

MINERIA, COMUNIDADES Y PARTICIPACION CONSULTA Y CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO EN EL PERÚ

*Alejandra Alayza**

Minería, conflicto y comunidades locales

En los años noventa, en un escenario internacional en el que la desregulación apareció como un elemento fundamental en la competencia por atraer inversiones, el Estado peruano promovió un conjunto de reformas que lograron consolidar una economía abierta a los flujos de capital. Este proceso de reformas facilitó el importante crecimiento de la actividad minera en el Perú. Así, se reforzó el patrón primario-exportador como modelo de crecimiento que, según sus promotores, ha permitido sacar a nuestra economía del subdesarrollo¹. Por ello, el Perú se encuentra ahora entre los diez países del mundo beneficiados por los flujos de inversión mineros y el segundo en América Latina, después de Chile.

En este proceso, al mismo tiempo que se generaron condiciones extremadamente favorables para que se den las inversiones, el Estado dio un paso al costado frente a la obligación de poner en marcha un marco de regulación que cree condiciones adecuadas para la convivencia entre las industrias extractivas y las poblaciones locales. Vemos,

* A. Alayza es socióloga peruana, con maestría en estudios público y derechos fundamentales. Se ha desempeñado como investigadora en la organización CooperAcción, y actualmente coordina la Red Peruana por una Globalización con Equidad. El presente texto es reproducido con el permiso del autor, y ofrece algunas secciones editadas y corregidas de “No pero Sí, comunidades y minería”, Cooperación, 2007, Lima.

1 Schuldt, 2005, pág. 16.

lamentablemente que el crecimiento del sector minero ha venido acompañado del deterioro de las condiciones de gobernabilidad en las zonas de influencia de sus actividades.

En los últimos años, se han desarrollado serios conflictos entre las poblaciones locales y las empresas mineras que han llegado a enfrentamientos con altos costos materiales e, inclusive, la pérdida de vidas humanas. Uno de los grandes retos de la actualidad en un país como el Perú, es precisamente que el crecimiento del sector minero no afecte los derechos de las poblaciones locales. Por ello, es fundamental repensar el rol del Estado y recomponer su rol regulador y de garante, en beneficio del interés nacional.

Como nos recuerda Jürgen Schuldt, esta no es una situación nueva en el Perú. En distintas épocas de nuestra historia republicana, las grandes oportunidades de crecimiento económico no han sido aprovechadas para iniciar un más amplio proceso de desarrollo inclusivo en nuestro país. Por eso frente a este ya no tan nuevo *boom* minero, vale la pena plantearse las mismas preguntas que él se hace:

“¿Cómo explicar esa curiosa contradicción entre la abundante riqueza natural y la pobreza humana que acompaña casi espontáneamente a la gran mayoría de nuestros países? [...] ¿será inevitable repetir fiascos que representaron las famosas bonanzas de la plata, del guano, del caucho, de la harina de pescado y demás, ahora que la boyante exportación primaria en general y la del oro y cobre en particular están en marcha y prometen ser apoteósicas?”².

Una de las demandas de las comunidades locales, afectadas por los nuevos proyectos extractivos, es que se respeten sus tierras, las fuentes de agua y sus actividades productivas como la agricultura y la ganadería, así como que se consideren sus opiniones en la definición de los proyectos en sus territorios. Un elemento clave del conflicto es la disputa entre la agricultura, por el uso de los recursos naturales –fuente

2 Schuldt. *Ibíd.*, pág. 17.

principal de ingresos de las poblaciones locales– y la minería, que presiona también por el control de las tierras y los recursos hídricos. Como una forma de frenar los conflictos socioambientales, cada día crecen las exigencias para que no se otorguen más autorizaciones a los proyectos extractivos, sin que antes se hayan puesto en consulta.

Durante el 2006, según los reportes de la Defensoría del Pueblo,³ los conflictos ambientales ocuparon el segundo lugar en ocurrencia a nivel nacional –y luego de los que se originaron por cuestionamientos y denuncias contra autoridades locales–. Tal como se observa en el siguiente cuadro, existe una moderada pero persistente tendencia creciente por el desarrollo de este tipo de conflictos; y es preocupante porque se trata de conflictos latentes, es decir, de difícil solución y que tienden a permanecer en el tiempo.

Para la Defensoría del Pueblo, los conflictos ambientales constituyen disputas entre actores desiguales, especialmente aquellos relacionados con las actividades extractivas, como la minería, los hidrocarburos y la tala indiscriminada de árboles. Estos casos se han visto exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada, pero no fija las condiciones apropiadas para su compromiso con las poblaciones del entorno, por lo que no cautela los derechos de los ciudadanos ni de la comunidad.⁴

Origen de los conflictos por industrias extractivas

Las decisiones previas al inicio de los procesos de exploración minera es una de las principales causas de los conflictos mineros. Las

3 Defensoría del Pueblo. Unidad de Conflictos. Informes de Conflictos Sociales. 2006. Elaboración propia. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos.php> (Consultado en febrero de 2007).

4 Defensoría del Pueblo. Ante todo, el diálogo: Defensoría del pueblo y conflictos sociales y políticos. Noviembre, 2005. Lima-Perú. 198 pp. Pág. 20. Disponible en: <http://www.ombudsman.gob.pe/buscar.php?pagina=1&tema=5&criterio=> Consultado en diciembre de 2006.

reacciones de desaprobación de la población frente a las empresas y las acciones estatales suelen manifestarse por las decisiones unilaterales del Estado, cuando otorga licencias y concesiones a las empresas mineras. El problema central se manifiesta por el hecho de no contar con acuerdos adecuados con las poblaciones locales sobre el uso de los recursos naturales de la zona.

Las experiencias como la de Tambogrande en Piura, la explotación del Cerro Quillish en Cajamarca, o el caso más reciente del Proyecto Río Blanco de la compañía minera Majaz en la sierra de Piura, nos demuestran que, detrás de las denuncias y acciones de resistencia de las comunidades locales, están las diferencias existentes en torno a la orientación de las actividades económicas y las perspectivas de desarrollo y el uso de los recursos. Estos procesos no solo se han derivado en violentos enfrentamientos, sino que finalmente las poblaciones afectadas y organizadas han buscado legitimar sus posiciones realizando acciones de consulta ciudadana, como fue el caso de Tambogrande y como viene ocurriendo con el Proyecto Río Blanco.

