



---

## **Entre el saqueo y el shock: la consulta previa en Perú durante la pandemia por COVID-19 y su impacto en los pueblos indígenas (Between Plunder and Shock: Prior Consultation in Peru during the COVID-19 Pandemic and Its Impact on Indigenous Peoples)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 14, ISSUE 5 (2024): NIKLAS LUHMANN'S SYSTEMS THEORY AND SOCIOLOGY OF LAW

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.2045](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2045)

RECEIVED 15 MARCH 2024, ACCEPTED 9 JULY 2024, VERSION OF RECORD PUBLISHED 1 OCTOBER 2024

ADRIANA CASTRO\* 

### **Resumen**

Este documento destaca que el Estado peruano tomó a la pandemia como una oportunidad para saquear derechos a los pueblos indígenas, a través de la aceleración de los procesos de consulta previa en minería, vulnerando derechos reconocidos en su propia legislación y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. El análisis de estos procesos de consulta (2020–2022) evidenció (I) falta de accesibilidad, ya que el Estado usó español jurídico en todos los documentos del proceso, a pesar de que en el 77.7% de las comunidades más del 80% de la población tenía una lengua indígena como lengua materna; (II) falta de buena fe, pues en el 88% de los casos se acortó etapas y se excluyó la etapa de diálogo intercultural; y (III) el no haber tenido como objetivo llegar a un acuerdo, usando menos tiempo y registrando solo una matriz de acuerdos por parte de una comunidad.

### **Palabras clave**

Pueblos indígenas; minería; doctrina del shock; consulta previa; COVID-19

### **Abstract**

This document highlights that the Peruvian State took advantage of the pandemic as an opportunity to infringe upon the rights of indigenous peoples by accelerating the prior consultation processes in the mining sector, thus violating rights recognized in its own legislation and the jurisprudence of the Inter-American Court. The analysis of consultation processes (2020–2022) evidenced (I) lack of accessibility, as the

---

Este artículo nació en el marco del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). La autora extiende su sincero agradecimiento al profesor Renato Constantino por su valioso apoyo y sus esclarecedores comentarios.

\* Adriana Castro Valle, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con especialidad en Derecho Internacional Público. Dirección de email: [acastrov@pucp.edu.pe](mailto:acastrov@pucp.edu.pe)

State used legal Spanish in all process documents, despite the fact that in 77.7% of the communities, over 80% of the population had an indigenous language as their mother tongue; (II) lack of good faith, as 88% of the cases had stages shortened and the intercultural dialogue stage excluded; and (III) the failure to aim at reaching an agreement, using less time and recording only a matrix of agreements from one community.

### **Key words**

Indigenous peoples; mining; shock doctrine; prior consultation; COVID-19

## Table of contents

1. Introducción .....	1469
2. Entre el saqueo y el shock: Un marco de análisis para la consulta previa minera durante la COVID-19 (2020–2022) .....	1471
3. La consulta previa en Perú durante el periodo 2020–2022: metodología y análisis de hallazgos a la luz de la jurisprudencia de la CoIDH.....	1479
3.1. La falta de accesibilidad.....	1483
3.2. Falta de buena fe .....	1485
3.3. Falta de acuerdo .....	1489
4. Conclusiones .....	1491
Referencias .....	1492

## 1. Introducción

En Perú, el movimiento indígena organizado fue el que impulsó la promulgación de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, el 7 de septiembre de 2011. Este impulso se dio como resultado del conflicto en Bagua (Amazonas), sucedido el 5 de junio de 2009, que dejó 33 muertos, 200 heridos y un desaparecido (Cavero 2011, 7). Este conflicto enfrentó a los pueblos indígenas y el Gobierno nacional por la promulgación de los Decreto Legislativos 1090 y 1064 que proporcionaban la base legal para privatizar los bosques comunales y facilitar actividades extractivas (Goldin *et al.* 2011). Este episodio desembocó en diferentes propuestas legislativas,<sup>1</sup> desde la sociedad civil y organizaciones indígenas, las cuales fueron canalizadas en el dictamen de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República. Sin embargo, se aprobó el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que, si bien poseía una mirada garantista del derecho a la consulta, no tomaba en consideración otros aspectos. Por ejemplo, las organizaciones indígenas representativas, agrupadas en el Pacto de Unidad, señalaron que el Viceministerio de Interculturalidad no debía ser “juez y parte” durante el proceso de consulta previa. Por el contrario, señalaron que se debía contar con una “Institución Indígena Autónoma” que diera seguimiento a los reclamos y acuerdos (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en adelante CNDDHH, 2012, 16).

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

Después de casi ocho años desde la promulgación del Reglamento de la Ley de Consulta, el 6 de marzo de 2020, se confirmó oficialmente el primer caso de COVID-19 en Perú. Así, mediante el Decreto Supremo No. 044-2020-PCM y sus prórrogas, se instauró un estado de emergencia nacional y se implementó el aislamiento social obligatorio. Según el portal del Estado “Normativa sobre Estado de Emergencia por Coronavirus”, entre abril de 2020 y abril de 2021, se emitieron 12 Decretos de Urgencia, 36 Decretos Supremos y 1 Resolución Ministerial que mantuvieron el estado de emergencia y las medidas adicionales que este implicaba. Estas restringieron el derecho a la libertad y seguridad

---

<sup>1</sup> La propuesta de la Defensoría del Pueblo presentada días después del conflicto señalado, la propuesta de la Mesa N° 3 de Consulta del Grupo Nacional de Desarrollo de la Amazonía -concertada entre organizaciones indígenas amazónicas y el Poder Ejecutivo-; y la propuesta de organizaciones indígenas amazónicas y andinas del Grupo de Diálogo Nacional Post Bagua –que buscó enriquecer la anterior (CNDDHH 2012, p. 15).

personal, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y tránsito (Defensoría del Pueblo 2022). Igualmente, se cerraron las fronteras internacionales, y se limitó la circulación de la población bajo un estricto toque de queda (Horton 2021).

Pese a ello, según el Banco Mundial (2023a, 10), Perú fue uno de los países más afectados por la pandemia en términos de impactos sanitarios y económicos. Para julio de 2022, Perú se encontraba entre los países con las tasas de mortalidad más altas debido al COVID-19, con más de 6,000 muertes por millón de habitantes. Igualmente, la economía peruana sufrió una contracción del 11% en 2020, la caída más grande en América Latina ese año (Banco Mundial 2023a, 10). Lo que provocó un aumento en la tasa de pobreza al 30,1% –el porcentaje más alto desde 2010– y un incremento en la pobreza extrema al 5,1% (Banco Mundial 2023a, 10).

La crisis provocada por la COVID-19 reveló la fragilidad de los avances sociales logrados en décadas anteriores, especialmente en lo que respecta a la situación de los pueblos indígenas en el país. Según Montag *et al.* (2021), la pandemia evidenció y agudizó la violencia estructural histórica contra esta población a nivel nacional. Este contexto se manifestó claramente en los procesos de consulta previa en materia minera, que se aceleraron durante la pandemia mediante una serie de oficios y opiniones técnicas emitidas por el Ministerio de Cultura (MINCU) y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Inicialmente, el MINCU, mediante Oficio Múltiple No. 000041-2020-DPGI/MC, estableció la suspensión de consultas que involucraran contacto directo con pueblos indígenas. Posteriormente, a través de una opinión técnica presentada al MINEM, mediante Oficio No. 000524-2020-DPGI/MC, precisó que, a excepción de la etapa de diálogo intercultural, la consulta podía ser realizada utilizando otros mecanismos no presenciales, siempre que se alcanzaran acuerdos con las comunidades consultadas.

Esta nueva modalidad de consulta fue objetada por parte de la sociedad civil, y el movimiento indígena, pues pese a ser una medida administrativa que afectaba a los pueblos indígenas a nivel nacional no fue consultada.<sup>2</sup> Además, permitía llevar a cabo 6 de las 7 etapas de la consulta previa de manera no presencial, pese a las complicaciones de accesibilidad que afronta la población indígena en Perú como resultado de la situación de pobreza que afrontan. Como estima el Banco Mundial (2023b), aunque los pueblos indígenas constituyen el 6% de la población mundial, alrededor del 19% se encuentra en extrema pobreza. Perú no es la excepción, ya que, aunque más del 25% de la población se identifica como indígena (Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– 2017, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental –SPDA– 2021), en 2019, el 20% de esta población se encontraba en situación de pobreza en comparación con el 9,1% de la población no indígena (CEPAL 2020,14). Pese a ello, la modificatoria de la modalidad de consulta, en la práctica, no encontró mayor resistencia en las demás instituciones del Estado. Por el contrario, la nueva modalidad permitió celeridad en las consultas mineras

---

<sup>2</sup> En Perú, la consulta previa se aplica a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente (art. 1, Ley N° 29785). A partir de la Sentencia de Acción Popular N° 29126-2018-Lima esto incluye la construcción de infraestructura para servicios públicos, inclusive, en materia de salud y educación.

del periodo 2020–2022, pues se ejecutaron el 30%<sup>3</sup> del total de este tipo de consultas desde la promulgación del Reglamento en 2012.

