brindar información sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa. - Dura entre treinta y sesenta días calendario, según establezca la autoridad promotora
Evaluación interna	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe contar con un plazo razonable para realizar un análisis sobre los alcances e incidencias de la medida legislativa o administrativa. - Se debe brindar apoyo logístico a los pueblos indígenas para la realización de la etapa de evaluación interna - Los o las representantes del o de los pueblos indígenas deberán entregarle a la entidad promotora, un documento escrito y firmado, o de forma verbal, dejándose constancia en un soporte que lo haga explícito, en el cual podrán indicar su acuerdo con la medida o presentar su propuesta acerca de lo que es materia de consulta.
Diálogo	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre las posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, así como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulan - En el caso de medidas legislativas o administrativas de alcance general, la etapa de diálogo se realiza en la sede de la entidad promotora, y en el caso de consulta de actos administrativos se realiza en un lugar que facilite la participación de los o las representantes del o de los pueblos indígenas. - Se debe cubrir los costos de los traslados, alimentación y alojamiento de los o las representantes del o de los pueblos indígenas y de los miembros de organizaciones representativas indígenas - El período máximo de esta etapa será de treinta días calendario, pudiendo ser extendido, por razones debidamente justificadas y por acuerdo de las partes
Decisión	<ul style="list-style-type: none"> - La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios. - El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes.

Elaboración propia

Fuente: Ley 29785 y Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785.

Para que sea efectiva la consulta es necesario que haya buena fe, esta figura reviste la falta de cualquier tipo de amenaza o coerción por parte del estado o de terceros, no debe afectar de ninguna manera la voluntad de los miembros de los sectores afectados. Asimismo, es deber del Estado corroborar, según el caso, que todas las etapas de la consulta fueron garantizadas de manera eficaz y eficiente.

La implementación de la ley de Consulta Previa ha tenido ciertas deficiencias en la práctica lo que ha conllevado en muchos casos a que no haya un correcto proceso de consulta, generando así engorrosas situaciones en las que los pueblos indígenas y el Estado se ven enfrentados en una lucha que parece no tener fin.

Uno de estos problemas es la implementación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originario- BDPI. Dicho instrumento no ha sido implementado conforme a las exigencias del artículo 20 de la Ley N° 29785²⁵, ya que no cuenta con la identificación de los líderes o representantes y el

²⁵ Artículo 20 de la Ley 29875: Créase la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, la que está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

período y poderes de representación, así como tampoco cuenta con las normas de organización y los estatutos de cada pueblo indígena u originario. Si bien el Perú cuenta con diversos pueblos indígenas y esto dificulta una correcta y efectiva implementación de la Base de Datos, ya han transcurrido aproximadamente 7 años de la promulgación de esta ley, tiempo suficiente para una correcta implementación.

Otro de los problemas, está referido al artículo 16 de la citada Ley²⁶, en el cual se señala que para realizar la consulta se tomará en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas u originarios y para ello se debe contar con intérpretes debidamente preparados. Según cifras, el Perú cuenta con 48 lenguas indígenas, y sólo en la Amazonía se hablan 44 de ellas, sin embargo, el registro de traductores e intérpretes del Ministerio de Cultura solo cuenta con traductores e intérpretes para 27 lenguas indígenas, lo que constituye un gran desafío en el proceso de consulta.²⁷

Por otro lado, cabe indicar que otra gran problemática es la implementación del mapa etnolingüístico ordenado por el Tribunal Constitucional. Dicho tribunal en su sentencia N° 00889-2017-PA/TC, del 17 de abril de 2018, dispuso que en un plazo no mayor a seis meses el Ministerio de Justicia conjuntamente con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, sin embargo, a la fecha, no ha sido implementado.

V. POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CONSULTA PREVIA

Las políticas públicas son acciones que realizan los gobiernos con el objetivo de dar soluciones a las demandas de la sociedad²⁸ y su responsabilidad recae en manos del Poder Ejecutivo. Teniendo en cuenta que la formulación de políticas públicas es importante para la implementación de leyes en materia de consulta previa, hemos considerado necesario señalar como se ha llevado este proceso en el caso filipino y chileno, como países referente en materia de políticas públicas.

