



La obligación de la consulta previa en proyectos de exploración minera para no vulnerar los derechos colectivos en Perú

The obligation of prior consultation in mining exploration projects so as not to violate collective rights in Peru

Bladimir Ccormoray Ñaupá 

¹ Escuela de Pre grado, Universidad Cesar Vallejo, Filial Lima Este, Perú.

*Autor correspondiente: blccormorayna@ucvvirtual.edu.pe (B. Ccormoray Ñ.).

Fecha de recepción: 31 12 2024 . Fecha de aceptación: 14 03 2025.

RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo analizar cuál es la situación de la obligación de la consulta previa en proyectos de exploración minera para no vulnerar los derechos colectivos en Apurímac, 2024. Para lo cual empleo una metodología de tipo básica, enfoque cualitativo, diseño fenomenológico y de teoría fundamentada, empleando técnica de entrevista, dirigida a seis especialistas en derecho minero. Los resultados La investigación concluye que la implementación de la consulta previa en proyectos de exploración minera en Apurímac enfrenta graves desafíos debido a la insuficiencia de capacitaciones legales, la difusión ineficaz de información, y el escaso respeto a las decisiones comunitarias. Estas deficiencias no solo vulneran los derechos colectivos de las comunidades indígenas, sino que perpetúan un ambiente de desconfianza y conflicto, socavando la legitimidad del proceso de consulta y la protección de los derechos colectivos.

Palabras clave: Comunidades nativas; explotación; difusión de información; capacitaciones legales; conflictos socioambientales.

ABSTRACT

The present study had as objective analyze the situation of the obligation of prior consultation in mining exploration projects to not violate collective rights in Apurímac, 2024. For which I use a basic methodology, qualitative approach, phenomenological and grounded theory design, using technical of interview, directed to six specialists in mining law. The results research concludes that the implementation of prior consultation in mining exploration projects in Apurímac faces serious challenges due to insufficient legal training, ineffective dissemination of information, and little respect for community decisions. These deficiencies not only violate the collective rights of indigenous communities, but also perpetuate an environment of mistrust and conflict, undermining the legitimacy of the consultation process and the protection of collective rights.

Keywords: Native communities; exploitation; dissemination of information; legal training; socio-environmental conflicts.

INTRODUCCIÓN

La explotación minera en Latinoamérica ha causado importantes daños al medio ambiente, la sociedad y las culturas indígenas. Esta actividad implica la remoción de grandes áreas de suelo y subsuelo para extraer minerales, utilizando a menudo materiales químicos peligrosos que afectan tanto a los seres humanos como al ecosistema (Guevara, 2021).

En Perú, la inversión estatal en minería ha impulsado la explotación de recursos en áreas habitadas por pueblos indígenas y comunidades campesinas, a menudo sin

realizar la consulta previa, lo que ha generado conflictos socioambientales. La ley N° 29785 fue creada para proteger los derechos de estos pueblos, su falta de cumplimiento ha generado desconfianza en las autoridades responsables de garantizar estos derechos (Guerrero y Vásquez, 2019). La Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú resalta la falta de un diálogo efectivo entre autoridades, empresas y comunidades en el proceso de consulta previa. Esta deficiencia perjudica a las comunidades, ya que el incumplimiento estatal de garantizar su derecho a la

consulta permite que grandes empresas mineras ingresen sin respetar su autonomía territorial ni sus derechos humanos (Palomino, 2022).

El problema radica en la necesidad de actuar con buena fe para asegurar una comunicación efectiva durante la consulta previa, evitando cualquier forma de coerción o amenaza por parte del Estado o terceros. Aunque es esencial que todas las etapas de la consulta se realicen eficientemente, las deficiencias en su implementación han provocado un proceso incorrecto, generando conflictos continuos entre el Estado y las comunidades (Rebaza et al., 2019).

Ahora bien, el departamento de Apurímac es una de las regiones con más conflictos socioambientales en Perú, en gran parte debido a los desastres ambientales y el incumplimiento de acuerdos por parte de empresas mineras, lo cual van generando malestar en la población, afectando sus reservas agrícolas, la ganadería y contaminando ríos y lagunas. Apurímac registra 17 conflictos sociales, de los cuales 9 son de naturaleza socioambiental, principalmente por la contaminación y la falta de cumplimiento de acuerdos, como la implementación de empleos temporales y proyectos de desarrollo en salud y educación. Esto ha llevado a protestas, bloqueos y ocupaciones por parte de la comunidad (Defensoría del Pueblo, 2023).