En este contexto, se plantea que el Estado aprovechó la pandemia por COVID-19 como una oportunidad para acelerar los procesos de consulta, vulnerando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la jurisprudencia vinculante de la CoIDH. Para demostrar esto, se explicará cómo los contextos de emergencia son utilizados para limitar derechos y cómo, en el caso que se presenta, esto se tradujo en un impulso para que el Estado acelere los procesos de consulta. Así, se analizaron los procesos de consulta minera implementados en el periodo 2020–2022, según la base de datos del Ministerio de Cultura (MINCU). El análisis de estos procesos de consulta (2020–2022) evidenció (I) falta de accesibilidad, ya que el Estado usó español jurídico en todos los documentos del proceso, a pesar de que en el 77,7% de las comunidades más del 80% de la población tenía una lengua indígena como lengua materna; (II) falta de buena fe, pues en el 88% de los casos se acortó etapas y se excluyó la etapa de diálogo intercultural; y (III) el no haber tenido como objetivo llegar a un acuerdo, usando menos tiempo y registrando solo una matriz de acuerdos por parte de una comunidad.

## **2. Entre el saqueo y el shock: Un marco de análisis para la consulta previa minera durante la COVID-19 (2020–2022)**

El planteamiento de Crabtree y Durand (2017, 23–24) sobre la hegemonía, en consonancia con la perspectiva de Gramsci (1971), sugiere que las élites mantienen su poder al establecer una narrativa que promueve un “sentido común” de aceptación sobre la opresión de un sector de la población. Esta narrativa contribuye a generar apatía y conformidad, lo que a su vez limita la resistencia al estatus quo. Mattei y Nader (2017, 48) retoman este enfoque argumentando que el actual Estado de Derecho se basa en la hegemonía, pues este utiliza tanto la fuerza como el consentimiento para oprimir a ciertos sectores de la población. Los autores plantean que los Estados implementan medidas que parecen ser “flexibles” pero que, en realidad, buscan sofocar cualquier intento de empoderamiento por parte de los grupos marginados, reafirmando así el sentido de normalidad que desalienta la oposición (Mattei y Nader 2019, 48).

Así, Mattei y Nader (2019, 48) señalan que, para imponer medidas que combatan este empoderamiento, los Estados recurren a una diversidad de estrategias, incluida la construcción y generalización de estereotipos (“sentido común”) para controlar a las personas oprimidas y justificar su dominación. A menudo, el oprimido es retratado como básico, sin capacidad de autodeterminación, lo que permite a los Estados hegemónicos saquear sus derechos (Mattei y Nader 2019, 48–49). Este proceso, según los autores, se lleva a cabo a través de la imposición de una negociación, en la que la

---

<sup>3</sup> El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) fue la entidad promotora de nueve procesos de consulta previa en materia minera, concluidos entre 2020 y 2022, según el portal de consulta previa del Ministerio de Cultura (MINCU). Es importante destacar que para esta investigación solo se tomaron en cuenta estos nueve procesos, ya que hasta marzo de 2024 son los únicos que contaban con información actualizada que incluía el plan de consulta, actas y acuerdos hasta las etapas 6 y 7 de dichos procesos. Estos nueve procesos de consulta minera, con respecto al total de 30 procesos de dicho tipo que, hasta marzo de 2024, contaban con información actualizada hasta las etapas 6 y 7 de consulta, representan el 30% del total. Ver: Ministerio de Cultura, s.f. *Consulta Previa. Procesos* [en línea]. Disponible en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>

aceptación del Derecho se convierte en parte de una sutil extorsión (Mattei y Nader 2019, 48–50). En la práctica, esta dualidad se refleja en la capacidad del Estado para adoptar políticas que, aunque aparentemente promueven la igualdad y la justicia, en realidad actúan como herramientas de mantenimiento del poder de las élites, lo que limita el avance de los movimientos sociales y las demandas de justicia.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (s.f.) señala que los pueblos indígenas enfrentan una situación de subordinación sistemática, frecuentemente materializada en graves violaciones de derechos humanos, racismo institucionalizado, desposesión de tierras, entre otros. Según el Banco Mundial (2023b) la esperanza de vida de los pueblos indígenas es hasta 20 años inferior al de las personas no indígenas. Asimismo, según la Organización Internacional de Trabajo (OIT) (2020, 2) más del 86% de las personas indígenas a nivel mundial trabajan en la economía informal, con salarios precarios y sin protección social. Esta situación, a su vez, es constatada, a nivel regional por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual señala que, si bien el 9,8% de la población total es indígena, estos enfrentan un patrón generalizado de pobreza, especialmente las mujeres indígenas en áreas rurales (CEPAL 2020, 13).

En el caso de Perú, Merino (2023, 6) señala que, debido al profundo legado colonial de subordinación hacia la población indígena, la estratificación de la sociedad nacional se ha basado en la etnicidad. Por lo que, la población indígena en Perú ha enfrentado discriminación estructural desde su conformación (Merino 2023, 6). Como se señaló, en 2019, el 20% de esta población se encontraba en situación de pobreza en comparación con el 9,1% de la población no indígena (CEPAL 2020, 14). Además, hasta 2017, el 18,4% de la población indígena carecía de acceso a agua potable, y el 30,7% no tenía acceso a saneamiento básico (CEPAL 2020, 15–16). Estas cifras ilustran la posición subordinada de los pueblos indígenas en Perú y la falta de garantías legales por parte del Estado de Derecho en la práctica. Es decir, a pesar de la promulgación de diversas leyes destinadas a proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas en Perú,<sup>4</sup> persisten brechas significativas en materia de pobreza, acceso a servicios básicos y seguridad jurídica sobre sus tierras.

Este fenómeno refleja el trasplante del derecho por parte del Estado hegemónico, que, en lugar de garantizar los derechos indígenas, impone un marco jurídico que no se traduce en acciones efectivas para proteger sus derechos en la práctica. Esto se hace especialmente evidente en situaciones de crisis, en la que los Estados encuentran justificación para promover medidas que fortalezcan su hegemonía. La “doctrina del shock” de Naomi Klein (2007) es relevante en este contexto, ya que sugiere que las crisis pueden ser aprovechadas para impulsar cambios que benefician a ciertos intereses. Klein (2007, 20) argumenta que la confusión y la desorientación resultantes de una crisis

---

<sup>4</sup> Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ratificado por el Estado peruano en 1994, entró en vigor en 1995); Constitución Política de Perú (Capítulo VI: art.88, art.89); Ley N° 24656, Ley de Comunidades Campesinas; Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial; Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios; Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785, entre otras.

proporcionan una oportunidad para introducir reformas favorables al mercado y al neoliberalismo, a menudo en detrimento de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Klein (2007, 11) sustenta esta hipótesis a partir de casos históricos como los de Chile, Argentina y Reino Unido, en los que se aprovecharon momentos de crisis para implementar reformas neoliberales en materia económica y social. Así, el “capitalismo del desastre” impulsó reformas a nivel mundial, sustentado en la interconexión mundial de una política neoliberal dominante, liderada por la “escuela de Chicago” de Milton Friedman (Martínez-Hernández y Pérez 2021, 108). Aunque la autora se centra en las reformas económicas neoliberales impulsadas durante crisis globales, el presente artículo se enfoca en las medidas nacionales implementadas alrededor de la consulta previa minera durante la crisis ocasionada por la pandemia global de COVID-19, en detrimento de la población indígena.

Como señalan Rojas *et al.* (2021, 67), la pandemia por la COVID-19 desencadenó un “estado de shock” a nivel mundial, lo que volvió a las sociedades más susceptibles a aceptar medidas que aparentaban abordar las problemáticas del nuevo escenario de emergencia. Como consecuencia, los sectores más afectados fueron las poblaciones que se encontraban en situación de vulnerabilidad, pues la desigualdad social se agravó debido al establecimiento de mecanismos hegemónicos legitimados por la emergencia. De acuerdo con José Francisco Calí Tzay (ONU 2020), Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, la pandemia por coronavirus repercutió de manera diferenciada sobre los pueblos indígenas, debido a las “desigualdades y discriminación sistémica” que enfrentaban previamente. Por lo que, desde su perspectiva, la pandemia por coronavirus “agravó críticamente” la situación de los pueblos indígenas, al punto de considerarse como una “doble pandemia” (ONU 2020).

En este contexto, la hegemonía de las industrias extractivas, especialmente la minera, se fortaleció mediante instrumentos legales y económicos que favorecieron su crecimiento a expensas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas. Un análisis de más de 500 fuentes escritas realizado por Earthworks *et al.* (2020) identificó patrones globales en la industria minera durante este periodo. Primero, diversos gobiernos presionaron para que la minería se considerara un servicio esencial, permitiendo su operación continua pese al riesgo de contagio para pueblos indígenas aledaños (Earthworks *et al.* 2020, 35). Asimismo, diversos gobiernos adoptaron medidas extraordinarias que restringieron la libertad de asociación y expresión, lo que diezmó la capacidad de los pueblos indígenas para defender sus territorios, aumentando el riesgo de sufrir violencia selectiva (Earthworks *et al.* 2020, 35). Finalmente, las empresas mineras utilizaron la crisis para presionar por cambios normativos que las favorecieran, buscando agilizar decisiones administrativas y debilitar la supervisión ambiental, con el objetivo de que esta desregulación se volviera permanente (Earthworks *et al.* 2020, 35).