De hecho, la amenaza y el temor a la contaminación ambiental debido a las actividades extractivas es una de las principales razones por las que las comunidades locales se oponen. Esta actitud, más que expresar una toma de conciencia ambientalista, arraigada en las poblaciones locales a través de los años, muestra su preocupación por el posible impacto negativo de las industrias extractivas en los recursos naturales básicos de los que dependen sus actividades productivas.

Además de los daños ambientales, los conflictos se han visto reforzados por la percepción de muchas comunidades que estos proyectos extractivos les dan pocos beneficios, y que, más bien generan un conjunto de externalidades negativas.

En el Perú, la competencia por los escasos recursos naturales es el eje de los diversos conflictos socioambientales. Esto supone el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo para los territorios rurales: por un lado, uno afirmado en la agricultura y otras labores tra-

dicionales del campo, y por el otro, en el establecimiento de las industrias extractivas. Alex Diez y Bruno Revesz,⁵ en un interesante análisis de los conflictos mineros, mencionan que las operaciones mineras se desenvuelven en un mundo que habitualmente no incluye a las comunidades y a las que interpela forzosa y diferenciadamente, obligándolas a una respuesta. Aquí, las compras de tierras, los desplazamientos, el uso de las fuentes de agua, son recurrentes factores de reclamos y conflictos locales. Así como la mina se constituye en un candidato a ocupar o compartir su territorio, la comunidad puede o no erguirse colectivamente, en rechazo a la obligación de tener que cambiar su forma de vivir, convivir y proyectarse hacia el desarrollo.⁶

El ejemplo de Cajamarca, estudiado por Anthony Bebbington⁷, es una buena expresión de este problema. Según este análisis, los conflictos en la zona se dieron al poco tiempo de iniciadas las actividades de la empresa Yanacocha y no por razones ambientales sino por las condiciones bajo las cuales la mina accedía a la tierra. Yanacocha, al ser un importante proyecto de extracción de oro, con una mina a cielo abierto, se vio obligada a comprar grandes extensiones de tierra para poder operar. Así, entre 1992 y 1996, la empresa compró las tierras de 41 familias: un total de 4,068.95 hectáreas.

Este proceso ocasionó una serie de denuncias de los propietarios locales contra la empresa quienes, entre otras razones, reclamaban por las presiones y acciones de amedrentamiento para que los pobladores le vendieran sus tierras, así como los bajos precios que había pagado a las familias. La importante proyección de ganancias por la extracción de oro, en zonas originalmente agrarias y de propiedad de comunidades campesinas, sumado a los manejos poco transparentes en trámites de titulación y luego en la compra de las tierras que fueron las características en este proceso, supuso un procedimiento irregular que los

5 Diez y Revesz, 2006.

6 *Ibíd.* Pág. 66.

7 Bebbington, y colabs., 2006, pág. 6.

afectados denunciaron. El rechazo de la población a estos hechos derivó, a lo largo de los años, en un importante movimiento nacional e internacional que obligó finalmente a la empresa a negociar e indemnizar a los denunciantes.⁸

Para Bebbington, los conflictos entre las empresas mineras y otros actores sociales son, en gran medida, entre distintas visiones de desarrollo territorial rural. Son conflictos basados en cuatro dilemas centrales: ¿cuáles deben ser las bases productivas de un desarrollo territorial rural?, ¿qué tipos de espacio y relación sociedad-medioambiente debería producir el desarrollo territorial rural?, ¿cuál es la deseabilidad de sustituir entre diferentes tipos de activos del desarrollo territorial rural?, y ¿quiénes deberían controlar dicho proceso?

En el caso de Perú se hace necesario responder a estas interrogantes debido a que son, en buena parte, los motivos de los enfrentamientos entre las poblaciones locales y las empresas, y frente a los cuales se requiere un marco institucional autónomo más definido. Sin embargo, por ser especialmente relevante para nuestro estudio, nos urge tener una respuesta de la última, referida a quiénes deben controlar los procesos de definición del uso de los recursos naturales y con ello la definición del desarrollo económico en distintas zonas del país, debido a que parece ser una de las principales causas de los enfrentamientos entre las poblaciones locales y las empresas mineras.

En este conflicto, como hemos señalado, el Estado ha dado un paso al costado en su rol de promotor y garante de los derechos de los ciudadanos y responsable en la definición del uso de sus tierras y la orientación del desarrollo.

Tal como se vienen dando estos procesos, la intervención de la minería cuestiona y amenaza con desarticular las formas existentes (y tradicionales) de producción y de ocupación del espacio, contrapo-

8 Ibid. Pág. 6.

niéndose con las visiones agropecuarias-campesinas-familiares del desarrollo territorial y con las visiones mineras-empresariales del desarrollo territorial.⁹ Ante esta situación, las poblaciones locales demandan que se les escuche y respeten sus derechos, exigiendo ser atendidos y respaldados por el Estado, en las mismas condiciones que las empresas mineras.

Además, y de manera cada vez más enfática, las poblaciones locales exigen que sus visiones y posiciones sean integradas y respetadas, por lo que demandan el desarrollo de procesos incluyentes en los que se les consulte, con el fin de evitar que sus condiciones básicas de vida no se vean amenazadas. El dilema de cómo se orienta el desarrollo económico de los territorios constituye un tema de análisis fundamental en el cual las comunidades buscan intervenir.

Sin embargo, la opinión de las comunidades locales tiende a ser mediatizada por la discusión acerca de la potencialidad económica de los territorios y, con ello, sus opiniones deben dialogar con los intereses del Estado y las industrias extractivas. Al parecer, tal como se observa en los últimos años, la respuesta sobre la orientación del desarrollo territorial de diversas zonas del país la da el Estado junto con las empresas extractivas, cuando estas últimas obtienen sus denuncios y concesiones mineras sobre el territorio. En la mayoría de casos, la población y las propias autoridades locales no intervienen en la toma de decisiones, por el contrario, en estos procesos termina superponiéndose el potencial extractivo de una zona, al potencial agrario o a su riqueza en materia de biodiversidad. Más aun, se sobrepone los derechos extractivos que el Estado concede a las empresas, al derecho de propiedad sobre las tierras agrícolas de muchas comunidades y pequeños agricultores.