La justificación teórica de este proyecto se basa en la Teoría de Derechos Fundamentales, que destaca la importancia de estos derechos como protección central para individuos y comunidades frente a las acciones del Estado y terceros, especialmente en el contexto de las comunidades indígenas. Asimismo, se apoya en la teoría pura del derecho de Hans Kelsen, que considera los derechos colectivos como normas que regulan las relaciones y actividades de grupos sociales. Ambas teorías proporcionan un marco sólido para resaltar la importancia de la consulta previa en proyectos mineros que afectan a grupos indígenas.

La justificación práctica, destaca la importancia y el impacto real del trabajo de grado al ofrecer soluciones concretas a problemas existentes. Este estudio busca promover un mayor cumplimiento de la consulta previa y fomentar una cultura de resolución pacífica de conflictos en beneficio de las comunidades afectadas, resulta esencial comprender cómo se implementan estos acuerdos en la práctica para proteger los derechos colectivos y abordar la falta de análisis sobre los desafíos y oportunidades en su implementación, con el objetivo de llenar un vacío en la normativa jurídica.

En cuanto a la justificación metodológica, resulta fundamental desarrollar nuevos métodos, estrategias o instrumentos para obtener conocimiento válido y confiable. En este estudio, se ha optado por un enfoque cualitativo, debido a ser considerada la más adecuada, debido a basarse en la necesidad de explorar y comprender a profundidad las experiencias, percepciones y contextos específicos relacionados con la implementación de la consulta previa.

El objetivo del presente artículo fue analizar cuál es la situación de la obligación de la consulta previa en proyectos de exploración minera para no vulnerar los derechos colectivos en Apurímac, 2024.

METODOLOGÍA

Al respecto se planteó como categoría apriorística, la obligación de la consulta previa en proyectos de exploración minera para no vulnerar los derechos colectivos en Apurímac, quien encuentra sustento en el Convenio N° 169 Organización Internacional del Trabajo y la Ley N°29785 establecen el derecho de grupos étnicos para ser consultados previa explotación. Esto busca resguardar derechos colectivos y asegurar su participación en decisiones que impacten su vida y territorio. (Organización Internacional del trabajo, 1989).

Para abordar el objetivo relacionado con la importancia de realizar la consulta previa en proyectos de exploración minera y así proteger los derechos colectivos de las comunidades nativas, los entrevistados destacaron tres subcategorías clave. Los entrevistados pusieron especial atención en 3 subcategorías, la primera sub categoría; el consentimiento que implica que los grupos étnicos deben ser consultados de manera significativa antes de la implementación de proyectos que los afecten. Este proceso debe asegurar que reciban información completa, tengan representación libremente elegida y se les permita retirar su consentimiento si así lo deciden. (Benavente, 2010). Asimismo, cuenta con la segunda sub categoría, la difusión de proyectos, que se refiere a la presentación y promoción de proyectos mineros por parte del Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas del Perú, con el objetivo de informar a nivel nacional sobre las iniciativas de exploración minera (Ministerio de Energía y Minas, 2023). Como tercera sub categoría se tiene, el desconocimiento legal referida a la carencia de conocimiento sobre leyes relacionadas con la minería ilegal y las acciones para combatirla pueden generar confusión e incertidumbre en la aplicación de políticas y medidas de control. (Interacción Ambiental, 2023).

Respecto al escenario de estudio se realizó en el departamento de Apurímac, donde se suscitan la mayor cantidad de proyectos de exploración minera a nivel nacional. Esta Provincia es el tercer lugar con mayor cantidad de conflictos sociales, con un total de 17, lo que equivale al 8,0% a nivel nacional. De estos, 9 son conflictos socioambientales, que se originan por varias razones, destacando la contaminación ambiental y el incumplimiento de acuerdos (Defensoría del Pueblo, 2023).