En Perú, el primer año de pandemia trajo consigo una disminución del 11% en la economía nacional, lo que representó la peor baja desde 1950 (INEI 2020, Fowks 2021). Estas cifras legitimaron un paquete de medidas para reactivar la economía a nivel nacional. Así, el Programa de Garantías del Gobierno Nacional “Reactiva Perú”, oficializado mediante D. Leg. 1455, estuvo orientado a otorgar liquidez a las empresas, para lo cual se invirtieron hasta S/60.000 millones, equivalente al 8% del PBI del momento (MEF 2022). Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la primera

etapa del programa “Reactiva Perú”, más de 71.500 empresas accedieron a los préstamos y el 90% habría sido micro o pequeñas empresas (Pérez 2021). No obstante, el 0,74% de compañías concentró más del 21% del monto total de dinero prestado (Pérez 2021). Cabe precisar que, de estas 532 grandes empresas (0,74%), 31 pertenecían al rubro minero (Pérez 2021).

Así, según Miguel Lévano, de Oxfam, aunque las finanzas del sector minero no se vieron urgentemente afectadas porque no paralizaron operaciones, igual accedieron a préstamos directos con la banca privada, respaldados por el Estado y con tasas de interés más bajas (Pérez 2021). Por ejemplo, la mina de cobre Antamina, filial de la transnacional Glencore, obtuvo autorización para seguir operando, a pesar de la presencia de trabajadores infectados por COVID-19, lo que resultó en pérdidas mortales (Earthworks *et al.* 2020, 8). De manera similar, la mina Constancia, filial de la transnacional Hubday, continuó operando a pesar de los reclamos de trabajadores infectados por COVID-19 y de los pueblos indígenas aledaños a sus operaciones (Earthworks *et al.* 2020, 8).

Este favorecimiento al sector minero en búsqueda de una salida a la crisis económica ocasionada por la COVID-19 se concretizó en las declaraciones de la entonces ministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva, el 30 de junio de 2020. Señaló que, en el contexto de la reactivación económica del país, el Gobierno facilitaría la continuidad de los proyectos mineros, y, con dicho objetivo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Cultura (MINCU) impulsarían la ejecución de consultas previas virtuales (Gestión 2020).

Frente a ello, los principales líderes indígenas mostraron su rechazo. Lourdes Huanca, la entonces presidenta de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), señaló que la brecha de alfabetización digital alrededor de las mujeres indígenas bordeaba el medio millón de personas, por lo que una consulta previa virtual no sería efectiva (Gestión 2020). Igualmente, para Lizardo Cauper, presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), las declaraciones citadas evidenciarían que la agenda estatal priorizaría las actividades extractivas sobre la integridad de los pueblos indígenas, debido a que el MEF considera a la consulta solo como un “requisito administrativo” y no como un “derecho fundamental” (Gestión 2020). Igualmente, Wilder Sánchez, presidente de la Confederación Campesina del Perú (CCP), y Oseas Barbarán, presidente de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, (CONAP), coincidieron en que previamente el Estado debía cerrar las brechas en servicios y diálogo intercultural porque la pandemia los había colocado en una situación de indefensión frente a la lentitud en la atención de las autoridades (Gestión 2020).

Aunque, en mayo de 2020, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), frente a las diferentes críticas de las organizaciones indígenas representativas, señaló que no se llevarían a cabo consultas virtuales (Gestión 2020), insistió con las consultas no presenciales. Como se señaló, esto fue respaldado por una opinión técnica presentada por el MINCU al MINEM, mediante Oficio No. 000524-2020-DPGI/MC, mediante la cual precisó que, a excepción de la etapa de diálogo intercultural, la consulta podía ser realizada utilizando otros mecanismos no presenciales, siempre que se alcanzaran acuerdos con las comunidades consultadas. Así, el 55,5% de los procesos de consulta,

durante la tercera etapa del proceso,<sup>5</sup> involucraron intercambio de cartas y oficios, vía electrónica, mediante los cuales se aprobaron Planes de Consulta, adendas de Planes de Consulta, y la publicidad de estos, en comunidades campesinas con limitada conexión a internet (ver Tabla 1).

TABLA 1

No.	Proyecto minero	Localidad	Características Lingüísticas (BDPI) <sup>6</sup>	Observaciones
1	Proyecto de exploración minera Pucacruz (excepción).	Anexo Raquina, Comunidad Campesina Lucanas, Ayacucho (Quechuas).	42,35% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Se elaboró una matriz con acuerdos. Empleo de lenguaje técnico-jurídico.  Documentos en español.  Medida consultada: exploración minera.  En la etapa 3 (reunión preparatoria y publicidad), el Anexo Raquina, ante la suspensión de las consultas por emergencia sanitaria, aprobó la adenda del Plan de Consulta mediante Oficio N.º 008-P-CC-AA-L-2020 remitido al MINEM el 26 de junio de 2020.
2	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes.	Comunidad Campesina San Andrés, Ayacucho (Quechuas).	88,67% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Documentos en español.  Medida consultada: exploración minera.  En la etapa 3 (reunión preparatoria y publicidad), la adenda del Plan de

<sup>5</sup> Esto se produjo en la etapa 3 de los procesos de consulta. Durante esta etapa las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben ponerla en conocimiento de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas que serán consultadas (art. 11, Ley N° 29785).

<sup>6</sup> Ver: Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, s.f. *Buscador de localidades de pueblos indígenas* [en línea]. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas>

				<p>Consulta fue entregado vía electrónica a la comunidad de San Andrés. Igualmente, se entregó vía electrónica la medida a consultar (borrador de resolución que autoriza el inicio de actividades de exploración). La adenda al Plan de Consulta fue aprobada, inicialmente, por la comunidad mediante carta remitida al MINEM el 27 de junio de 2020.</p> <p>Esto, pese a que, en la adenda del Plan de Consulta, se señala que la señal de internet es limitada o inexistente, principalmente, en los anexos más alejados de la comunidad.</p>
3	Proyecto de exploración minera Lourdes.	Comunidad Campesina de Para, Ayacucho (Quechuas).	46,82% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	<p>Documentos en español.</p> <p>Medida consultada: exploración minera.</p> <p>En la etapa 3 (reunión preparatoria y publicidad), se le entregó a la comunidad de Para, vía correo electrónico, la adenda del Plan de Consulta. Igualmente, se entregó la propuesta de medida administrativa</p>

				<p>(borrador de la resolución que autoriza el inicio de las actividades de exploración) vía correo electrónico. Mediante carta remitida al MINEM, la comunidad de Para aprobó de la adenda del Plan de Consulta, ante la suspensión de las consultas por emergencia sanitaria.</p> <p>Esto, pese a que, en la adenda del Plan de Consulta, se señala que la señal de internet es limitada o inexistente, principalmente, en los anexos más alejados de la comunidad.</p>
4	Proyecto de exploración minera Jasperoide.	Comunidad Campesina Hacca, Anexo Pacla, Cusco (Quechuas).	98,17% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	<p>Documentos en español.</p> <p>Medida consultada: exploración minera.</p> <p>En la etapa 3 (reunión preparatoria y publicidad), la comunidad de Hacca aprobó mediante carta el Plan de Consulta.</p> <p>Igualmente, aprobó la adenda del Plan de Consulta, debido al inicio de la emergencia sanitaria, también fue aprobada mediante carta del 07 de septiembre de 2020.</p> <p>La publicidad del plan de consulta consistió en el envío</p>

				electrónico de la propuesta del Plan de Consulta y la propuesta de la medida administrativa (borrador de resolución que autoriza el inicio de actividades de exploración).
5	Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha.	Comunidad Campesina Chilloroya, Cusco (Quechuas).	89,53% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Documentos en español.  Medida consultada: exploración minera.
6	Proyecto de exploración minera Huacullo.	Comunidad Campesina Huacullo, Apurímac (Quechuas).	84,48% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Documentos en español.  Medida consultada: exploración minera.
7	Proyecto de exploración minera Santo Domingo.	Comunidades Campesinas de Curanco y Antabamba, Apurímac (Quechuas).	Comunidad Campesina Curanco: 89,92% tiene como lengua materna alguna lengua indígena. Comunidad Campesina Antabamba: 62,05% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Documentos en español.  Medida consultada: exploración minera.
8	Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II.	Comunidades Campesinas de Para y San Pedro, Ayacucho (Quechuas).	Comunidad Campesina Para: 88,67% tiene como lengua materna alguna lengua indígena Comunidad Campesina San Pedro: 76,27% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Documentos en español.  Medida consultada: exploración minera.  En la etapa 3 (reunión preparatoria y publicidad), el MINEM envió un Oficio a la comunidad de Para con la propuesta del Plan de Consulta. Mediante carta la comunidad aprobó el Plan de Consulta del proyecto de exploración mediante carta.

9	Proyecto de exploración minera Pucaloma.	Comunidad Campesina Puca Orcco Occaralla, Cusco (Quechuas).	96,55% tiene como lengua materna alguna lengua indígena.	Documentos en español. Medida consultada: exploración minera.
---	--	---	--	--

Tabla 1. Detalle de comunidades campesinas sujeto de consulta previa en el periodo 2020–2022.