Filipinas

En Filipinas, el Artículo 50° de la Ley de Derechos de los Pueblos indígenas de 1997 establece la creación de un Consejo Consultivo formado por dirigentes tradicionales, ancianos y representantes de los sectores de mujeres y jóvenes de los diferentes pueblos indígenas, el cual se encargaría de asesorar a la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas (NCIP) en las cuestiones relacionadas con los problemas, aspiraciones e intereses de los pueblos indígenas.

En 2003, la NCIP adoptó los Lineamientos para la Constitución y Operatividad del Consejo Consultivo, los cuales reconocían la constitución de Consejos Consultivos en los ámbitos nacional, regional y provincial y, además, en el ámbito comunitario cuando se presente la necesidad de llevar adelante consultas más focalizadas. Asimismo, se convocó al Consejo Consultivo para deliberar sobre los aspectos y preocupaciones trascendentes de los pueblos indígenas y para aportar opiniones o efectuar recomendaciones sobre las políticas que debería adoptar la Comisión²⁹.

²⁶ Artículo 16°: Para la realización de la consulta, se toma en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas u originarios, particularmente en las áreas donde la lengua oficial no es hablada mayoritariamente por la población indígena. Para ello, los procesos de consulta deben contar con el apoyo de intérpretes debidamente capacitados en los temas que van a ser objeto de consulta, quienes deben estar registrados ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo

²⁷ Sistema de las Naciones Unidas en el Perú, 2019.

²⁸ Ruiz López y Cárdenas Ayala (2005). ¿Qué es política pública?

²⁹ Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. pág. 73.

Después de 6 años, la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas (NCIP) aprobó lineamientos la Constitución y operatividad del Consejo Consultivo, los cuales identifican la naturaleza del Consejo Consultivo en los ámbitos nacional, regional y local. El presente instrumento consultivo es el encargado de decidir sobre los temas fundamentales de las Comunidades Originarias, con la finalidad de formular opiniones o recomendaciones que coadyuven con la problemática.

Chile

La historia chilena está enmarcada en la reconstrucción de las bases democráticas, la participación ciudadana y los Pueblos Indígenas. En 1989, gracias al candidato presidencial Patricio Aylwin se fijó el primer encuentro nacional indígena, el cual se denominó “*Acuerdo Nueva Imperial*”, el cual consistió en incentivar una política de diálogo y participación en favor de los Pueblos Originarios.

En esta reunión se acordó la recuperación de tierras, el reconocimiento de derechos reconocidos a través de instrumentos internacionales, la creación de una nueva institucionalidad para los asuntos indígenas (la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo y una Comisión Especial de Pueblos Indígenas para estudiar una nueva legislación)³⁰

Una vez elegido el candidato Patricio Aylwin en 1990, se estableció la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), la cual tenía por objeto proponer un anteproyecto de ley, además de implementar un programa de acción para cubrir las necesidades más apremiantes de la comunidad originaria. Pero, recién en el año 1993 se promulga la ley 19.253, Ley sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas (Ley Indígena), dando reconocimiento por primera vez a que los Pueblos Indígenas integren la Nación Chilena, por lo cual, el Estado estaba en la obligación de proteger sus Derechos Colectivos. Además, surgió la aprobación del derecho consuetudinario indígena, por ende, se establece un sistema de justicia especial (jueces de paz indígenas), con la finalidad de resolver asuntos menores que acontecen en la comunidad.³¹

Con la ley anteriormente citada, se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que como institución pública era la responsable de la política en favor de los Pueblos Indígenas u Originarios, aunque es necesario advertir que tuvo muchas limitaciones, ya que hubo una gran resistencia por parte de la oposición conservadora. Esta entidad es la encargada de crear estrategias para la correcta formulación e implementación de las políticas públicas enfocadas en las comunidades originarias.

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNAS EN MATERIA DE CONSULTA PREVIA

A lo largo de la historia peruana, los pueblos indígenas han sido apartados de la Política Nacional, ya que han existido desigualdades para poder comprender las necesidades y derechos de las Comunidades Campesinas y Nativas, en el marco de su identidad cultural y cosmovisión.

Debido a esta problemática, el Estado decidió implementar una Política que garantice el reconocimiento y protección progresiva de sus Derechos Colectivos, a través de un sistema de monitoreo y evaluación, a través del Plan Nacional de Derechos Humanos, el cual es el resultado de un conjunto de esfuerzo y trabajo en equipo, en el participaron: el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional. En abril de 2018 se creó el tercer Plan Nacional de Derechos Humanos

³⁰ Aylwin, 2005 Pueblos indígenas de Chile antecedentes históricos y situación actual.

