

Lecciones de los primeros procesos de la consulta previa en el sector de hidrocarburos en Perú

Riccarda Flemmer

GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo

Perú es el primer país del mundo en adoptar una ley marco sobre el derecho a la consulta previa. Recién elegido, el presidente Ollanta Humala celebró la nueva ley en septiembre de 2011 como un gran logro para los pueblos indígenas y enfatizó que ayudará a reducir la alta conflictividad socio-ambiental del país. Hasta finales de 2014 se han concluido ocho procesos de consulta previa. Cinco de estos procesos han consultado sobre nuevos lotes de petróleo y gas en la Amazonía peruana, dos sobre áreas naturales protegidas y uno sobre la nueva política de salud intercultural. El gobierno peruano presenta en los medios de comunicación estos procesos como grandes éxitos, mientras que organizaciones indígenas y de la sociedad civil ven las primeras consultas de manera crítica. A nivel nacional, el debate político sobre cómo, cuándo, para quién y sobre qué se implementa el derecho a la consulta previa sigue siendo polémico.

Este artículo ilumina las primeras experiencias en la implementación de la consulta previa en Perú, enfocándose en el sector de hidrocarburos. En la introducción se presentan brevemente los antecedentes de la nueva legislación y la discusión política en torno a la consulta previa en el sector extractivo. En la segunda parte, el artículo ilumina las nuevas prácticas de consulta previa sobre proyectos de hidrocarburos en la Amazonía. La tercera parte discute sobre la consulta previa como potencial instrumento de protección de derechos indígenas

en el contexto de conflictos sobre la extracción de recursos en el Perú.

El contexto: extracción de recursos naturales y movilización indígena

La economía de Perú, como en muchos países latinoamericanos, se basa en gran parte en la extracción de recursos naturales. Principalmente los ingresos del Estado vienen de la minería asentada en la parte andina y de las actividades hidrocarburíferas en el mar o en la parte amazónica del país. Al mismo tiempo, Perú cuenta con un alto nivel de conflictos sociales. En la mayoría de los casos son conflictos socio-ambientales que justamente surgen entorno a proyectos extractivos.

La expansión de áreas para la explotación de recursos fue agresivamente fomentada por el gobierno de Alan García (2006-2011). El presidente descalificó a todos sus críticos, sobre todo a los pueblos indígenas de la Amazonía, como “perros del hortelano” que no comen, ni dejan comer y como enemigos del desarrollo del país. En reacción, organizaciones indígenas y campesinas se movilizaron en repetidas ocasiones, demandando que se respeten sus derechos colectivos. Las tensiones escalaron en junio de 2009 durante los sucesos del “Baguazo”. En los enfrentamientos, más de 30 personas fallecieron y centenares fueron heridas. A partir de entonces, la necesidad y la promoción de una ley de consulta previa se fue intensificado, dando paso a la adopción de la ley (Ley n° 29785) en septiembre de 2011 por el nuevo presidente Ollanta Humala.

En términos generales, la consulta previa es definida en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que se implemente cualquier medida que

les afecte directamente. Aunque la nueva ley desarrolla su contenido basándose en las obligaciones establecidas en este convenio, la concretización sobre su implementación ha sido altamente controversial. Durante la elaboración de normas secundarias, las organizaciones indígenas, que inicialmente celebraron la nueva legislación, reclamaron cambios. La implementación de esta ley ha sido retrasada por la gran polarización a nivel nacional sobre la definición de “quién tiene derecho a qué”. Primeramente, la controversial definición sobre quién o qué es un pueblo indígena dominó gran parte del debate. En este contexto se discutió sobre preguntas como la de si una persona deja o no de ser indígena si usa un celular o unos *blue jeans*. Para aclarar esta pregunta, el Ministerio de Cultura fue encargado de componer una base de datos oficial reconociendo a los pueblos indígenas del país. Sin embargo, este emprendimiento enfrentó varios obstáculos: por un lado, dentro de Perú no se usa el término “pueblos indígenas”, debido a que históricamente la legislación peruana reconoce como titulares de derechos colectivos a “comunidades nativas” en la Amazonía y “comunidades campesinas” en los Andes. Por otro lado, no existe información sistemática del Estado sobre estas comunidades. Mientras el reconocimiento como pueblos indígenas a las comunidades nativas en la Amazonía está aceptado, la controversia se centra en el reconocimiento a comunidades campesinas. Segundo, en el debate político y en la discusión pública frecuentemente se dice que los pueblos indígenas no pueden tener “un derecho a veto”. Este término se refiere a una ambigüedad interna en la consulta previa. Mientras que el objetivo del Convenio n° 169 acerca de la consulta previa es el de llegar a acuerdos, las posiciones de los expertos y los actores involucrados están divididas sobre si

esto implicara la obligación del Estado de lograr el consentimiento del pueblo consultado. Según la nueva legislación peruana, el consentimiento previo de un pueblo afectado solo es necesario en casos en los cuales se requiere un traslado del pueblo o cuando se prevé la disposición de materiales peligrosos en su tierra.