Entonces, se evidencia que la Ley y el Reglamento de Consulta calzan dentro de la propuesta de Mattei y Nader, pues el marco normativo de consulta se ha constituido como una de las herramientas que el Estado hegemónico ha utilizado para perpetuar su control sobre los pueblos indígenas. Como se evidencia, este marco normativo se ha utilizado como una garantía administrativa suficiente para utilizar los proyectos mineros como rescate financiero ante las consecuencias económicas de la COVID-19 en Perú. Lo cual, a su vez, se alinea con lo planteado por Klein, pues ante el shock generado por dicha emergencia sanitaria el Estado no encontró mayores resistencias para acelerar los procesos de consulta, despojándolos de presencialidad y variando la esencia del diálogo intercultural que persiguen. Entonces, para evidenciar cómo el Estado peruano tomó a la pandemia como una oportunidad para vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, se analizó los casos de consulta minera implementados durante el periodo de pandemia por COVID-19 (2020–2022)<sup>7</sup> a la luz de lo desarrollado por la CoIDH.

### 3. La consulta previa en Perú durante el periodo 2020–2022: metodología y análisis de hallazgos a la luz de la jurisprudencia de la CoIDH

La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) no reconoce de manera explícita el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Sin embargo, ha interpretado que este derecho se desprende del derecho de propiedad privada reconocido en el artículo 21 de la CADH. En el caso de la *Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay* (2005, párr. 127–128), la CoIDH señaló que al analizar los alcances del artículo 21 de la CADH es apropiado utilizar el Convenio 169 de la OIT (C169OIT) como parte de la evolución del corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en la materia. Es decir, tomó el C169OIT como parte del corpus juris internacional que permite fijar el contenido y los alcances del derecho a la propiedad contenido en el artículo 21 de la CADH a favor de los pueblos indígenas.

En 2001, en el caso de la *Comunidad Awas Tingni vs. Nicaragua* (párr.149), la CoIDH señaló que los pueblos indígenas sostienen una tradición comunitaria sobre la propiedad de la tierra, debido a que la pertenencia de esta se centra en el grupo y no en el individuo. Posteriormente, en el caso de la *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* de 2005 (párr.137), y en el caso del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayacu vs. Ecuador* de 2012 (párr.145), precisó que la protección del derecho a la propiedad comunal es necesaria para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas desde una perspectiva física –debido al uso tradicional de los recursos naturales–, y cultural –debido al vínculo subjetivo que estos desarrollan con su territorio. Así, a partir de este último caso, la CoIDH señaló que el reconocimiento del derecho a la consulta es una garantía fundamental para la participación de los pueblos indígenas en las decisiones vinculadas

<sup>7</sup> Para lo cual se utilizarán los datos abiertos de la página web oficial del MINCU. Disponible en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>

a medidas que afecten sus derechos, especialmente, el derecho a la propiedad comunal (*Pueblo Indígena Kichwa de Sarayacu vs. Ecuador*, 2012, párr. 160). Es decir, estableció que el derecho a la consulta se desprende del artículo 21 de la CADH que, con base en su desarrollo jurisprudencial, no solo incluye la protección del derecho individual a la propiedad, sino también el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas.

Con respecto a la aplicación de este derecho durante la pandemia por COVID-19, cabe señalar que no se suspendió. Como señalan Díaz y Gaspar (2022, 217), los Estados no pueden deslindarse automáticamente de las obligaciones adquiridas al ratificar la CADH. Especialmente, las obligaciones de respeto y garantía (art.1.1 CADH) con respecto al derecho de consulta. Los autores (Díaz y Gaspar 2022, p. 217) enfatizan que el numeral 2 del artículo 27 de la CADH (suspensión de garantías) señala que no se puede suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal. En el caso de la *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* (2005, párr. 162), la CoIDH señaló que el Estado, con el objetivo de proteger el derecho a la vida (art.4 CADH), tiene la obligación de garantizar las “condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana” y evitar situaciones que las dificulten o impidan. De igual modo, en el caso de la *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* (2006, párr.153), la CoIDH reafirmó que el derecho a la vida involucra que los Estados adopten medidas adecuadas para disuadir cualquier amenaza a dicho derecho. Entonces, pese a que la pandemia por COVID-19 puede considerarse como un peligro público, no se puede suspender el derecho a la consulta de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. Esto porque afectaría directamente su derecho a la vida digna, protegida por el artículo 4 de la CADH, dada su relación de subsistencia y vinculación espiritual con sus territorios.

En el caso de Perú, la Ley y el Reglamento establecen siete etapas para la implementación de la consulta previa y 120 días para su ejecución (art. 8 y art. 24 respectivamente). El artículo 8 de la Ley de Consulta señala que, en primer lugar, la autoridad debe identificar la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta. En segundo lugar, la autoridad debe identificar a los pueblos indígenas a ser consultados y proceder con la publicidad de la medida legislativa o administrativa. Luego, deberá iniciar con la etapa de información de la medida legislativa o administrativa para que las comunidades afectadas procedan con la evaluación interna de dicha medida. Posteriormente, la autoridad deberá iniciar el proceso de diálogo intercultural entre representantes del Estado y del pueblo indígena. Con respecto a ello, el artículo 15 de la Ley, y el artículo 23 del Reglamento, señalan que la decisión final sobre la aprobación de la medida corresponde exclusivamente al Estado. La cual, si bien deberá ser motivada y tomar en cuenta las recomendaciones de los pueblos indígenas, es obligatoria para ambas partes, aunque no se llegue a un acuerdo.

En 2013, James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, visitó Perú para conocer temas vinculados a la consulta previa. El Relator reconoció que Perú era de los pocos países en el mundo que contaba con dichos instrumentos jurídicos (ONU 2013). Sin embargo, insistió en que el reto era su implementación según los estándares internacionales en la materia. El periodo de pandemia no fue la excepción a esta situación, como se demostrará, en este periodo se ejecutaron el 30% del total de consultas de dicho tipo –concluidas desde la promulgación

del Reglamento en 2012– en vulneración de la jurisprudencia planteada por la CoIDH. Cabe señalar que estas consultas se concentraron en tres regiones de la zona sur andina: Ayacucho (4/9 proyectos), Cusco (3/9 proyectos) y Apurímac (2/9 proyectos) (Ver Tabla 2), y el 100% de los procesos de consulta tuvieron como sujeto a comunidades campesinas pertenecientes al pueblo indígena Quechuas.<sup>8</sup>

TABLA 2

No .	Proyecto minero	Entidad promotora	Pueblo indígena	Ubicación	Tiempo (etapa 3–etapa 6)
1	Proyecto de exploración minera Pucacruz.	MINEM.	Quechuas .	Ayacucho (Lucanas/Lucanas).	24 de enero de 2020–22 de julio de 2020. <b>Suspensión de 102 días (COVID-19)</b> Total: 78 días.
2	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes.	MINEM.	Quechuas .	Ayacucho (Lucanas/Puquio).	28 de febrero de 2020–21 de agosto de 2020. <b>Suspensión de 103 días (COVID-19)</b> Total: 72 días.
3	Proyecto de exploración minera Lourdes.	MINEM.	Quechuas .	Ayacucho (Lucanas/Chaviña).	28 de febrero de 2020-21 de agosto de 2020. <b>Suspensión de 130 días (COVID-19)</b> Total: 45 días.
4	Proyecto de exploración	MINEM.	Quechuas .	Cusco (Paruro/Omacha).	07 de agosto de 2020–17 de

<sup>8</sup> Los quechuas son un pueblo indígena predominante en la zona andina de Perú, y en países limítrofes como Bolivia y Ecuador (Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios –BDPI– s.f.) Cuentan con 4.293 de 4.800 localidades reconocidas como comunidades campesinas legalmente (BDPI s.f.). Además, el 100% de las comunidades campesinas consultadas, entre 2020 y 2022, tienen reconocimiento legal como tales (BDPI s.f.).

	minera Jasperoide.				octubre de 2020. Total: 71 días.
5	Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha.	MINEM.	Quechuas .	Cusco (Chumbivilcas/Livitaca) .	04 de noviembre de 2020–20 de diciembre de 2020. Total: 46 días.
6	Proyecto de exploración minera Huacullo.	MINEM.	Quechuas .	Apurímac (Antabamba/Oropesa).	15 de noviembre de 2020–10 de enero de 2021. Total: 56 días.
7	Proyecto de exploración minera Santo Domingo. <sup>9</sup>	MINEM.	Quechuas .	Apurímac (Antabamba/Antabamba).	06 de abril de 2021–30 de mayo de 2021. Total: 54 días.
8	Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II.	MINEM.	Quechuas .	Ayacucho (Lucanas/Chaviña).	<b>Comunidad de Para</b> 3 de mayo de 2021–27 de junio de 2021. Total: 55 días. <b>Comunidad de San Pedro</b> 19 de septiembre de 2021–28 de noviembre de 2021. Total: 70 días.
9	Proyecto de exploración	MINEM.	Quechuas .	Cusco (Quispicanchi/Ocongate).	19 de setiembre de 2021–21

<sup>9</sup> Aunque, hasta marzo de 2024, esta consulta previa se encontraba en proceso de actualización en la base de datos del MINCU, contaba con información pública hasta la etapa 6, por lo que fue tomado en cuenta.

	minera Pucaloma.				de noviembre de 2021. Total: 63 días.
--	---------------------	--	--	--	---

Tabla 2. Procesos de consulta previa en minería implementados en el periodo 2020–2022.