Para ello se utilizó la técnica de la entrevista, con su respectivo instrumento guía de entrevista (Anexo 1). En cuanto a los participantes, se optó por entrevistarlos por medio de videollamada desde la plataforma Google meet, a la cual se le pudo hacerle la entrega de un balotario de preguntas enfocadas en el tema de investigación, contando con la participación de (06) entrevistados, quienes son profesionales abogados especialistas en derecho minero y derecho penal. En cuanto al procedimiento aplicado, primero, se contó con una problemática que trae consigo los proyectos de exploración minera en el departamento de Apurímac. Después se determinó la categoría apriorística y sus sub categorías juntamente con los indicadores y los ítems, para ser aplicados en la guía de entrevista

La entrevista a los participantes se realizó contando con su consentimiento voluntario en un lapso de dos semanas. En la elaboración de la guía de entrevista, se formularon preguntas relacionadas con el tema de investigación y se les envió vía correo electrónico y WhatsApp el instrumento a los participantes, quienes respondieron basándose en su experiencia y en el horario programado para las entrevistas, realizadas de manera virtual.

Una vez recopilados los datos cualitativos, se realizó el análisis de datos cualitativos empleando para ello el software de Atlas ti VS.24, donde se asignaron códigos en base a categorías emergentes señaladas por los entrevistados, respecto al objetivo planteado. Este proceso demostró la importancia y viabilidad de la presente investigación, ya que a través de la información obtenida y el proceso de triangulación se han identificado recomendaciones a los problemas sociales derivados de la consulta previa en proyectos de exploración minera en Apurímac.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de la investigación destacan que la efectividad de la consulta previa en comunidades afectadas por actividades

mineras está comprometida por cuatro factores clave: la falta de capacitaciones legales, la insuficiente difusión de beneficios, el incumplimiento del respeto a las decisiones comunitarias y la vulneración del derecho a la información. Estos problemas limitan la participación de las comunidades y generan desconfianza y conflictos. Otro de los resultados indicó que la ineficiencia en la difusión y comunicación sobre proyectos mineros en Apurímac afecta la participación y percepción de las comunidades, debido a la deficiente difusión en quechua y español, la falta de canales adecuados en zonas rurales, y la insuficiente información sobre el impacto de los proyectos, generando desconfianza y conflictos. Respecto a otro resultado se destacó que la falta de conocimiento, desinformación y deficiente difusión de la ley en comunidades afectadas por proyectos mineros en la región agravan la vulnerabilidad de sus integrantes. La carencia de educación y capacitación adecuada, junto con la manipulación de información por parte de algunas empresas mineras, aumenta la desconfianza y dificulta la comprensión de los derechos comunitarios. Además, la ausencia de una difusión efectiva de la legislación y la falta de talleres informativos limitan la capacidad de las comunidades para proteger sus derechos y entender las implicaciones de los proyectos mineros en su entorno.

Los proyectos mineros se ven comprometida por tres subcategorías clave (Figura 1): consentimiento libre, difusión del proyecto y desconocimiento legal. Los entrevistados coinciden en que la capacitación legal es insuficiente, la difusión se centra solo en aspectos económicos, y las decisiones de las comunidades no son respetadas. Además, la falta de comunicación efectiva y la desinformación generan desconfianza y conflictos. Se sugiere mejorar la conectividad, organizar talleres y utilizar redes sociales para fortalecer la comprensión y defensa de los derechos colectivos.

Se pudo apreciar que la consulta previa en proyectos de exploración minera en Apurímac, enfrenta serios desafíos debido a la insuficiencia de capacitaciones legales, la difusión ineficaz de información y la falta de respeto a las decisiones comunitarias. Mejorar la infraestructura de comunicación, organizar talleres informativos y promover la educación continua de los líderes comunitarios es esencial para asegurar una verdadera participación y protección de los derechos colectivos de las comunidades indígenas.

