

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД · ALIRPAQ

Consulta Previa в Перу: от процедурного исполнения к управлению, основанному на правах

Анализ реализации механизма предварительных консультаций
(2013–2024)

Alirpaq · 2025

Язык публикации: русский

I.

Введение

Коренные народы Перу, численность которых по данным переписи 2007 г. составляет около четырёх миллионов человек¹, имеют многовековой опыт исключённости из политической, экономической и культурной жизни. На протяжении десятилетий лидеры коренных народов боролись за признание коллективных прав, включая реализацию Конвенции МОТ 169². Несмотря на ратификацию Конвенции в 1993 году, её практическое применение началось лишь в сентябре 2011 года, когда президент Ольянта Умала подписал Закон № 29785³ — закон о праве коренных народов на предварительные консультации.

Принятию закона предшествовал период острого социального напряжения. В июне 2009 года столкновения в амазонской провинции Багуа привели к гибели 33 человек⁴. Протесты вспыхнули в ответ на пакет законодательных декретов, принятых без проведения консультаций. Трагедия «Эль Багуазо» институционализовала требование к созданию постоянного механизма диалога между государством и коренными народами.

Сегодня значение механизма предварительных консультаций выходит за пределы Перу. Страна обладает около 10% мировых запасов меди, а также значительными месторождениями цинка, серебра, золота и лития⁵ — минералов, необходимых для глобального энергетического перехода.

II.

Краткое резюме

Внедрение механизма предварительных консультаций (*consulta previa*) в Перу с 2011 года стало одновременно значительным историческим достижением и незавершённой институциональной трансформацией. Закон 29785 сформировал правовую основу для признания коллективных прав коренных народов в соответствии с Конвенцией МОТ № 169, однако до настоящего времени сохраняется существенный разрыв между процедурным исполнением и реальной защитой прав.

Настоящий доклад анализирует опыт Перу в сфере *consulta previa* за период 2013–2024 годов. В нём рассматриваются 23 процесса консультаций, выявлены системные проблемы, и предложен путь перехода к модели принятия решений, основанной на согласии.

Ключевые выводы

Выборочное соблюдение обязательств

Из 23 завершённых процессов¹¹ только четыре привели к юридически обязательным результатам: создание охраняемой природной территории Майхуна-Кичва; учреждение национального парка «Сьерра-дель-Дивисор»; подзаконные акты к Лесному закону; политика культурно-адаптированного здравоохранения. Оставшиеся 19 случаев — в углеводородном и горнодобывающем секторах — демонстрируют устойчивые модели задержек и отказов от обязательств.

Институциональная раздробленность

Фрагментарное распределение полномочий между MINCUL, MINEM и PERUPETRO породило институциональные лакуны. VMI, ответственное за надзор и координацию процедур, получает менее 0,5% национального бюджета⁷ и сталкивается с высокой текучестью кадров.

Отрицание принадлежности к коренным народам

В 2012–2014 гг. MINEM выдал по меньшей мере 159 разрешений на геологоразведку и 69 разрешений на добычу, не проведя ни одной предварительной консультации⁸. Применялись предвзятые антропологические заключения об «отсутствии коренных народов», классификация общин, говорящих на языке кечуа, как «некоренных».

Дефицит доверия

78% перуанцев выражают низкий или нулевой уровень доверия к государственному органу, регулирующему горнодобывающий сектор, а 67% не доверяют горнодобывающим компаниям⁹. Поддержка добывающей отрасли резко различается между Лимой (64%) и горнодобывающими регионами (47%).

«Отказ от прав» (renuncia de derechos)

По данным Defensoría del Pueblo, как минимум в пяти случаях MINEM признало действительным отказ общин от права на предварительную консультацию¹⁰. Стандартизация текстов отказов свидетельствует о существовании корпоративного «правового инструментария».

Структурный парадокс

Перуанская нормативная система предписывает проведение консультаций, но не требует получения согласия. Консультация, которая никогда не влияет на решения государства, — это монолог, где коренные народы выступают аудиторией.

III.

Паттерны нарушений в горнодобывающем секторе

Отрицание присутствия коренных народов

По меньшей мере в девяти документированных случаях¹² MINEM разрешало разведку, утверждая, что MINCUL подтвердило отсутствие коренных народов, тогда как расследования Defensoría del Pueblo не нашли никаких подтверждающих документов. В иных случаях нанимались частные консультанты для подготовки альтернативных технических заключений.

«Отказ от прав»

Общины подписывали унифицированные акты, утверждая, что проект «не затрагивает коллективные права». Исследователи¹³ указывают: «форма и содержание этих заявлений воспроизводятся в других случаях, что указывает на необычную документальную и юридическую стандартизацию». Государство не проверяло, требовалось ли согласие этих общин.

Информационная асимметрия

Технические документы предоставлялись общинам без перевода на родные языки¹⁴; краткие сроки не позволяли провести независимую экспертизу проектной документации.

IV.

Сравнительные региональные практики

Конституционный суд Колумбии требует, чтобы консультации проводились при обязательном участии представителя народного правозащитника (Defensoría del Pueblo), что обеспечивает независимый надзор за процессом. В Эквадоре резолюции Defensoría del Pueblo предоставляют юридическую защиту прав коренных народов. Боливийская система омбудсмана предусматривает процедурную медиацию в ходе законодательных консультаций.¹⁵

V.