Para evidenciar las vulneraciones en dicho contexto, se seguirá el planteamiento de la CoIDH en el caso de *Comunidad Kichwa de Sarayacu vs. Ecuador* (2012, párr.178) en el que desarrolló el contenido del derecho a la consulta, a partir de 6 características reiteradas en el caso *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras* (2015, párr.162): a) buena fe, b) finalidad de llegar a un acuerdo, c) consulta adecuada y accesible, d) estudio de impacto ambiental, e) consulta informada y f) carácter previo de la consulta. En esta sección se han utilizado, de manera puntual, tres ejes: (I) falta de accesibilidad, (II) falta de buena fe y (III) falta de acuerdo dada su vinculación con las cifras halladas en las consultas mineras durante el periodo de pandemia (2020–2022).

### 3.1. La falta de accesibilidad

La CoIDH ha indicado que, si bien la consulta no tiene un único modelo de ejecución, debe tener en cuenta el contexto nacional y de los pueblos indígenas afectados (Caso *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* 2005, párr. 202). En 2005, en el caso de la *Comunidad Yakye Axa* (párr. 102), la CoIDH señaló que, con base en la obligación de garantía (art. 1.1 CADH), los Estados deben asegurar que los trámites de los pueblos indígenas para el reclamo de sus tierras cuenten con procedimientos simples y accesibles. Además, señaló que los órganos estatales encargados deben poseer las capacidades técnicas y de ejecución para una oportuna respuesta en el marco de estos procesos, y así garantizar una posibilidad real a los pueblos afectados (CoIDH 2005, párr.102). Es decir, los estados deben contar con organismos técnicos especializados, con capacidad de ejecución, que garanticen respuestas oportunas a las solicitudes de consulta presentadas. Se entiende que no se deberán presentar barreras lingüísticas, geográficas, o burocráticas para la realización de estos trámites.

En ese sentido, en 2012, en el caso del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012, párr. 208) la CoIDH destacó que los pueblos indígenas deben estar informados sobre los riesgos potenciales de los planes de desarrollo o inversión, incluyendo aspectos ambientales y de salud. Es decir, los documentos no solo deben ser lingüísticamente accesibles para los pueblos indígenas, también deben incluir información detallada sobre los riesgos que implican las actividades en consulta. Como señala Urteaga (2018, 18), el uso de tecnicismos en la aplicación del derecho a la consulta resignifica su aplicación y desmedra el poder negociador de los pueblos indígenas frente a un procedimiento que, en principio, se dice ser intercultural.

En Perú, el artículo 8 de la Ley de Consulta señala que en la tercera etapa se debe llevar a cabo una reunión preparatoria que busque aprobar el Plan de Consulta y dar publicidad a la medida administrativa que afectaría a la población indígena. Igualmente, establece que en la cuarta etapa se debe informar a la población indígena sobre dicha medida, lo cual se lleva a cabo mediante talleres informativos ejecutados por la entidad promotora, en este caso, el MINEM en procesos de consulta minera. En este punto, es pertinente señalar que en Perú el 16,3% de la población total (4.390.088 personas) tiene

como lengua materna una lengua indígena (El Peruano 2021). De esta cifra, el 13,9% de las personas tiene como lengua materna el quechua; el 1,7% tiene como lengua materna el aimara; y el 0,85% tiene como lengua materna alguna lengua indígena de la Amazonía (El Peruano 2021).

En el caso analizado, el 100% de las comunidades campesinas afectadas pertenecen al pueblo Quechuas. Como se evidencia en la Tabla 1, más del 80% de la población de siete de las nueve comunidades campesinas posee como lengua materna alguna lengua indígena. Sin embargo, el 100% de los documentos de los procesos de consulta, dispuestos de manera pública en la página web del MINCU, se encuentran en español jurídico. Por ejemplo, en el caso del Proyecto de exploración minera Jasperoide, pese a que el 98,17% de la población afectada tiene como lengua materna el quechua, el Plan de Consulta fue entregado a la comunidad íntegramente en español e involucró lo siguiente (MINEM 2020b): (a) términos jurídicos referidos a sustento y desarrollo normativo, (b) términos metodológicos referidos a los enfoques a utilizar durante la consulta, y (c) términos de ingeniería referidos a la medida a consultar. Cabe señalar que solo en el proyecto de exploración minera Pucacruz se propuso una matriz de acuerdos durante el proceso de diálogo intercultural que, de igual modo, requirió ser redactado en español y en lenguaje técnico-jurídico, pese a que el 42,35% de la población tenía como lengua materna alguna lengua indígena (ver Tabla 1).

Además, en el caso concreto, el 100% de los proyectos están relacionados con la fase de exploración minera, por lo que la adecuada comunicación sobre las posibles afectaciones que esta implica son clave. Como señala Steinmuller (1996, 68), la minería es una actividad que involucra riesgos, inclusive, en su etapa de exploración. Esta implica (I) estudios de gabinete, (II) reconocimiento y prospección de las áreas seleccionadas y (III) exploración detallada en estas zonas (Steinmuller 1996, 68). Esta, a su vez, puede implicar construcción de socavones y perforaciones (Steinmuller 1996, 68). Es decir, se pueden generar afectaciones ambientales que pueden impactar en la integridad de los pueblos indígenas ubicados en la zona de influencia del proyecto minero.

Pese a la complejidad técnica que esta actividad implica, y las evidentes brechas lingüísticas señaladas anteriormente, la tercera etapa de los procesos de consulta analizados, que involucra la aprobación del Plan de Consulta y la publicidad de la medida, fue una de las principales etapas afectadas durante la pandemia. Así, el 55,5% de los procesos de consulta, durante la tercera etapa, involucraron intercambio de cartas y oficios, vía electrónica, mediante los cuales se aprobaron Planes de Consulta, adendas de Planes de Consulta y la publicidad de estos en comunidades campesinas con limitada conexión a internet (ver Tabla 1).

Por ejemplo, en el caso de los proyectos de explotación minera Lourdes y Mónica Lourdes, la adenda del Plan de Consulta, ante la declaración de emergencia sanitaria, fue entregada vía electrónica a las comunidades afectadas (comunidad San Andrés y Para). Igualmente, se les entregó vía electrónica la medida administrativa a consultar (borrador de resolución que autoriza el inicio de actividades de explotación). Esto sucedió pese a que en las adendas de los Planes de consulta se señala que las comunidades afectadas cuentan con señal de internet limitada o inexistente, principalmente, en los anexos más alejados (ver Tabla 1). Igualmente, en el caso del proyecto minero Jasperoide, la comunidad de Hacca tuvo que aprobar mediante una

carta el Plan de Consulta, y su adenda, ante la emergencia sanitaria. Cabe resaltar que, en dicho caso, la publicidad del plan de consulta consistió únicamente en el envío electrónico de la propuesta de la medida administrativa (ver Tabla 1).

Estos datos, con respecto a la característica de adaptabilidad y adecuación establecidas por la jurisprudencia de la CoIDH, plantean preocupaciones alrededor de la falta de acceso a la información en su idioma materno y la complejidad técnica-jurídica de los documentos. En el primer caso, la aplicación de la consulta debe orientarse a establecer un diálogo intercultural respetando el contexto particular de cada pueblo indígena afectado. Lo cual involucra que los documentos clave de los procesos de consulta se encuentren en sus idiomas originarios, y no exclusivamente en español. En general, pero específicamente durante la pandemia y por las restricciones de movilidad que esta implicó, la publicación de los acuerdos tomados durante los procesos de consulta exclusivamente en español jurídico limita el derecho a la consulta de los pueblos indígenas afectados. Dado que se imposibilita la revisión de los acuerdos del proceso de consulta a miembros no hispanohablantes de las comunidades afectadas a lo largo del tiempo. Entonces, aunque el quechua es la lengua indígena más hablada en Perú, es evidente la desprotección lingüística hacia la población indígena Quechuas consultada. Por lo que, cabe preguntarse ¿cuál es la situación de las otras lenguas indígenas reconocidas a nivel nacional? Por ejemplo, ¿qué garantías se le otorga al 0,85% de la población que tiene como lengua materna alguna lengua indígena de la Amazonía?