¿Cómo se define el desarrollo económico territorial?, es una pregunta esencial en este debate. De hecho, en el dilema minería-agricul-

9 Ibid. pág. 23.

tura no existe una respuesta definitiva ni única. Mientras que las empresas y los funcionarios del Estado insisten en que el futuro agropecuario conllevará a una pobreza perpetua a estas zonas, los actores locales insisten en probar que no existen evidencias de que la minería haya reducido de manera significativa la pobreza en las localidades en las que se ha establecido. Sin embargo, parece ser que ninguna de estas visiones logra ser sustentada cabalmente.¹⁰

En este dilema no resuelto, las posiciones tienden a irse maniqueamente a los extremos. Por un lado tenemos la negación de los derechos de las comunidades locales sobre sus tierras, en la medida en que los recursos naturales sean propiedad del Estado, con soberanía para su uso y explotación; mientras que por el otro, desde las comunidades locales se exige que sus posiciones constituyan criterios definitivos para la autorización de los proyectos; es decir, acuden a su capacidad de veto sobre las decisiones que se tomen sobre sus tierras.

La polarización del conflicto ha llegado a situaciones extremas que se manifiestan con la confrontación entre el poder relativo de la ciudadanía que se moviliza, la del Estado como propietario de los recursos naturales y las empresas mineras como concesionarias de estos.

Los conflictos se agudizan más aun por las condiciones estructurales de pobreza y exclusión de las comunidades, en las zonas en las que intervienen las industrias extractivas, debido a que las grandes expectativas económicas que existen sobre los proyectos mineros, no se corroboran con los pocos beneficios económicos que llegan directamente a los pobladores locales. Por ello, esta situación nos muestra la precariedad del marco regulatorio que no vincula las inversiones de las industrias extractivas con adecuados procesos de desarrollo e inclusión en las zonas.

10 Ibid. pág. 25.

Una expresión clara y constante en los conflictos minería-poblaciones locales, es el colapso del sistema de regulación del sector minería y la necesidad de avanzar hacia un mejor diseño institucional que permita una convivencia más adecuada. De hecho, estos conflictos expresan la extrema debilidad del Estado para regular a las industrias extractivas y garantizar los derechos de las poblaciones locales. El liderazgo del Ministerio de Energía y Minas –MINEM–, como principal ente encargado de la promoción y al mismo tiempo de la fiscalización y regulación de las empresas, crea desconfianza en las poblaciones locales y propicia el conflicto. Esta percepción ha ido en aumento por la incapacidad mostrada por el propio MINEM para asegurar una adecuada supervisión y fiscalización de las actividades mineras, en particular, las relacionadas con el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales de las compañías mineras. Esta falta de confianza ha contribuido a polarizar a las dirigencias locales que se resisten a participar en los mecanismos institucionales propuestos por el Ministerio.

La poca capacidad de regular el sector y reconducirlo de manera más adecuada hacia objetivos comunes de desarrollo, se expresa también en las serias dificultades para realizar las reformas tributarias pendientes y ofrecidas.

La propuesta, en plena campaña electoral, de crear un impuesto a las sobreganancias mineras, terminó transformándose en un sistema voluntario de contribución de las empresas mineras, hoy también llamado óbolo minero. Esta “transformación” es una clara muestra de la debilidad de nuestras autoridades que tienden a ceder y priorizar las propuestas de las empresas, privilegiando los mecanismos voluntarios. Urge y es una demanda social realizar una verdadera reforma tributaria que atienda los problemas de recaudación, derivados de los contratos de estabilidad suscritos en años anteriores por el Estado peruano y las más importantes empresas mineras, con el fin de que las poblaciones locales se beneficien de los mayores ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas.

También es una constante en los conflictos mineros, el reclamo de la población por mayor información con respecto a los proyectos mineros y a las implicancias económicas, ambientales y sociales de los mismos. Por ello, la exigencia de que se les tome en cuenta en las decisiones del Estado sobre sus tierras, cuando otorgue concesiones, permisos de exploración y explotación minera, es un derecho legítimo. Además, se trata de ratificar el derecho a la participación ciudadana que tiene la población y que el Estado peruano tiene el deber de garantizar. En este marco, merece la pena mencionar que en el Informe de la Defensoría del Pueblo, antes citado, se establece que la normatividad sobre la participación y consulta ciudadana es aún insuficiente para garantizar una participación efectiva de las poblaciones locales, y lograr que los funcionarios públicos escuchen seriamente sus inquietudes por los problemas ambientales. Se requiere transformar estos mecanismos que aparecen, hoy en día, como burocráticos y formales, en procedimientos efectivos en los que la participación ciudadana tenga la posibilidad de influir en las decisiones sobre gestión ambiental.¹¹

La situación se torna aun más difícil por otros factores que no están directamente vinculados a la competencia por los recursos y la orientación del desarrollo local. Presentado el desafío de la convivencia local, se plantea una compleja gama de relaciones interculturales, en contextos específicos de valoración del “otro”, donde están en juego espacios de acumulación de poder y posicionamiento de los actores locales, desde los cuales también se ejercen patrones de discriminación. Las denuncias por abusos y actitudes prepotentes contra las poblaciones locales por parte de funcionarios del Estado, así como por miembros de las empresas mineras, son una constante en los conflictos mineros. Esta discriminación varía según la condición de las poblaciones locales, ya sean estas urbanas, rurales, costeñas, serranas, extremada-

11 Defensoría del Pueblo, “Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo”. Pág. 169. Consultado en diciembre del 2006.

mente pobres o indígenas. La escala de exclusión sitúa a los grupos más marginados a la peor condición de violación de sus derechos.

Como observamos, los conflictos entre industrias extractivas y comunidades locales son de naturaleza compleja y requieren que el Estado peruano recupere su rol mediador que le permita resguardar los derechos de las poblaciones locales, las mismas que generalmente están postergadas de los procesos de toma de decisiones.

Cajamarca: El caso del cerro Quilish¹²

Las pugnas por el uso de las fuentes de agua, en Cajamarca, constituyen un importante generador de conflictos. El caso del Cerro Quilish es emblemático, ya que se trata de un ecosistema frágil que incluye la presencia de microcuencas que abastecen a los ríos Grande, Porcón y Quilish. El 70% del total de agua que abastece a la población de la ciudad de Cajamarca, proviene de los dos primeros ríos, y llega a la ciudad a través de la Planta de Tratamiento de Agua Potable “El Milagro”.

Para la empresa Yanacocha, el Cerro Quilish contiene grandes depósitos de oro y es una importante zona de expansión minera. Desde el inicio de las operaciones de Minera Yanacocha, el Cerro Quilish ha constituido un expediente altamente conflictivo que ha provocado la movilización de las poblaciones locales.