³¹ Salguero, 2014. Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala y Chile.

2018-2021, el cual establece 13 grupos de especial protección, entre los cuales encontramos a los Pueblos Indígenas y para ello comprende objetivos y acciones estratégicas.³²

En relación al a consulta previa, el responsable de la Acción Estratégica es el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por ende, son los encargados de implementarlo y fiscalizarlo. Al respecto, es necesario advertir que el propio Plan Nacional ha identificado que, lamentablemente, a la fecha de su expedición, ningún gobierno regional ha identificado medidas concretas respecto a la implementación del proceso de consulta previa, y tampoco existe una línea base en el porcentaje de mujeres lideresas indígenas³³.

VII. DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA

Desde la implementación del Convenio 169 de la OIT, el Perú ha alcanzado logros significativos en materia de consulta previa, sin embargo, tal como señala Richard Rubio³⁴ todavía hay un camino largo por recorrer, por ello, el Estado debe seguir impulsando políticas inclusivas para los Pueblos Indígenas u Originarios en el ejercicio de su derecho a la consulta previa, en relación a los siguientes puntos:

- a. Mejor calidad y mayor difusión de la información de la Consulta previa por parte del Estado, toda vez que sólo habilita talleres informativos para las poblaciones afectadas, y en muchas ocasiones traslada esta responsabilidad a las empresas que pretenden realizar actividades de exploración o extracción.
- b. El carácter vinculante del proceso de consulta previa, es decir, que cada vez que se realice una consulta, el Estado deberá obtener el consentimiento de las Pueblos Indígenas u Originarios para la realización de sus actividades económicas.

En la actualidad existen tres supuestos donde la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas es obligatorio: en caso de desplazamiento forzoso, en caso de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en las tierras de los pueblos indígenas, y en los casos de ejecución de planes de inversión o desarrollo o de concesiones de explotación de gran escala. Respecto a los supuestos anteriormente mencionados, es necesario afirmar que los dos primeros fueron citados en la Declaración de la ONU y el último fue señalado por la Corte Interamericana en el Caso de Saramaka vs. Surinam.³⁵

En ese mismo sentido, los supuestos recogidos por nuestra legislación son la primera y la segunda, sin embargo, no reconoce el tercer supuesto, que involucra el consentimiento obligatorio para la enajenación de tierras, territorios o recursos naturales, megaproyectos, entre otros³⁶. Ello, sin duda, debería ser sujeto a un mejor análisis en cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.

- c. Implementación de una plataforma intercultural por parte del Ministerio de Cultura, la cual debe contener una base de datos de los distintos Pueblos Indígenas u Originarios del Perú, el cual debe ser de fácil acceso y actualizada de manera permanente. Asimismo, es necesario la elaboración de una cartografía social, donde los integrantes de la comunidad realizan un bosquejo de su territorio y lo materializan a través de un mapa.

³² Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. pág.143

³³ Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. págs.145- 145

³⁴ Presidente de la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela.

³⁵ Salmón, Bregalio, Ocampo y Olivera, 2012. La Consulta Previa, libre e informada en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos. Pág. 58

³⁶ Salmón, Bregalio, Ocampo y Olivera, 2012. La Consulta Previa, libre e informada en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos. Pág.127

En relación a la cartografía social, cabe indicar que una ha sido implementada por Colombia con el objetivo de reconocer los peligros, incertidumbres y efectos negativos que se vienen desarrollando en su territorio a lo largo de los años, en materia de seguridad alimentaria, actores armados, daños ambientales, seguridad en las comunidades e irrespeto de los lugares sagrados³⁷.

- d. Implementación de un ente fiscalizador y sancionador, que coadyuvará a realizar monitoreos y verificaciones acerca del cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso de consulta previa, esto con miras a transformar la política de estado en materia de consulta previa. La presente institución tendría como objetivo verificar la correcta aplicación después de la fase de la decisión, y también podría sancionar con medidas administrativas en caso de incumplimiento.
- e. Sistema de articulación, de tal manera que solo un ente del Estado aborde el proceso de consulta previa, ya que en la actualidad el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Cultura mantienen labores en relación a la consulta previa.