Con respecto al segundo punto, la complejidad técnica-jurídica de los documentos, aunada a la brecha lingüística descrita, evidencia la necesidad de una adecuada publicidad de la medida para llegar a acuerdos sobre el Plan de Consulta. Sin embargo, como se señaló, la pandemia implicó el despojo de la presencialidad de esta etapa por parte del ente rector en materia de consultas mineras, y evidenció la falta de capacidad técnica de entidades estatales especializadas en diálogo intercultural. Dañando la oportunidad de comprensión y profundización de las comunidades campesinas afectadas sobre la etapa de exploración de los proyectos mineros a ejecutarse en sus territorios. Y, por ende, limitando seriamente su derecho a la consulta, convirtiéndolo en la práctica, como señala Urteaga (2018, 18), en un derecho procedimentalizado a partir de tecnicismos que dificultan una verdadera simetría de participación. Teniendo en cuenta que los pueblos indígenas no tienen derecho al consentimiento previo, libre e informado en Perú, y solo tienen garantías sobre el derecho a la consulta, lo mínimo que debe garantizar el Estado es una participación accesible y adecuada que no profundice las asimetrías de poder existentes.

### 3.2. Falta de buena fe

Con respecto a la buena fe, el artículo 6.2 del C169OIT señala que la consulta debe realizarse de una “manera apropiada a las circunstancias”. En ese sentido, los artículos 19 y 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) indican que los Estados deben cooperar con los pueblos indígenas interesados a través de sus instituciones representativas, de manera previa a la implementación de medidas legislativas o administrativas que los afecten. Esto se recoge en el caso del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012, párr. 86), en el que la CoIDH señaló que la consulta no debe “agotarse en un mero trámite formal”, sino que debe constituirse como un “verdadero instrumento de participación”. Además, la

CoIDH ha señalado que la buena fe implica la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado y la desintegración del tejido social de los pueblos indígenas (Caso del *Pueblo Indígena de Sarayaku vs. Ecuador* 2012, párr. 86). Por lo cual, como señala Leyva (2018, 65), es necesario tomar en consideración que la consulta debería implicar modificar las dinámicas de poder existentes entre el Estado y los pueblos indígenas. Especialmente, porque la asimetría de poder entre ambas partes perpetúa el nulo poder de decisión de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales.

En Perú, el artículo 8 de la Ley de Consulta señala que en la quinta etapa se produce la evaluación interna de la medida, y en la sexta etapa, la autoridad estatal debe iniciar el proceso de diálogo intercultural entre representantes del Estado y del pueblo indígena. La última etapa consiste en que el Estado emita la decisión final sobre la medida, aunque el pueblo indígena haya expresado su negativa. Cabe señalar que el Reglamento de la Ley de Consulta exige que la etapa de diálogo intercultural sea presencial, aunque establece como excepción que el acta de evaluación interna de la comunidad, en caso esté de acuerdo con la medida, pueda ser utilizada como reemplazo de esta. Aunque en principio se evidencia que, formalmente, el Estado peruano recoge lo exigido internacionalmente alrededor del requisito de buena fe, la excepción señalada relativiza dicha característica, pues el Estado la utiliza sistemáticamente para acortar procesos de consulta.

TABLA 3

No .	Proyecto minero	Ubicación	Tiempo (etapa 3–etapa 6)	Duración (etapas)	Observaciones
1	Proyecto de exploración minera Pucacruz.	Ayacucho (Lucanas/Lucanas).	78/120 días.	Se llevaron a cabo las 7 etapas.	Se suspendió el proceso entre el 16 de marzo de 2020 y el 26 de junio 2020, debido a la pandemia por COVID-19.  El Acta de Evaluación Interna es diferente al Acta de Consulta.  Se elaboró una matriz con acuerdos.
2	Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes.	Ayacucho (Lucanas/Puquio).	72/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	Se suspendió el proceso entre el 16 de marzo de 2020 y el 27 de junio de 2020, debido a la

					<p>pandemia por COVID-19.</p> <p>El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.</p>
3	Proyecto de exploración minera Lourdes.	Ayacucho (Lucanas/Chaviña).	45/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	<p>Se suspendió el proceso entre el 16 de marzo de 2020 y el 24 de julio de 2020, debido a la pandemia por COVID-19.</p> <p>El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.</p>
4	Proyecto de exploración minera Jasperoide.	Cusco (Paruro/Omacaha).	71/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	<p>Se reinició el proceso de consulta el 7 de agosto de 2020, debido a la pandemia por COVID-19.</p> <p>El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.</p> <p>El Plan de Consulta y la propuesta de medida administrativa a ser consultada fueron entregadas vía</p>

					correo electrónico.
5	Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha.	Cusco (Chumbivilcas /Livitaca).	46/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.
6	Proyecto de exploración minera Huacullo.	Apurímac (Antabamba/Oropesa).	56/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.
7	Proyecto de exploración minera Santo Domingo.	Apurímac (Antabamba/Antabamba).	54/120 días.		El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad.
8	Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II.	Ayacucho (Lucanas/Chaviña).	Comunidad Para: 55/120 días Comunidad San Pedro: 70/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad en ambos casos.
9	Proyecto de exploración minera Pucaloma.	Cusco (Quispicanchi/Ocongate).	63/120 días.	No se llevaron a cabo las 7 etapas. Faltó la etapa de diálogo.	El Acta de Evaluación Interna se tomó como Acta de Consulta a pedido de la comunidad en ambos casos.

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

Como se evidencia en la Tabla 3, los procesos de consulta no utilizaron los 120 días asignados por la Ley para llevar a cabo las siete etapas; por el contrario, se acortó la etapa de diálogo intercultural al utilizar en ocho de los nueve casos el acta de consulta interna de la comunidad como acta de diálogo intercultural con el Estado. Entonces, en el 88% de los casos no se produjo la etapa de diálogo intercultural de manera presencial. Solo en el caso del Proyecto de exploración minera Pucacruz en Lucanas (Ayacucho), la comunidad propuso una matriz de acuerdos durante el diálogo con las autoridades estatales (MINEM 2020a). Esto es particularmente relevante porque esta es la única etapa

en que la Ley y el Reglamento exigen presencialidad. Inclusive, en el contexto de pandemia, formalmente, el MINCU señaló que no podía ser despojada de esta. Pese a ello, la entidad promotora de las consultas mineras, el MINEM, encontró la manera de evitarla y despojar de presencialidad, parcialmente, a las otras etapas del proceso que habían sido flexibilizadas mediante opiniones técnicas.

Es decir, si bien durante la tercera etapa el MINEM se vio forzado a suspender las consultas ante la declaración de emergencia sanitaria, la reanudación de estas se produjo mediante el envío de cartas y oficios (ver Tabla 1). Como se precisó en el punto anterior, inclusive, involucró la publicidad vía electrónica de los planes de consulta modificados por la suspensión (ver Tabla 1), aunque la mayoría de las comunidades Quechuas de zonas rurales no tienen acceso adecuado a internet. Este 55,5% de procesos de consulta que, durante su tercera etapa, involucraron alguna modalidad de despojo de presencialidad se debe evaluar junto al 88% de procesos de consulta en los cuales de forma sistemática no se llevó a cabo la sexta etapa de diálogo cultural. Lo cual evidencia que, con excepción de los talleres informativos llevados a cabo en la cuarta etapa, el Estado no entabló un diálogo real con las comunidades quechuas afectadas y, por el contrario, suspendió, acortó y despojó de presencialidad a los procesos de consulta.

Estos datos, con respecto a la característica de buena fe evidencian que, contrario a lo dispuesto por la CoIDH, el Estado enfrenta a los pueblos indígenas a una sutil coerción: si es que no se acepta la negociación de la consulta bajo sus términos, el Estado, igualmente, tomará la decisión final sobre la ejecución del proyecto, según lo permite la Ley y el Reglamento. Aunque el Estado afirme que la no ejecución de la etapa de diálogo cultural es una decisión de los pueblos indígenas consultados, durante la pandemia no se les otorgaron opciones interculturales viables para ejecutar dicha instancia del proceso, como se evidencia en el 55,5% de casos en los que se produjeron interacciones despojadas de presencialidad durante la tercera etapa del proceso, el cual comprende la comprensión de la magnitud de la medida administrativa que los afecta.

### 3.3. Falta de acuerdo

En cuanto a la finalidad de llegar a un acuerdo, no existe una línea jurisprudencial clara por parte de la CoIDH (Bregaglio 2015, 28). En el caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam* de 2007, la CoIDH señaló que la consulta tiene como fin llegar a un acuerdo con el pueblo indígena afectado, pero planteó excepciones. En el mismo caso, señaló que para planes de inversión o desarrollo a gran escala, era necesario obtener un consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados (*Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 2007, párr. 133–134). Sin embargo, no precisó las características de estos proyectos que requieren consentimiento. Asimismo, en el caso del *Pueblo Kichwa de Sarayacu vs. Ecuador* de 2012, la CoIDH señaló que la consulta no es un “mero trámite formal” y debe ser un verdadero instrumento de participación, orientado a un diálogo respetuoso que busque consenso (CoIDH 2012, párr. 186). Pese a ello, no reiteró ni precisó cuándo es necesario el consentimiento.

James Anaya, Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, afirmó que cualquier medida con un efecto directo y considerable en la vida de los pueblos indígenas requiere consentimiento (ONU 2009). Reconoció dos situaciones adicionales en las que el consentimiento es mandatorio: traslado de pueblos indígenas

fuera de su territorio y almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en su territorio. No obstante, Anaya indicó que el consentimiento previo, libre e informado es solo un principio guía, conexo al deber estatal de celebrar consultas previas. Desde su perspectiva, el consentimiento, tal como se plantea en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI) (artículo XVIII), podría equivaler a un “veto” de los pueblos indígenas.