El 5 de octubre del año 2000, en respuesta a dichas movilizaciones sociales, la Municipalidad Provincial de Cajamarca declaró como “Zona Reservada Municipal” al Cerro Quilish. En respuesta, Yanacocha abrió un proceso legal en contra de la decisión, y aunque perdió en las dos primeras instancias, ganó el caso en Lima y el 16 de julio del año 2004, el MINEM autorizó la reanudación de las exploraciones en el Cerro Quilish (RD N° 361-2004-MEM).

Esta autorización provocó una segunda oleada de protestas que terminaron en un masivo paro regional en Cajamarca y, entre el 2 y 16 de

12 Ibid. pág. 11.

septiembre, se dieron movilizaciones urbanas y rurales en contra de la empresa. El paro fue levantado cuando se conoció el compromiso del MINEM de retirar la autorización, que se hizo pública en el Diario Oficial El Peruano (RD N° 427-2004-MINEM).

En noviembre de ese año, la empresa Yanacocha publicó un comunicado en los principales diarios de circulación nacional manifestando su decisión de no iniciar las exploraciones en el Cerro Quillish y reconociendo que no había tenido la licencia social para poder seguir con la operación. Con ello, al día siguiente de publicado el comunicado, solicitó formalmente al ministerio la revocación de su permiso.

A pocos días del pronunciamiento de noviembre, Alberto Benavides, Director de Minera Buenaventura (socio mayoritario de Yanacocha) señaló, en una entrevista periodística que, en algún momento en el futuro, era probable que Yanacocha reiniciará las exploraciones en el Cerro Quillish.

Gobernabilidad minera y participación: agenda pendiente

Conociendo los factores que originan los conflictos sociales y recogiendo las demandas de las poblaciones locales cabe plantearse las siguientes interrogantes: ¿cómo dar garantía a las poblaciones locales para que expresen sus visiones sobre el desarrollo económico local?, ¿cómo reforzar su capacidad para ejercer su derecho de propiedad sobre sus tierras frente a procesos en los cuales se van ampliando las extensiones de terrenos que se dedican a actividades extractivas y que terminan afectando los recursos fundamentales necesarios para desarrollar sus actividades?, ¿cómo facilitar mecanismos que permitan mediar en situaciones de conflicto y empoderar a los pobladores locales en su capacidad de negociación con el Estado y las empresas?, ¿cómo garantizar adecuadamente el derecho a la tierra y los territorios sobre las que las poblaciones se encuentran ancestralmente asentadas y que constituyen elementos fundamentales de su identidad? Para responder a estas preguntas se deberán tomar muchas medidas pero, en especial, se tendrán que mejorar los mecanismos de participación y consulta ciudadana.

Hoy en día vemos que la necesidad de reformar el marco regulatorio de la participación ciudadana, en torno a las industrias extractivas, goza cada vez de mayor consenso. Esta demanda originalmente planteada por las comunidades afectadas por la minería, organizaciones y autoridades locales¹³, es reconocida por autoridades del propio gobierno. A finales de 2006, en declaraciones a un importante diario nacional, la hoy ex viceministra de Energía y Minas, Rosario Padilla Vidalón, llamaba la atención acerca de la necesidad de generar mecanismos de participación ciudadana desde antes de iniciadas las exploraciones mineras.¹⁴ Refería que la modificatoria del marco normativo actual debería permitir crear mecanismos para que las empresas mineras obtengan permiso de la población local. En este proceso el Estado está llamado a jugar un rol central, creando desde el inicio las condiciones y los mecanismos de negociación más convenientes para evitar los conflictos.

Para ello, recogiendo las palabras de la ex viceministra Padilla, se requiere superar las limitaciones que tiene la normatividad actual en materia de gestión ambiental y social. Un modelo en el que tan solo se requieren permisos técnicos (como la viabilidad ambiental que exige el MINEM), se percibe como una violación de los derechos de las comunidades locales. “Eso nos hace reflexionar que las normas que tenemos son de 1993, que han pasado ya muchos años y es necesario renovarlas”, concluye.

La revisión de las leyes mineras, dadas en los años noventa constituye una prioridad para hacer que las reformas necesarias permitan

13 O como diría más de una opinión interesada, los miembros del movimiento “anti-minero”, que incluye pobladores y autoridades locales y hasta miembros de la Iglesia Católica.

14 Entrevista a la viceministra Rosario Padilla. Publicada en la sección económica del diario El Comercio. 27 de noviembre del 2006. Disponible en: <http://www.elcomerciope.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-09-23/ImEcEntrevista0583185.html> (Consultado en marzo del 2007).

establecer un adecuado equilibrio en la protección de derechos y el establecimiento de obligaciones entre empresas y poblaciones locales. El débil sistema de regulación promovido en las reformas de los años noventa ha colapsado. Una de las mejores evidencias es que la mayor parte de los conflictos mineros se desarrollan únicamente entre las comunidades y las empresas, lo que muestra la absoluta ausencia del Estado¹⁵. Curiosamente, en algún momento del conflicto todos los actores reclaman por el Estado ausente y carente de capacidades.

Un sistema diseñado únicamente para atraer inversiones ha mostrado que se trata de un sistema inadecuado para establecer parámetros serios que contribuyan al desarrollo sostenible. La ausencia del Estado en la relación industrias extractivas-poblaciones locales se nota en el terreno: la relación con la población queda en manos de la empresa minera y, si no se entienden, el Estado no asume un rol arbitral y generalmente toma partido por la inversión¹⁶.

Las iniciativas que gozan de consenso, acerca de las modificaciones que requiere la regulación de las industrias extractivas en nuestro país, son diversas. Estas van desde la necesidad de crear una autoridad autónoma ambiental independiente del MINEM, así como la derogación de la ley de servidumbre minera, el establecimiento de un sistema de ordenamiento territorial regional y nacional y la implementación de mecanismos adecuados de participación de las poblaciones locales.

El desarrollo de mecanismos de participación y consulta, desde un enfoque de gobernabilidad local, respeto y garantía de los derechos de las poblaciones locales es una prioridad, sin embargo, todavía se ve como un tema pendiente de discusión y desarrollo. Mientras tanto, las empresas están más interesadas en mantener el sistema de autorregula-

15 Con la notable y valiosa excepción de la Defensoría del Pueblo, que a pesar de sus múltiples esfuerzos y recomendaciones ha recibido poca permeabilidad y colaboración por parte de las autoridades y funcionarios estatales.