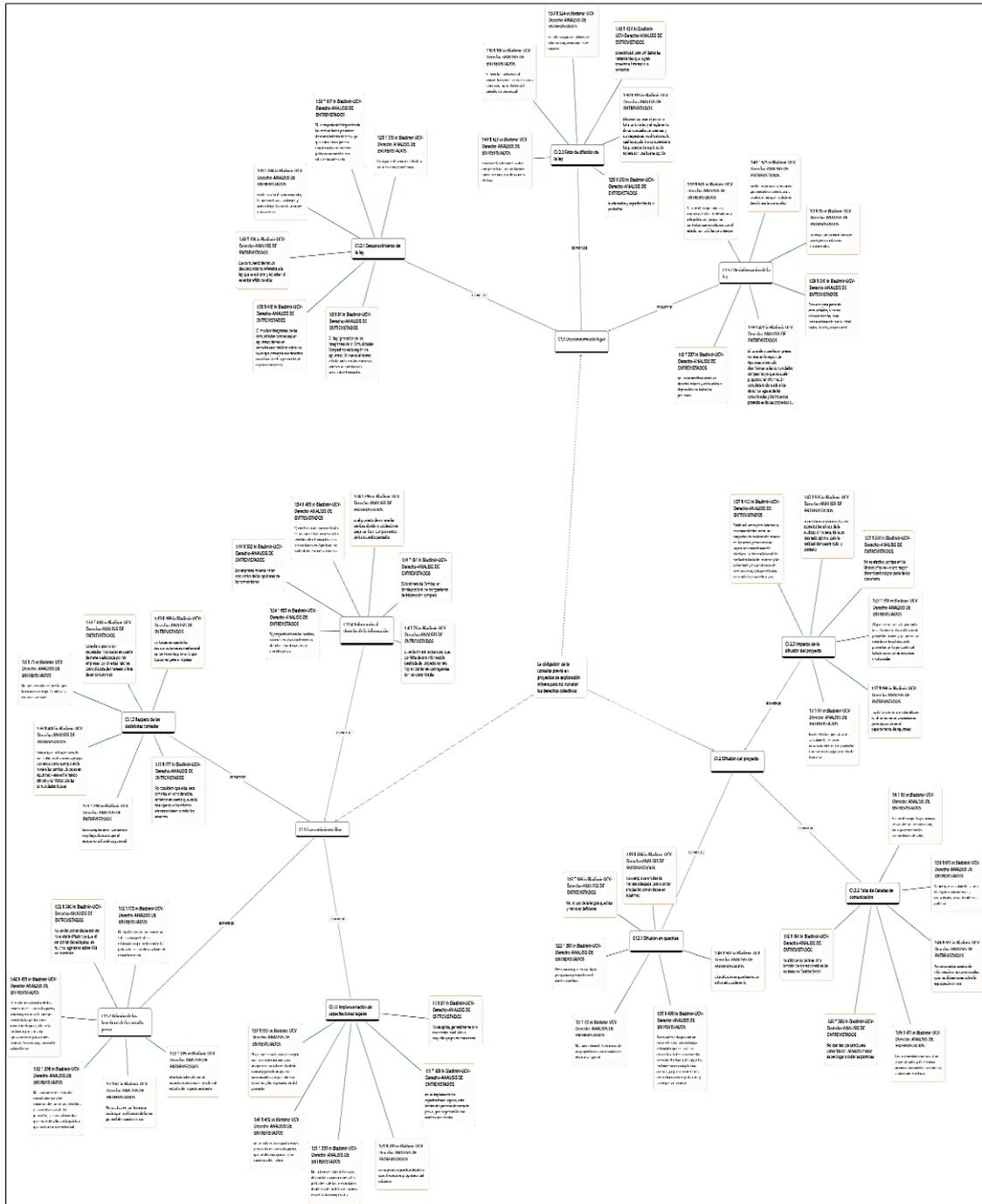


Figura 1. Análisis Cualitativo de la categoría y subcategoría.

Estas respuestas ofrecidas por los entrevistados, coinciden con lo señalado por Sigüenza (2021), ya que ambas investigaciones destacan la importancia de la consulta previa y los desafíos significativos en su implementación. Los problemas comunes incluyen la falta de capacitaciones legales, la difusión ineficaz de información y la falta de respeto a las decisiones comunitarias. La solución radica en mejorar la infraestructura de comunicación, promover la educación continua y establecer una legislación clara y específica que garantice una consulta previa efectiva y respetuosa de derechos

colectivos y la autodeterminación de comunidades indígenas.

CONCLUSIONES

La implementación de la consulta previa en proyectos de exploración minera en Apurímac enfrenta serios desafíos, reflejados en la insuficiencia de capacitaciones legales, la deficiente difusión de información y el escaso respeto por parte de las empresas mineras hacia las decisiones comunitarias. Estas deficiencias no solo vulneran los derechos colectivos de las comunidades indige-

nas, sino que también perpetúan un ambiente de desconfianza y conflictividad social, comprometiendo la legitimidad y efectividad del proceso de consulta.