En Perú, no existe la exigencia legal de llegar a un acuerdo durante la consulta, aunque se plantea como objetivo en la ley, y mucho menos se precisa escenarios en los que se requiera consentimiento por parte de los pueblos indígenas afectados. Para comprender este planteamiento es preciso puntualizar brevemente el origen de esta normativa. La Ley y Reglamento de consulta tienen sus antecedentes en la Sentencia 00024-2009-AI (2011, párr. 27–35) del Tribunal Constitucional sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por Gonzalo Tuanama y 5000 ciudadanos contra el D. Leg. No.1089. Este establecía un régimen excepcional de formalización y titulación de predios rurales que desembocó en un conflicto socioambiental durante el gobierno del expresidente Alan García (2006–2011). En 2011, la sentencia reconoció la obligatoriedad del derecho a la consulta, basándose en el Convenio 169 de la OIT, y desarrolló sus características de cara a su aplicación en el contexto nacional (; Blanco 2019, 286). Posteriormente, esto fue recogido por la Ley de Consulta en 2011, y por el Reglamento de 2012.

Cristina Blanco (2019, 277–280) señala que este caso se produjo en un contexto caracterizado por el fortalecimiento de las medidas neoliberales impulsadas inicialmente por el gobierno de Alberto Fujimori (1990–2000) a partir de la promulgación de la Constitución de 1993, continuadas por gobiernos democráticos sucesivos. Así, durante el gobierno de Alan García (2006–2011) no solo se fortaleció el modelo económico neoliberal, sino que se promulgaron medidas que impactaron especialmente en los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Blanco 2019, 278). Para Urteaga (2018, 16), la pobre implementación de la consulta en Perú responde a factores culturales inmersos en dinámicas de poder. Según la autora, el Estado peruano, en el marco de políticas neoliberales, utiliza diferentes estrategias para evitar la ejecución de los procesos de consulta, pues desanimarían al sector privado a continuar con sus inversiones. Por ejemplo, en consultas mineras prepandemia, el Estado pagaba consultorías privadas para que comprueben “científicamente” que no existían pueblos indígenas en la zona del proyecto, evitando así la aplicación de la consulta (Urteaga 2018, 18).

Entonces, antes de la pandemia por COVID-19, el Estado peruano ya evitaba establecer diálogos interculturales para buscar consensos en la ejecución de proyectos mineros. Por lo que, aunque el Viceministerio de Interculturalidad emitió el Oficio Múltiple No. 000041-2020-DPGI/MC el 24 de mayo de 2020, en el que suspendió la implementación de consultas que implicaran contacto directo con pueblos indígenas hasta el fin de la emergencia sanitaria, más tarde, hizo una excepción. Así, el MINCU permitió que se continúe las consultas mediante “otros mecanismos que no impliquen contacto directo con los pueblos indígenas (...) para realizar procesos de consulta previa” (MINEM 2020a). Esto requería que las entidades promotoras, como el MINEM, llegaran a un acuerdo con los pueblos consultados. Esta disposición fue reiterada en el Oficio No. 000524-2020-DPGI/MC del 2 de julio de 2020, en la que el Viceministerio ratificó que, excepto en la etapa de diálogo intercultural, la consulta podía llevarse a cabo de diversas

---

formas acordadas entre las partes, ya que la Ley y el Reglamento de consulta no exigían su presencialidad (MINEM 2020a).

Pese a que esta medida permitía a los pueblos indígenas pactar los nuevos canales para realizar las primeras etapas del proceso de consulta, la decisión emitida por el MINCU en una opinión técnica implicó una interpretación jurídica que varió la esencia del procedimiento de la consulta. Es decir, ante la evidente imprecisión de la Ley y el Reglamento frente a la pandemia por COVID-19, no se llevó a cabo un proceso de consulta previa sobre el contenido de la opinión técnica del MINCU, resultando en un aceleramiento de los procesos de consulta que fueron reactivados luego de la suspensión por la emergencia sanitaria. Como se observa en la Tabla 3, el tiempo contabilizable desde la etapa de publicidad de la medida administrativa hasta la etapa de diálogo intercultural promedia solo 61 de los 120 días totales prescritos por la Ley de consulta, utilizando solo alrededor del 50% del tiempo asignado.

Por ejemplo, en el caso del Proyecto de exploración minera Pucacruz se produjo una suspensión de 102 días, y solo se utilizaron 78 de 120 días posibles para ejecutar la consulta. Este es el único caso en el que la comunidad exigió que la sexta etapa se realice presencialmente y presentó una matriz de acuerdos antes que el Estado decidiera que el proyecto minero se lleve a cabo. En el caso del proyecto minero Mónica Lourdes, se produjo una suspensión de 103 días y solo se utilizaron 72 de 120 días para ejecutar la consulta. La reducción de días se debió a que durante la tercera etapa se envió la adenda del Plan de Consulta y la medida a consultar vía correo electrónico. Asimismo, la consulta en el caso del proyecto minero Lourdes se suspendió 130 días y solo se utilizaron 45 días para ejecutar la consulta, entregando la adenda del Plan de Consulta y la propuesta de medida administrativa por correo electrónico.

Así, con relación al estándar de la CoIDH y el contexto pandémico, se evidencia que el Estado peruano no otorgó las garantías necesarias para que durante los procesos de consulta mineros se produzcan consensos entre las partes. Como las cifras revelan solo se utilizaron de 61 de los 120 días totales prescritos por la Ley, y solo se elaboró una matriz de acuerdos, proveniente del único caso de consulta en el que la comunidad campesina afectada exigió presencialidad en la etapa de diálogo cultural. Por lo que el aceleramiento de los plazos durante la pandemia destaca las debilidades estructurales en la normativa peruana, derivadas de antecedentes históricos que favorecen intereses neoliberales y relativizan la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta práctica, junto con la interpretación institucional flexible de las leyes de consulta durante la pandemia, muestra una tendencia sistemática a minimizar la intervención de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y territorios en un contexto que prioriza las actividades extractivas.

#### **4. Conclusiones**

Hace más de diez años, Perú promulgó la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, y su Reglamento. Sin embargo, su implementación no garantiza las características que la jurisprudencia vinculante de la CoIDH ha desarrollado en la materia. Esto se ha evidenciado, especialmente, durante la pandemia COVID-19, la cual abarcó los años 2020–2022. El Estado debió implementar los procesos de consulta (I) garantizando que sea adecuada y accesible, (II) con buena fe, y (III) con la finalidad de llegar a un acuerdo.

No obstante, mediante oficios y opiniones técnicas –y pese a la resistencia de organizaciones indígenas y sociedad civil, y sin la ejecución de una consulta ad hoc– decidió continuar con la implementación de las consultas mineras despojadas de presencialidad.

Bajo este modelo de consulta modificada, el Estado ejecutó el 30% del total de consultas mineras, desde la creación de la Ley y el Reglamento. Lo cual resultó en lo siguiente: (I) la falta de accesibilidad, ya que el Estado usó español jurídico en la totalidad de los documentos del proceso, a pesar de que en el 77,7% de las comunidades más del 80% de la población tenía una lengua indígena como lengua materna, (II) la falta de buena fe, pues en el 88% de los casos se acortó etapas y se excluyó la etapa de diálogo intercultural, y (III) el no haber tenido como objetivo llegar a un acuerdo, usando en promedio solo el 50% del tiempo asignado y registrando solo una matriz de acuerdos por parte de una comunidad.

Entonces, este marco normativo de emergencia se constituyó como una oportunidad para que el Estado acelerara las consultas mineras bajo aparente legalidad. Pese a que en la práctica esta nueva interpretación de la consulta permitió despojarla de presencialidad, acortarla y evitar el diálogo intercultural. Es decir, este nuevo marco normativo combatió el empoderamiento del movimiento indígena y enmarcó sus esfuerzos por garantizar su derecho a la propiedad colectiva bajo términos legales occidentales, utilizando una sutil extorsión: sin Ley y Reglamento de Consulta, sus esfuerzos por proteger sus tierras ancestrales fracasarían inevitablemente. Mientras que con el marco legal que el Estado ofrecía –aunque sin recoger el enfoque intercultural de sus reivindicaciones– parte de sus derechos estaría garantizada, por lo menos, oficialmente.

Las circunstancias de emergencia no justifican la violación de los derechos humanos. La consulta previa durante pandemia debió ser un mecanismo de verdadero diálogo, negociación y decisión. No un simple trámite administrativo que permitió mantener la posición hegemónica del Estado sobre una población subordinada históricamente. Frente a ello, cabe preguntarse ¿qué se consultó realmente cuando las decisiones parecen haber estado predeterminadas por un contexto pandémico al que le urgía un rescate financiero de corte neoliberal-extractivo? La urgencia y la crisis no debieron ser excusas para disminuir la calidad o la integridad de los procesos de consulta previa en Perú.