La ley 29785 ha establecido que el encargado de coordinar e implementar políticas públicas referidas a este derecho es el Viceministerio de Interculturalidad, que pertenece al Ministerio de Cultura, sin embargo, la responsabilidad específica de la coordinación de las consultas es de la Dirección General de Derechos de los Pueblos de dicho Ministerio. Esta oficina se encarga de promover la implementación del derecho a la consulta previa, coordinar con las entidades promotoras para que lleven a cabo los procesos de consulta, mantener un registro de los resultados y realizar labores de sensibilización.

El Ministerio de Energía y Minas desde el 2015 también ha venido realizando procesos de consulta, sin embargo, han surgido inquietudes y cuestionamientos dado que en ciertos proyectos de inversión minera se han resistido a aplicar el proceso de consulta previa bajo la justificación que varias comunidades habrían renunciado al ejercicio de este derecho³⁸.

- f. Crear espacios de diálogo intercultural efectivo en materia de consulta previa, el cual busque la participación política, económica, educativa, social y cultural en favor de los Pueblos Indígenas u Originarios.

El presente criterio marcaría un hito en la historia peruana, ya que brindará un espacio de escucha activa hacia un sector olvidado de nuestra sociedad.

CONCLUSIONES

- a) La consulta previa constituye un derecho fundamental de los Pueblos indígenas u Originarios toda vez que es una garantía de protección para sus derechos colectivos tales como la participación, la libre determinación, la propiedad comunal, identidad cultural y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.
- b) La implementación de la Ley 29785, trajo consigo un gran avance en cuanto a la protección del derecho a la consulta previa reconocido en el Convenio 169 de la OIT, sin embargo, a siete años de su promulgación, aún hay retos pendientes para garantizar una correcta protección y acceso al proceso de consulta previa.
- c) En legislación comparada, podemos observar que diversos países latinoamericanos como Chile, Bolivia, Brasil y Colombia están en constante evolución. De ellos, cabe resaltar la

³⁷ Plan de Salvaguarda étnico del Pueblo Wounaab de Colombia. Pág. 14.

³⁸ Sanborn, Hurtado, Ramírez, 2016. *La consulta previa en el Perú: avances y retos*

política interna boliviana la cual podría ser un buen referente de aplicación al caso peruano ya que toma en cuenta una distinción en la aplicación de la consulta previa según el tipo de actividad económica a ser posiblemente ejecutada.

- d) El carácter vinculante de la consulta previa es de necesaria implementación en cumplimiento de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Saramaka vs. Surinam, en el entendido que representa un estándar interamericano en la materia.

RECOMENDACIONES

- a) A poco de celebrarse el bicentenario, nuestro país enfrenta grandes desafíos respecto a la correcta implementación de la ley de consulta previa, lo que implica un gran reto para nuestra sociedad, pues como toda norma jurídica tiene brechas de aplicación, las cuales tendrán que ser resueltas con calidad y eficiencia, asegurando el respeto de los derechos colectivos de nuestros pueblos indígenas y originarios.
- b) Es necesario que nuestro país realice convenios de cooperación con los países que han ratificado el Convenio 169, con la finalidad de realizar intercambio de buenas prácticas, para así aprender y reforzar nuestras políticas de Estado en materia de consulta previa.
- c) Es fundamental que el Estado peruano implemente la transversalización del enfoque intercultural dentro de las políticas públicas, con el objeto de ponderar las ideologías y costumbres de cada población, y con ello, asegurar la participación continua y permanente de los pueblos indígenas u originarios en materia de consulta previa.
- d) Resulta importante crear un sistema económico que tenga como función indemnizar a los pueblos indígenas u originarios por los procesos de consulta que no se hayan realizado desde 1995, año en el que nuestro país ratificó el Convenio 169, con el objeto de reparar los daños causados.