16 Díez, Alex y Revesz, Bruno. *Ibíd.* Pág. 79.

ción actual y conciben que la implementación de estándares propios de responsabilidad y licencia social, es una fórmula adecuada y suficiente para atender esta demanda. La perspectiva es distinta desde las poblaciones y autoridades locales, así como las opiniones de las diversas instancias del Estado (Defensoría del Pueblo, Vice-Ministerio de Energía y Minas, CONAM, entre otras): la reforma y garantía de los derechos de participación de las poblaciones locales frente a las industrias extractivas son una prioridad.

En este contexto, es importante reconocer que en materia de derechos humanos, el Perú ha suscrito diversos instrumentos internacionales, que son mandatos obligatorios para nuestra normatividad interna. En ellos se garantizan los derechos no solo de la participación ciudadana, sino también de la protección de las tierras y territorios que tienen especialmente los pueblos indígenas. En el marco del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Poblaciones Tribales (Convenio 169) de la Organización Internacional del Trabajo, nuestro país se ha comprometido a reconocer los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones indígenas, en aquellos casos cuyas decisiones puedan afectar la estrecha relación que estos pueblos tienen con sus tierras y territorios.

Este derecho internacional pendiente de desarrollo en el Perú no solo constituye una importante oportunidad para dar garantía a las poblaciones locales, sino que es un componente fundamental de la licencia social que las empresas deberían obtener antes del inicio de sus actividades. La consulta y el consentimiento previo, libre e informado, no son solo una obligación adquirida en el marco del Convenio 169; también es un mecanismo cada vez más recomendado como estándar de desarrollo mínimo que ayuda a armonizar la relación entre Estado, industrias extractivas y comunidades locales.

Consulta y consentimiento previo, libre e informado

En el Perú, los derechos de participación y consulta ciudadana para el inicio de los proyectos extractivos se encuentran parcialmente

reconocidos. Esta situación se hace aun más grave para el caso de los pueblos indígenas, frente a las obligaciones que nuestro país ha adquirido en el marco del Convenio 169 de la OIT. Así tenemos que, a pesar de las serias deficiencias en su diseño y puesta en práctica, existen instrumentos nacionales que buscan reconocer el derecho a la consulta de las poblaciones locales; sin embargo, no contamos con ninguna ley, reglamento u otra norma que reconozca el derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

Las limitaciones para reconocer legalmente el derecho al consentimiento, podrían expresar y hasta cierto punto reproducir las dificultades que a nivel internacional existen para implementarlo. Lo cierto es que el Perú tiene la obligación de garantizar el derecho al consentimiento previo, libre e informado que tienen los pueblos indígenas para aquellos casos en los que el Estado tome decisiones que puedan afectar sus tierras y sobre todo cuando estas decisiones suponen un proceso de reubicación o reasentamiento de las comunidades.

Como hemos visto, las diversas experiencias de implementación de los instrumentos internacionales, que reconocen los derechos de consulta y consentimiento, han sido complejas y responden a los particulares procesos normativos de cada país. El derecho de consulta viene siendo cada vez más reconocido y en aquellos casos en los cuales se habla de consentimiento, este concepto se entiende como una especie de consulta reforzada, en la que se busca que el diálogo entre las partes derive en un acuerdo. Esta interpretación es compatible con la que la propia OIT hace de las obligaciones derivadas del Convenio 169.

Consulta y consentimiento

Dadas las dificultades que existen para generar un consenso o mecanismo universal para la puesta en práctica del consentimiento, vale la pena detenernos en las definiciones específicas de ambas palabras. Según el Diccionario de Real Academia de la Lengua, *consultar* viene del latín *consult_re*, *consul_re*, o también de las palabras *considerar*, *deliberar*. Sus acepciones son examinar, tratar un asunto con una o

varias personas, o pedir parecer, dictamen o consejo. La definición de la palabra consentir supone una consulta reforzada, se trata de permitir algo o condescender en que algo se haga.

Amabas palabras, suponen dos tipos de reconocimiento final distinto de la opinión del sujeto consultado. Mientras que, la consulta supone la valoración del sujeto de consulta y su opinión, este no es un punto de vista ni último ni definitivo. Se trata de una opinión valiosa que busca ser considerada para una decisión final; es una opinión necesaria y que busca ser incluida en la toma de decisión final. La naturaleza del consentimiento, supone la decisión última de un sujeto al que se le atribuye una autoridad mayor sobre la toma de un acuerdo final, en el que la opinión que este tenga será definitiva y decidirá el curso de un evento.

El principio base sobre el que se afirman ambos derechos (consulta y consentimiento) es el derecho a la autodeterminación de los pueblos reconocido también como principio de derecho e identidad de estas comunidades étnicas. Sin embargo, el dilema de fondo se ubica en la fricción que tiene la aplicación de este principio en el marco de Estados nacionales que, al mismo tiempo que los reconocen, también establecen su soberanía sobre los recursos naturales y toman las decisiones finales en función del denominado interés nacional. El propio Convenio 169 reconoce la fricción que existe entre los principios de soberanía estatal y la autodeterminación de los pueblos indígenas y por ello plantea límites en los temas referidos a los recursos naturales.

Así, mientras que en los artículos 6º, 7º, 15.1º y 16º del Convenio se reconocen los derechos de consulta y consentimiento; el mismo artículo 15º, en su segundo punto, reconoce también la soberanía que los Estados tienen sobre los recursos naturales, pero los obliga a considerar la consulta previa a los pueblos indígenas relacionados con estos. Se trata entonces de un reconocimiento de la soberanía y decisión final del Estado, combinada con la obligación de garantizar los derechos de participación y consulta de los pueblos indígenas, mediante los cuales se

busca mejorar las condiciones de negociación y decisión sobre el destino de sus tierras y territorios¹⁷.

Cabe señalar que a los pueblos indígenas de tan solo cinco o seis países en el mundo –precisamente los que tienen tradición del common law– se les reconocen derechos sobre los recursos del subsuelo. En el caso de países como Perú, con tradición del derecho romano germánico, no se acepta esa consideración porque se basan en el principio de la autodeterminación, tal como ha sido interpretado en forma tradicional por los Estados-nación.

El Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) reconocido en el Convenio 169, es de naturaleza compleja y termina siendo, en la práctica, un derecho relativo, en la medida que no otorga el veto absoluto. Convive con el derecho soberano de los Estados en las decisiones sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales: se trata de una obligación por medio de la cual el Estado debe proveer todos los medios necesarios para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas.