Рекомендации

1. Создать национальный реестр FPIC с юридически обязывающими сроками исполнения результатов консультаций.
2. Увеличить бюджет VMI минимум до 2% от государственного бюджета и обязать формировать мультидисциплинарные группы.

-
3. Ввести независимый надзор за всеми консультационными процессами в добывающих секторах по образцу колумбийской Defensoría del Pueblo.
 4. Запретить инструменты «отказа от прав» и ввести обязательную государственную проверку представительности общин.
 5. Перейти к модели управления, основанной на согласии, для проектов со значительным территориальным и культурным воздействием (UNDRIP, ст. 32).
 6. Создать механизм репараций для общин, чьи права на консультацию были документально нарушены.

VI.

Заключение

Реализация предварительных консультаций в Перу с 2011 года представляет собой исторический шаг вперёд в признании коллективных прав коренных народов. Однако настоящая работа выявила устойчивый разрыв между процедурным соответствием и реальной защитой прав. Слишком часто консультация превращается в формальность — в галочку напротив требования, а не в подлинный диалог, направленный на достижение согласия.¹⁶

В основе системы Перу лежит структурный парадокс: консультация без обязательности результатов. Консультация, которая никогда не влияет на решения государства, не является диалогом; это монолог, где коренные народы выступают аудиторией.

Свободное, предварительное и осознанное согласие — не препятствие развитию; это его фундамент. Перед Перу стоит выбор: продолжать воспринимать права коренных народов как неудобную формальность или признать их основой легитимного управления в XXI веке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Источники и ссылки

Defensoría del Pueblo (Peru). (2014). *Análisis de Casos en los que se Determinó la No Afectación de Derechos Colectivos de Pueblos Indígenas en Proyectos Mineros*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (Peru). (2015). *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas*. Informe Defensorial N° 032-2015-DP/AMASPPI-PPI. Lima.

Defensoría del Pueblo (Peru). (2024). *Reporte de Conflictos Sociales No. 240*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Guevara Gil, A. and Cabanillas Linares, S. (2019). "Mineralizing the Right to Prior Consultation: State Capture, Shadowing Practices, and New Forms of Denial." *Latin American Perspectives*.

International Labour Organization. (1989). *Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*. Geneva: ILO.

Peru. (2011). *Ley N° 29785: Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios*. 6 сентября 2011.

Peru. (2012). *Decreto Supremo N° 001-2012-MC: Reglamento de la Ley N° 29785*. 3 апреля 2012.

Sabatini, C. and Binetti, B. (2024). *State Capacity, Mining and Community Relations in Peru: How Sustained Multi-Sectoral Dialogue Can Help Secure the Country's Role in Global Supply Chains*. London: Chatham House.

Sanborn, C. and Paredes, A. (2015). *Getting It Right? Challenges to Prior Consultation in Peru*. Lima: Universidad del Pacífico.

Schilling-Vacaflor, A. and Flemmer, R. (2015). "Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru." *Journal of Latin American Studies*, 47(4).

World Bank. (2015). *La Consulta Previa en el Perú: Aprendizajes y Desafíos*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2021). *Peru: Mining Sector Diagnostic*. Washington, DC: World Bank.

СНОСКИ

Примечания

1. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censo Nacional 2007. Lima: INEI, 2008. Исследователи указывают на значительное занижение реальной численности.
2. ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989. Ратифицирована Перу в 1993 г.
3. Peru. Ley N° 29785: Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. 6 сентября 2011 г.
4. Данные о погибших варьируются в зависимости от источника. Официальная версия — 23 сотрудника полиции и 10 демонстрантов. Организации коренных народов называют более высокие цифры.
5. Sabatini, C. and Binetti, B. (2024). *State Capacity, Mining and Community Relations in Peru*. London: Chatham House.
6. Defensoría del Pueblo (Peru). *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas*. Informe Defensorial N° 032-2015-DP/AMASPPI-PPI. Lima, 2015.
7. Peru. Decreto Supremo N° 001-2012-MC: Reglamento de la Ley N° 29785. 3 апреля 2012 г. Раздел, регулирующий финансирование VMI.
8. Defensoría del Pueblo (Peru). *Análisis de Casos en los que se Determinó la No Afectación de Derechos Colectivos de Pueblos Indígenas en Proyectos Mineros*. Lima, 2014.
9. Данные международного опроса 2023 г., цит. по: Sabatini & Binetti (2024), op. cit.
10. Guevara Gil, A. and Cabanillas Linares, S. (2019). "Mineralizing the Right to Prior Consultation: State Capture, Shadowing Practices, and New Forms of Denial." *Latin American Perspectives*.
11. Defensoría del Pueblo (2015), op. cit.
12. Defensoría del Pueblo (2014), op. cit. Расследования охватывали проекты в регионах Куско, Кахамарка, Апуримак.
13. Guevara Gil & Cabanillas Linares (2019), op. cit.
14. World Bank. *La Consulta Previa en el Perú: Aprendizajes y Desafíos*. Washington, DC: World Bank, 2015.
15. Schilling-Vacaflor, A. and Flemmer, R. (2015). "Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru." *Journal of Latin American Studies*, 47(4).
16. Defensoría del Pueblo (2024). *Reporte de Conflictos Sociales No. 240*. Lima: Defensoría del Pueblo.