BLIBLIOGRAFÍA

- Alegre, A (2010). Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo “de la vida”. Recuperado de: <http://www.adaalegreconsultores.com.pe/articulos/articulo8a.pdf>
- Ameller, V y Chavez, D (2012). La consulta previa en el Estado boliviano. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3511/4.pdf>
- Aylwin, J (2005). Pueblos indígenas de Chile antecedentes históricos y situación actual. Recuperado de: http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0004.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2014). Decreto 66. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>
- Centro de Políticas Públicas: Chile. Consulta indígena es norma autoejecutable, justiciable y distinta a consulta ambiental. Texto de la Sentencia Corte de Puerto Montt. Recuperado de: <http://www.politicaspublicas.net/panel/jp/668-rol-36-2010.html>
- Comisión de Expertos (2009). Observación General sobre el Convenio núm. 169, 79.^a reunión, 2008. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

- Defensoría del Pueblo (2017). Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa Incluye experiencias de instituciones invitadas de Argentina, Brasil y Guatemala. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Libro-Buenas-practicas-defensoriales-en-consulta-previa-2017.pdf>
- Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (2009). Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf
- Grimaldo, M (2006). Identidad y política cultural en el Perú. Recuperado de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v12n12/a03v12n12.pdf>
- Meza-Lopehandía, M (2015). Consulta previa indígena en Chile: marco jurídico e implementación. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22363/1/FINAL%20-%20Consulta%20previa%20ind%C3%ADgena%20en%20Chile%20-%20marco%20jur%C3%ADdico%20e%20implementaci%C3%B3n.pdf>
- Ministerio de Cultura (2014). Derecho a la Consulta Previa. Recuperado de: <http://repositorio.cultura.gob.pe/bitstream/handle/CULTURA/511/Derechoalaconsultaprevia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Cultura (2014). Derecho de los pueblos indígenas en el Perú. Recuperado de: <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DerechosdelospueblosindigenasenelPeruMaterialesdecapacitacion2.pdf>
- Ministerio de Cultura, (2016). Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. Lima: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Organización de los Estados Americanos: Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (2019). Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314
- Organización Internacional del Trabajo (2015). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Parot, G (2014). La procedencia de la Consulta Indígena. Recuperado de <http://www.derecho.uchile.cl/noticias/102356/la-procedencia-de-la-consulta-indigena>
- Plan de salvaguarda étnico del pueblo Wounaan de Colombia. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_wounaan_choco.pdf
- Ruiz, D y Cárdenas, C (2005). ¿Qué es política pública? Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%20ES%20UNA%20POL%20P%20BLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%20ES%20UNA%20POL%20P%20BLICA.pdf)
- Ruiz, J. (2014). Problemas Jurídicos en la implementación de la Consulta Previa en el Perú: o los “pretextos jurídicos” del gobierno para incumplirla. Lima: Derecho & Sociedad
- RPP (2016). ¿Qué fue el Baguazo? Causas y consecuencias de una matanza. Recuperado de: <https://rpp.pe/peru/actualidad/que-fue-el-baguazo-causas-y-consecuencias-de-una-matanza-noticia-996965>
- Salguero, A (2014). Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Guate-

- mala y Chile. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/131927/Reconocimiento-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-guatemala-y-chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Salmón, E; Bregalio, D; Ocampo, D y Olivera, J (2012). La Consulta Previa, libre e informada en el Perú. La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos.
 - Sanborn, C; Hurtado, V y Ramírez, T (2016). La consulta previa en el Perú: avances y retos. Recuperado de: <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1195/DI6.pdf?sequence=6>
 - Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (2019). La importancia de las lenguas indígenas para el desarrollo. Recuperado de: <https://onu.org.pe/noticias/ano-lenguas-indigenas-peru-desarrollo/>
 - Tribunal Constitucional de Chile (2000). Sentencia N° 309. Recuperado de <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/678-sentencia-tribunal-constitucional-rol-309-agosto-2000.html>
 - Tribunal Constitucional (2009). EXP. N° 03343-2007-PA/TC. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
 - Tribunal Constitucional (2009). EXP. N° 06316-2008-PA/TC. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06316-2008-AA.pdf>
 - Tribunal Constitucional (2010). EXP. N° 0022-2009-PI/TC. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>
 - Tribunal Constitucional (2011). EXP. N.° 00025-2009-PI/TC. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00025-2009-AI.html>
 - Tribunal Constitucional (2018). EXP. N° 00889-2017-PA/TC. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00889-2017-AA.pdf>.
 - Yrigoyen, R (2011). El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. Recuperado de: http://www.derechoysociedad.org/IIDS/Documentos/El_Derecho_a_la_Libre_Determinacion.pdf

Fecha de recepción: 30 de setiembre de 2019.

Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2019.