Definición de consentimiento previo, libre e informado

Merece la pena profundizar en las diversas definiciones que existen sobre el consentimiento y la manera cómo varía su aplicación según los diversos contextos internacionales. Podemos afirmar que el CPLI generalmente es entendido como el proceso a través del cual los pueblos indígenas, así como las comunidades potencialmente afectadas por las industrias extractivas, participan en diálogos informados con el Estado y las personas o empresas interesadas en realizar actividades en sus tierras y territorios. Este proceso les permite tomar una decisión sobre el uso de sus tierras.

El proceso del consentimiento requiere de tres condiciones básicas:

17 Ver MacKay y Colchester, 2004, pág. 29.

- Se trata de un proceso previo, es decir, se debe dar antes de que el Estado decida sobre el uso futuro de las tierras y territorios de los pueblos indígenas y debe constituir una práctica permanente de las empresas que estén autorizadas a operar en estas zonas.

- Se trata también de un proceso libre, tanto en el momento de la toma de decisiones como en las fases de recopilación y elaboración de información. La comunidad potencialmente afectada no debe ser limitada, amenazada, manipulada o víctima de cualquier acción que implique abuso de poder. El proceso de consentimiento debe ser voluntario.

- Finalmente, el consentimiento supone un proceso en el cual las partes interesadas deben tener acceso a la información completa y accesible para la toma de decisiones. Este proceso informativo es condición fundamental para el carácter libre, independiente y no manipulada de la decisión en el proceso de consentimiento. Para ello se requiere que las partes interesadas en desarrollar el proyecto –Estado o empresa–, brinden toda la información relevante a las comunidades: información referida a los componentes económicos, ambientales, productivos, sociales, impactos esperados, planes de remediación, riesgos y beneficios para las poblaciones. Este proceso debe ser complementado con el conocimiento de los derechos que se les confieren a estas comunidades afectadas y el acceso a la información. El enfoque intercultural debe ser un principio que oriente este diálogo. Por ello, se deberá tener en cuenta los medios por los cuales se les brinda la información, el idioma, la complejidad técnica, así como el soporte necesario: la sola entrega de informes en soporte físico o electrónico a comunidades con altos índices de analfabetismo o que no cuentan con facilidades técnicas o asesoría –como usualmente ocurre en la mayoría de casos de proyectos mineros o de hidrocarburos–, es una seria violación a este principio. Las partes deben poner especial atención en satisfacer las diversas dudas planteadas por las comunidades afectadas, así como valorar los criterios con los cuales estas expresan sus preocupaciones. El consentimiento supone un acto libre, luego de un adecuado proceso de información y diálogo.

Sujeto de derecho: pueblos indígenas y comunidades locales

Una de las principales limitaciones para la definición del consentimiento es dar respuesta a la interrogante sobre quién es el sujeto de derecho. Es decir si el consentimiento debe ser un derecho solo de los pueblos indígenas o si puede ser aplicable a las comunidades locales en general que van a ser afectadas por los proyectos extractivos.

Si bien es cierto que los instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas son los que más han avanzado en la definición de este derecho, las propuestas de diversos organismos internacionales buscan ampliar su aplicación en la medida que pueda convertirse en un instrumento determinante para construir relaciones de respeto y equilibrio entre empresas, Estado y comunidades locales. De hecho, la perspectiva de las empresas en el tema de la licencia social es también incluyente.

Así podemos afirmar que es conveniente seguir la tendencia internacional que diversas instituciones promueven y asumen una perspectiva garantista de derechos, haciendo una aplicación extensiva del consentimiento tanto para los pueblos indígenas como para las comunidades en general.

Reconciliación del interés nacional y local

Otro elemento de conflicto en la interpretación y definición del consentimiento, está referido a su aplicación como derecho de veto indígena. La propia OIT ha buscado enfrentar esta polémica y ha interpretado que el CPLI no es un derecho a veto.

Sin embargo, la ampliación de este derecho y la oportunidad de que se constituya finalmente en un reconocimiento más amplio de la autodeterminación de los pueblos indígenas –y con ello de su soberanía sobre los recursos naturales–, es un proceso por el cual algunos países han decidido transitar. Con ello, se han incorporado a la tendencia internacional que propicia una mejor y más amplia garantía de los derechos indígenas. La naturaleza compleja y conflictiva de este proce-

so se pone de manifiesto en el curso que han tomado los procesos de aprobación y discusión –hoy en día estancados–, de los proyectos de declaración sobre pueblos indígenas, tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano de derechos humanos.

La aplicación del derecho al consentimiento con carácter absoluto o de derecho a veto, corresponde a experiencias nacionales diversas que han estado marcadas por las características de los procesos de colonización y mestizaje, que fueron parte del proceso de la conformación de los Estados nacionales. La naturaleza de estos procesos es determinante para la relación que estos Estados establecen con las poblaciones originarias.

Llama la atención que en el debate sobre la ampliación de los derechos indígenas y, particularmente, sobre la implementación del consentimiento previo, libre e informado, destaquen las iniciativas de los países miembros del Commonwealth. Experiencias como las de Australia nos muestra un mecanismo de consentimiento reforzado, por medio del cual los pueblos aborígenes australianos tienen un mayor poder de veto sobre el desarrollo de proyectos mineros en sus zonas. Como hemos analizado en el capítulo 4, la naturaleza de esta aplicación está marcada por el carácter territorial de la ubicación de los pueblos indígenas, así como por el carácter de minoría de estos colectivos.

En el caso de los países de la región andina, la aplicación del consentimiento en estos términos constituiría un proceso altamente conflictivo y a la larga contraproducente: recordemos que alrededor del 55% de los pueblos indígenas de América está en los países andinos y el 90% están en Perú, Bolivia y Ecuador; siendo el Perú el que tiene el mayor número¹⁸.

Dadas las características de la colonización y el mestizaje de la región andina, nos toca diseñar un proceso que se ajuste a la medida de

18 Pajuelo T., 2006. pág. 18.

nuestras características y necesidades; que garantice los derechos de los pueblos indígenas y que resguarde adecuadamente el vínculo cultural, espiritual e histórico que estos tienen con sus tierras y territorios.