El proceso de consentimiento libre en los proyectos de exploración minera no se respeta de manera adecuada, ya que las empresas mineras fallan en la implementación de capacitaciones legales y en el respeto a las decisiones tomadas por las comunidades. Esto no solo socava el principio de autodeterminación de las comunidades indígenas, sino que también debilita el marco de protección de sus derechos colectivos, aumentando la percepción de imposición y explotación por parte de los actores externos.

La difusión de información sobre los proyectos de exploración minera en Apurímac es claramente insuficiente, especialmente en lo que respecta a su traducción y adaptación a la lengua quechua. La falta de canales de comunicación adecuados exacerba esta deficiencia, dejando a muchas comunidades mal informadas y desprovistas de los recursos necesarios para participar de manera informada en los procesos de consulta. Esta situación no solo genera desconfianza hacia las autoridades y las empresas mineras, sino que también fomenta un clima de incertidumbre y exclusión.

Existe un notable desconocimiento de las leyes que protegen los derechos colectivos entre las comunidades afectadas, atribuido en gran parte a la falta de educación y formación adecuada. Este vacío es agravado por prácticas de manipulación de la información por parte de algunas empresas mineras, lo cual no solo incrementa la desconfianza y vulnerabilidad de las comunidades, sino que también erosiona la capacidad de estas para defender eficazmente sus derechos en el contexto de los proyectos de exploración minera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (1985). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Gotinga, Alemania.
- Benavente, J. (2010). *derecho a la participacion y a la consulta previa en latinoamerica*. lima.
- Defensoría del Pueblo. (21 de Octubre de 2023). Defensoría del Pueblo: Apurímac es la tercera región con mayor número de casos de conflictividad social.
- Fernandez, V. (2020). *Tipos de justificación en la investigación científica*. Tecnológico Universitario Espíritu Santo.
- Guerrero, G., y Vásquez, J. (2019). La importancia del reconocimiento legal de la consulta previa a comunidades campesinas en el Perú. *Revista Lex*, 16(22).
- Guevara, A. (2021). *El derecho a la Consulta Previa de los pueblos originarios en México: Caso: Guerrero*. Interacción Ambiental. (04 de julio de 2023). Ecomiso y minería ilegal: aspectos que deben ser observados en la evaluación del PL 2715-2021-CR. *Intera(c)mbiente*.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho*, 4 edición. Buenos Aires, Argentina .
- Ministerio de Energía y Minas. (2023). *Cartera de proyectos de exploracion minera*. Lima.
- Organizacion Internacional del trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indigenas y tribiales*.
- Palomino, N. (2022). La consulta previa a los pueblos indígenas u originarios como política pública en el Perú. *Revista Derecho Público Económico*, 2(3).
- Rivas, A. (2022). *Justificación de una investigación: Cómo elaborar*.

ANEXOS

Anexo 1. Preguntas de la guía de entrevista

¿Cree usted, que la implementación de capacitaciones legales se aplica en la práctica durante la consulta previa para proyectos de exploración Minera en Apurímac?

¿Cree usted, que la difusión de los beneficios de la consulta previa es efectiva para garantizar el consentimiento libre en proyecto de exploración minera en Apurímac?

¿Considera usted, que el respeto de las decisiones tomadas mediante consentimiento libre, son tomadas en cuenta por las empresas que se dedican a la explotación minera en Apurímac?

¿Conoce usted, algún caso en el que se hayan vulnerado los derechos de información a las comunidades en Apurímac, por parte de las empresas mineras?

¿Considera usted, que la difusión en quechua de proyectos de exploración minera en Apurímac es empleada de forma adecuada en términos de alcanzar a todas las comunidades?

¿Considera usted, que existe una falta de canales de comunicación para informar a las comunidades sobre los proyectos de exploración minera en la región de Apurímac?

¿Cree usted, que es efectivo el impacto de la difusión de proyectos de exploración minera en la región de Apurímac?

¿Considera usted, que los integrantes de comunidades campesinas tienen desconocimiento de la ley en cuanto a la protección de derechos colectivos frente a proyectos de exploración minera en Apurímac?

¿Considera usted, que existe desinformación de la ley por parte de empresas mineras dedicadas a la exploración minera en las comunidades de la región de Apurímac?

¿Qué aspectos específicos cree usted, que las comunidades locales podrían implementar para frenar la falta de difusión de la ley en relación con los proyectos mineros en la región Apurímac?