## Referencias

Banco Mundial (BM), 2023a. *Rising Strong: Peru Poverty and Equity Assessment* [en línea]. Washington, DC: BM. Disponible en:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042523145533834/pdf/P17673806236d70120a8920886c1651ceea.pdf>

Banco Mundial (BM), 2023b. *Pueblos Indígenas- Contexto* [en línea]. Washington, DC:

BM. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples>

Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, sin fecha. *Buscador de localidades de pueblos indígenas* [en línea]. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas>

- Blanco, C., 2019. Caso Tuanama Tuanama. Derecho a la consulta previa en un Estados multicultural y poliétnico. *En: IDEHPUCP, ed., Jurisprudencia y Derechos Humanos. Avances en la agenda de derechos humanos a través de sentencias judiciales en el Perú.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 271–300.
- Bregaglio, R., 2014. Problemas prácticos del Control de Convencionalidad en los procesos de argumentación jurídica de los Tribunales Nacionales. *Hendu- Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* [en línea], 5(2), 15–32. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18542/hendu.v5i2.2251>
- Cavero, O., 2011. *Después del Baguazo: informes, diálogo y debates* [en línea]. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/52663>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. *El impacto de la COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva* [en línea]. Santiago: CEPAL. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf)
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), 2012. *Análisis Crítico de la Consulta Previa en el Perú. Informe sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del reglamento* [en línea]. Lima: CNDDHH, 15. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31020.pdf>
- Crabtree, J., y Durand, F., 2017. *Perú: Élités del Poder y Captura Política* [en línea]. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11354/2674>
- Defensoría del Pueblo, 2022. *Defensoría del Pueblo precisa funciones de FF. AA., PNP y ciudadanía en contexto de estado de emergencia* [en línea]. 15 de diciembre. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-precisa-funciones-de-ff-aa-pnp-y-ciudadania-en-contextos-de-estado-de-emergencia/#:~:text=Durante%20un%20estado%20de%20emergencia,de%20tr%C3%A1nsito%20en%20el%20territorio>
- Díaz, R., y Gaspar, R., 2022. El derecho a la consulta previa y la pandemia de la COVID-19. *Revista de Derecho YACHAQ* [en línea], 13, 211–222. Disponible en: <https://doi.org/10.51343/yq.vi13.928>
- Earthworks et al., 2020. *Voces desde el territorio. Cómo la industria minera mundial se está beneficiando con la pandemia de COVID-19* [en línea]. Washington, DC: Earthworks. Disponible en: [https://miningwatch.ca/sites/default/files/voces\\_desde\\_el\\_territorio\\_19\\_june\\_2020\\_1.pdf](https://miningwatch.ca/sites/default/files/voces_desde_el_territorio_19_june_2020_1.pdf)
- El Peruano, 2021. *El 13.9% de la población del Perú tiene como lengua materna el quechua* [en línea]. Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia/127783-el-139-de-la-poblacion-del-peru-tiene-como-lengua-materna-el-quechua>
- Fowks, J., 2021. La economía en Perú cayó un 11% en 2020, el mayor retroceso en 30 años. *El País* [en línea], 16 de febrero. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2021-02-16/la-economia-en-peru-cayo-un-11-en-2020-el-mayor-retroceso-en-30-anos.html?event\\_log=go](https://elpais.com/economia/2021-02-16/la-economia-en-peru-cayo-un-11-en-2020-el-mayor-retroceso-en-30-anos.html?event_log=go)

- Gestión, 2020. Organizaciones indígenas rechazan consulta previa 'virtual' para toda actividad extractiva. *Gestión* [en línea], 7 de julio. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/organizaciones-indigenas-rechazan-consulta-previa-virtual-para-toda-actividad-extractiva-noticia/?ref=gesr>
- Goldin, A., et al., 2011. *Gestión Invisible: Manejo de Recursos Naturales en dos Comunidades Indígenas Peruanas* [en línea]. Centro de Investigación de Fronteras Amazónicas, Universidad Nacional de Ucayali, Pucallpa, Peru. 15 de abril. Disponible en: <https://scholarship.richmond.edu/geography-posters/6/>
- Gramsci, A. (con Q. Hoare y G. Nowell, eds.), 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers.
- Horton, J., 2021. COVID: Why has Peru been so badly hit? *BBC* [en línea], 1 de junio. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53150808>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2017. *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas* [en línea]. Lima: INEI. Disponible en: <https://censo2017.inei.gob.pe/publicaciones/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2020. *Comportamiento de la Economía Peruana 1950–2020* [en línea]. Lima: INEI. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1799/cap01.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1799/cap01.pdf)
- Klein, N., 2007. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Trad.: I. Fuentes García, A. Santos Mosquera y R. Diéguez Diéguez. Barcelona: Paidós.
- Leyva, A., 2018. *Consúltame de verdad. Aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero* [en línea]. Junio. Lima: Cooperación. Disponible en: <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Consultame-de-verdad.pdf>
- Martínez-Hernández, A., y Pérez, J., 2021. La doctrina del shock y la acción de gobierno en México: La capacidad de respuesta ante la COVID-19 y las dinámicas subnacionales. *Revista de Ciencia Política* [en línea], 59(1), 105–134. Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/63708>
- Mattei, U., y Nader, L., 2017. *Saqueo: cuando el Estado de Derecho es ilegal*. Lima: Palestra Editores. (Publicado originalmente en 2008).
- Merino, R., 2023. Authoritarian escalation in Peru. Extractivism, racial discrimination and democracy. *Extractivism Policy Brief* [en línea], 6, 1–8. Disponible en: [https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/14850/Merino\\_Extractivism\\_Policy\\_Brief\\_No6\\_2023\\_%28Englisch%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/14850/Merino_Extractivism_Policy_Brief_No6_2023_%28Englisch%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Ministerio de Cultura, sin fecha. *Buscador de procesos de Consulta* [en línea]. Disponible en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso?title=&netapa=All&departamento=All&entidadespromotoras=All&tema=88>
- Ministerio de Economía y Finanzas, 2022. *Reactiva Perú* [en línea]. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/campa%C3%B1as/1159-reactiva-peru>

- 
- Ministerio de Energía y Minas, 2020a. *Informe 027-2020-MINEM-OGGS*. Lima: Ministerio de Energía y Minas. Disponible en: <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Consulta%20previa%20-%20mineria/En%20Proceso/05%20Pucacruz/Informe%20final%20de%20CP%20Pucacruz%20con%20anexos.pdf>
- Ministerio de Energía y Minas, 2020b. *Plan de Consulta. Proyecto de Exploración Minero "Jaseroide", comunidad campesina de Hacca* [en línea]. Comunidad de Hacca: Ministerio de Energía y Minas. Disponible en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Plan%20de%20Consulta%20Jaseroide.pdf>
- Montag, D., et al., 2021. Marginality, discrimination, and revaluation of ancestral knowledge in Ucayali, Peru. *BMJ Global Health* [en línea], 6(1), 1–4. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-004479>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2009. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*. (A/HRC/12/34) [en línea]. 15 de julio. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2013. *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, al concluir su visita al Perú* [en línea]. 13 de diciembre. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/statements/2014/01/declaracion-del-relator-especial-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2020. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. José Francisco Calí Tzay* [en línea]. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. 20 de julio. Disponible en: <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID-y-Pueblos-Ind%C3%ADgenas.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), sin fecha. *Indigenous Peoples at the United Nations* [en línea]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us.html>
- Organización Internacional de Trabajo (OIT), 2020. *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales* [en línea]. Nota informativa. Mayo. Ginebra: OIT. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_746902.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_746902.pdf)
- Pérez, L., 2021. Reactiva Perú: de promesa para las MYPES a caja de grandes compañías y otras vinculadas a la corrupción. *Convoca.pe* [en línea], 26 de julio. Disponible en: <https://convoca.pe/agenda-propia/reactiva-peru-de-promesa-para-las-mypes-caja-de-grandes-companias-y-otras-vinculadas>
- Rojas, B.P., et al., 2021. Algunas reflexiones a la luz de la teoría del miedo líquido de Zygmund Bauman y la doctrina del shock de Naomi Klein. En: Sello Editorial-Universidad Nacional Abierta y a Distancia, ed., *Acciones de Psicología Comunitaria desde los Escenarios Académicos, Comunitarios e Investigativos* [en línea]. Bogotá:
-

Sello Editorial/Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Disponible en:

<https://doi.org/10.22490/9789586518055.03>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), 2021. *Cinco propuestas sobre titulación de tierras que debe priorizar el próximo Gobierno* [en línea]. 19 de mayo. Disponible

en: <https://www.actualidadambiental.pe/que-propuestas-sobre-titulacion-de-tierras-debe-priorizar-el-proximo-gobierno/>

Steinmuller, K., 1996. Consideraciones ambientales en la exploración minera. *Boletín de la Sociedad Geográfica del Perú* [en línea], 85, 67–71. Disponible en:

[https://repositorio.ingemmet.gob.pe/bitstream/20.500.12544/3679/1/Steinmuller-Consideraciones\\_ambientales\\_minera.pdf](https://repositorio.ingemmet.gob.pe/bitstream/20.500.12544/3679/1/Steinmuller-Consideraciones_ambientales_minera.pdf)

Urteaga, P., 2018. Implementation of the right to prior consultation in the Andean countries. A comparative perspective. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* [en línea], 50(1), 7–30. Disponible en:

<https://doi.org/10.1080/07329113.2018.1435616>