En este contexto, el dilema de fondo que complica la aplicación del consentimiento reside en el carácter soberano del Estado en el manejo de los recursos naturales. En aquellos países en los que no se ha otorgado mayor autonomía a las decisiones y al autogobierno que los pueblos indígenas pueden tener sobre sus tierras y recursos, la aplicación del consentimiento resulta más polémica¹⁹. Dadas las distintas experiencias históricas, la aplicación del consentimiento para el pueblo indígena quechua o aymara para el caso de los países andinos, será sustancialmente diferente a la aplicación de este derecho para la comunidad Koori (en los territorios de Nueva Gales del Sur y Vectoria) o Murri (en el Estado de Queensland) en Australia.

Aunque es un tema polémico y de largo debate, diversos expertos reconocen que los instrumentos internacionales no otorgan el veto indígena. Sin embargo, también reconocen que es un tema legítimo en la agenda de estos pueblos y su aplicación dependerá de la voluntad y capacidad política que tengan frente a sus Estados. Por tal razón, diversos instrumentos –inclusive el propio Convenio 169– establecen derechos complementarios que deberán ser reconocidos para aquellos casos en los que se afecten las tierras y los territorios indígenas. El derecho a ser indemnizados o compensados, así como el derecho a retornar a sus tierras, son mecanismos de protección a los pueblos indígenas para los casos en los que el Estado –en su condición de soberano sobre los recursos naturales– decida proseguir con un proyecto en función de la necesidad pública o del interés nacional.

Sin embargo, la declaratoria de interés nacional, como mecanismo que contradiga la decisión de las comunidades locales, no debería constituir una práctica arbitraria. De este modo, en un proceso de con-

19 Render, 2005, pág. 86.

sentimiento previo, libre e informado, la aplicación del factor interés nacional por parte del Estado debería ser excepcional y responder a los criterios técnicos preestablecidos, que tomen una adecuada consideración de las variables económicas, ambientales y socioculturales, en donde se integren también los intereses de las comunidades locales que se oponen a la expansión de los proyectos extractivos en sus territorios.

Como hemos mencionado, la soberanía del Estado no debe ser entendida como una acción no regulada. La legitimidad de la acción soberana del Estado recae en su capacidad de reconocer, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos. El Estado debería promover un adecuado proceso de consulta y consentimiento, en el cual el uso del criterio de interés nacional o utilidad pública debería ser un mecanismo excepcional para aquellos casos en los cuales se hayan agotado todas las instancias razonables para propiciar el acuerdo con las comunidades locales.

Actualmente, como muestra el caso de la autorización del Proyecto Río Blanco de la empresa Majaz, existe una alta discrecionalidad para la definición del interés público en el Perú. La ausencia de criterios técnicos que trasciendan el mero interés económico de promover las inversiones y que incorporen las valoraciones ambientales, socioculturales y de impacto económico en el largo plazo, es un elemento fundamental. Atendidas estas consideraciones, es importante resaltar que la puesta en práctica del proceso de consentimiento previo, libre e informado, podría constituir una valiosa oportunidad para que se acerquen las perspectivas locales y nacionales sobre el desarrollo, en un proceso de negociación en el que se respete a cada una de las partes y se propicie una adecuada reconciliación de intereses.

Empobrecer el debate sobre el consentimiento, entendiéndolo únicamente como el derecho que las comunidades tienen para impedir un determinado proyecto, limita la oportunidad de ampliar no solo la garantía de derechos, sino la discusión sobre el verdadero significado del interés público en países como el Perú y la manera como se definen las políticas nacionales de desarrollo. Este tema es aun más relevante

para poblaciones que han estado históricamente marginadas de las decisiones de impacto local, regional y nacional.

Negociación y empoderamiento de los pueblos indígenas y de las comunidades locales

Como hemos señalado, el reconocimiento del consentimiento como un derecho colectivo de los pueblos indígenas y las comunidades locales afectadas, constituye un importante mecanismo que deberá ayudar a superar las asimetrías y la histórica postergación a la que se han visto sometidos en los procesos de toma de decisiones sobre sus territorios.

Una adecuada garantía del derecho a la consulta y el consentimiento supone un proceso de fortalecimiento organizativo de las comunidades campesinas y nativas, para mejorar su capacidad de diálogo y negociación con el Estado y las empresas. Por ello, es fundamental reforzar los procesos legítimos de representación de estos pueblos y reconocer sus mecanismos de toma de decisiones.

El cuestionamiento a la legitimidad de las organizaciones de las comunidades campesinas y nativas es un serio problema para la operacionalización del consentimiento. En muchas ocasiones las empresas buscan debilitar estas organizaciones y con ello su capacidad de resistencia frente a los proyectos. En consideración a esto, es importante no perder de vista que la garantía de los derechos de participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, debe considerar un importante componente de trabajo, desde y con las propias organizaciones, reforzando su legitimidad y representatividad interna.

En este contexto, es importante reconocer que la participación, vía consulta y consentimiento, es la aplicación de un derecho de carácter colectivo que debe expresarse de acuerdo a las prácticas tradicionales. Por ello, es especialmente importante que en el proceso del consentimiento no solo esté claramente definido cual es la instancia y el procedimiento de toma de decisiones, sino también quienes son las personas que representan al colectivo y expresarán la decisión final.

Criterios para la operacionalización de la consulta y consentimiento previo, libre e informado

Definitivamente, el proceso de operacionalización del consentimiento previo, libre e informado debe atender tres subprocesos²⁰. En primer lugar, está la importancia que tiene el rol del Estado en la definición de leyes, reglamentos e instituciones que den garantía a la aplicación de este. En segundo lugar, la importancia del fortalecimiento de la participación comunitaria que, como hemos mencionado, debe comprender el reconocimiento y la conciencia sobre los derechos, las capacidades de organización y un mayor conocimiento de los instrumentos técnicos involucrados con estos procesos. Y el tercer proceso se trata de la implementación, propiamente dicha, del consentimiento como el derecho de participación y consulta ciudadana.

Algunos de los criterios fundamentales son: en primer lugar, se debe garantizar un adecuado marco de reconocimiento de derechos y establecer instituciones estatales con capacidad operativa y autoridad suficiente para dar garantía a estos derechos. Aquí se debe considerar no solo el adecuado reconocimiento de los derechos de participación y consulta ciudadana –a lo largo de los procesos de decisión con respecto a las industrias extractivas–; sino que deberán revisarse los derechos de propiedad que sobre la tierra y territorios reconoce la normativa nacional a los pueblos indígenas y comunidades locales. En este sentido, la promulgación de leyes y reglamentos sobre la materia deberá estar acompañada por una adecuada definición de requisitos y obligaciones que deben satisfacer el Estado y las empresas. Para ello, se requiere fortalecer una autoridad independiente que regule y monitoree el cumplimiento del proceso y el resultado de la aplicación del consentimiento.

En segundo lugar, se debe entender el consentimiento como un proceso y no únicamente como un resultado. Si bien la naturaleza del

20 Metz, 2006, pág. 3.

consentimiento podría llevarnos a interpretarlo como la expresión concluyente de un resultado final –sobre la aprobación o no de un determinado proyecto que involucra a las tierras y territorios indígenas–; este supone sobre todo un proceso mediante el cual se deben propiciar las mejores condiciones para que los pueblos indígenas y comunidades locales participen en la negociación y definición de las condiciones para el desarrollo de los proyectos. Es de especial importancia entender el consentimiento como un proceso de negociación y acuerdo permanente en el cual las comunidades tienen que tener una participación intensiva para asegurar el carácter sostenible y la equidad de los acuerdos.

A continuación presentamos algunas de las principales características que deberían ser consideradas en el diseño del mecanismo del consentimiento previo, libre e informado:²¹

1. Deben propiciarse procesos ampliamente participativos que busquen integrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales, reconociendo sus instituciones, autoridades y organizaciones propias. Para ello se deben establecer mecanismos culturalmente apropiados que aseguren la más amplia participación.

2. Se requiere incluir elementos que garanticen la información adecuada para la población, así como su activa participación en la identificación de las sensibilidades que el proyecto debe prevenir o remediar según sea el caso. Para ello, se deberán propiciar evaluaciones detalladas, abiertas y participativas, del impacto social y ambiental. Será de especial importancia la evaluación de los riesgos con todos los grupos afectados.

3. Se deben considerar plazos adecuados para realizar las consultas y atender las observaciones que puedan resultar de este proceso. Para ello, es importante que se considere el diseño de un proceso por

21 Ver MacKay y Colchester, op. cit.

etapas, que permita a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, consultar entre ellos y arribar a acuerdos según sus propios mecanismos de toma de decisiones.

4. Debe tratarse de un proceso permanente, en el que la aplicación del consentimiento en la fase preliminar del proyecto –como es la autorización para la concesión y la fase exploratoria– deben ser decisivos. Luego, se deberán garantizar los mecanismos necesarios para que la operación del proyecto minero obtenga la validación permanente de la comunidad local.

5. Garantizar la autonomía de la participación y la consulta dentro del proceso del consentimiento. Para ello, en un diseño ideal, el Estado debe ser el responsable del financiamiento del proceso. La práctica actual, en la cual los procesos de participación son financiados por la empresa constituye una seria limitación a la autonomía de los mismos. Entre los costos de participación debería considerarse el financiamiento de las asesorías legales independiente y la de los asuntos sociales y ambientales.

6. Definir en qué momento y cómo se ha logrado el acuerdo. Uno de los retos pendientes en este proceso de operacionalización de los procedimientos de consentimiento previo libre e informado, radica en saber cómo y en qué momento se ha logrado el consentimiento, para lo cual se debería desarrollar el respectivo marco legal para viabilizarlo.

Es necesario esclarecer algunos elementos básicos que deberían estar garantizados en los acuerdos:

- Los acuerdos no podrán exigir la renuncia a derechos fundamentales garantizados.
- Deben tratarse de contratos vinculantes y aplicables. Los acuerdos obtenidos de la negociación deberán derivar en contratos mutuamente acordados, formales y aplicables legalmente; que sean vinculantes para todas las partes y que se puedan hacer cumplir a través de las cortes nacionales.

- Deben considerarse mecanismos para arbitrar disputas y facilitar la ejecución conjunta del mismo. Los procesos de arbitraje que se prevean deberán ser aceptados por todas las partes.
- Es importante que los acuerdos incluyan, de manera complementaria, mecanismos que permitan el monitoreo y la evaluación conjunta.
- Se deben definir pautas para la distribución de beneficios, complementados con mecanismos que garanticen la administración transparente y equitativa de los fondos.

La garantía del derecho al consentimiento previo, libre e informado, entendido como un proceso de consulta reforzado en el que el Estado, las empresas y las comunidades construyan acuerdos duraderos, puede convertirse en un importante aporte que no solo respalde los derechos fundamentales de la participación ciudadana, sino que también permita la transformación de los conflictos locales derivados del impacto de las industrias extractivas. Así mismo, constituye uno de los elementos pendientes en la necesaria reforma del Estado que le permitirá recobrar su rol regulador y facilitará un adecuado marco de trabajo en el sector de las industrias extractivas –en especial la minería y los hidrocarburos–, atendiendo a las justas demandas de las poblaciones locales que conviven con ellas.

Bibliografía

Bebbington, Anthony y otros

- 2006 Los movimientos sociales frente a la minería: Disputando el desarrollo territorial. Documento de trabajo. Junio.

Defensoría del Pueblo

- 2005 Ante todo, el diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Noviembre. Lima-Perú. 198 pp. Disponible en: <http://www.ombudsman.gob.pe/buscar.php?pagina=1&tema=5&criterio=> (Consultado en diciembre de 2006).

Diez, Alejandro y Revesz, Bruno

- 2006 El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros). Pp. 49-84. En: Toche, Eduardo (Comp.) Perú Hoy, nuevos rostros en la escena nacional. Lima: DESCO. 478 pp.

MacKay, Fergus y Colchester, Marcus

- 2004 Forjando un espacio de negociación. Pueblos indígenas, representación colectiva y derecho al consentimiento previo, libre e informado. Forest Peoples. Oaxaca. Agosto. Disponible en:

http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/fpic_ips_feb06_sp.pdf (Consultado en febrero de 2006).

Metz, Shannah

- 2006 Consentimiento previo e informado y áreas protegidas. Estudio de caso: Cordillera del Cóndor Ecuador. Center for the International Environmental Law (CIEL). Washington, EDC. Marzo. 41 pp.

Pajuelo Teves, Ramón

- 2006 Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales. Lima: IEP, Fundación Honrad Adenauer. (serie Ideología y Política).132 pp.

Render, Jo

- 2005 Revisión de Asuntos de Minería y Pueblos Indígenas. International Council on Mining and Metals – ICMM. Virginia, EE.UU. Disponible en:

http://www.icmm.com/publications/918Mineriaypueblosindigenas_FINAL.pdf (Consultado en marzo de 2007).

Schuldt, Jürgen

- 2005 ¿Somos pobres porque somos ricos?: Recursos naturales, tecnología y globalización. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 258 pp.