Como se mencionó anteriormente, ocho consultas se realizaron desde la aprobación de la ley hasta fines de 2014, de las cuales cinco se refirieron a nuevos lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana. Hasta ahora no se ha implementado ninguna consulta en el sector de minería.

La consulta previa en el sector de hidrocarburos

La manera en la que se debe implementar la consulta previa está determinada por los estándares internacionales de FPIC (por sus siglas en inglés, Free, Prior and Informed Consultation or Consent, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007). En este sentido, la consulta se debe desarrollar previamente a la aprobación de la medida planificada, el proceso se debe dar libre de presiones y los acuerdos o el consentimiento deben tomarse en un contexto de plena información. En el caso de Perú, aunque en la nueva legislación define un esquema procedural para todas las clases de consultas previas, cada sector (hidrocarburífero, forestal, de salud, etc.) tiene que elaborar normas adicionales concretizando la implementación de las consultas a su cargo.

En el caso de proyectos de petróleo y gas natural, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) decidió que el momento adecuado de consulta sería antes de la licitación. A diferencia de países como Bolivia y Colombia, donde los procesos

de consulta se dan sobre el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), las consultas previas según las indicaciones del MEM se realizan sobre nuevos lotes de hidrocarburos, cuando estos están en proceso de planificación y han sido tan solo definidos dentro del mapa zonal, antes de asignar el proyecto a una empresa operadora. Debido al momento tan temprano de la consulta dentro de los procesos solo se pueden discutir afectaciones en términos hipotéticos. Al mismo tiempo, realizar las consultas antes de la ejecución de la actividad concreta alberga el potencial de informar y capacitar a la población local desde el inicio, aun cuando la participación se debe mantener durante todo el proyecto. La entidad encargada de conducir las consultas es la agencia estatal de petróleo Perupetro, responsable para la definición de nuevas concesiones de hidrocarburos, buscar empresas operadores en el mercado internacional y firmar y supervisar los contratos. Siendo una agencia estatal, Perupetro no tiene una posición neutral en referencia al contenido de las consultas, su interés es lograr el acuerdo de la población local para poder presentar lotes petroleros con una licencia social a futuras empresas.

Durante las cinco consultas en la Amazonía a cargo de Perupetro, se procedió generalmente de la manera siguiente.

Primero, en la fase preparatoria, Perupetro identifica los pueblos indígenas a consultar dentro de la zona del lote. Este trabajo es complementado con visitas de campo acompañadas por el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) para verificar y completar la información. Muchas veces los lotes se encuentran en zonas selváticas alejadas, con poca presencia estatal y sin muchos datos demográficos disponibles. La agencia también coordina con organizaciones indígenas regionales y locales como con los líderes de las comunidades para definir un plan de consulta. Estas

reuniones preparatorias no son obligatorias bajo la nueva legislación, pero según Perupetro son de suma importancia para la conducción de los procesos de consulta. La agencia enfatiza que planificar el proceso conjuntamente tiene la función clave de establecer futuros canales de comunicación y al mismo tiempo permite tomar en cuenta particularidades logísticas y respetar actividades locales como épocas de cosecha que puedan interferir en el proceso. El plan de consulta contiene el cronograma, los lugares y el número de participantes de los eventos de la consulta. Con la publicación del plan empieza formalmente el proceso.

En segundo lugar viene la etapa de información, que es clave dentro de la consulta. Según el cronograma establecido se desarrollan talleres informativos, en los cuales, por un lado, el VMI explica qué es la consulta previa y, por otro lado, Perupetro informa sobre las actividades petroleras y sus posibles impactos. Después de las experiencias con el primer proceso consultivo, Perupetro decidió ampliar los talleres de uno a dos y tres días a pedido de los pueblos indígenas. Además, se modificó la metodología para hacer los eventos más interactivos, como por ejemplo, complementando presentaciones con trabajo en grupos. Un gran reto que se presentó en esta etapa fue el de explicar y traducir conceptos jurídicos y técnicos sobre derechos y actividades hidrocarbúferas a poblaciones indígenas rurales que no están acostumbradas a leer o son mayormente analfabetas. Otro problema consistió en la vaguedad en la información presentada, ya que se conversa sobre “posibles afectaciones a derechos colectivos” de un proyecto todavía en planificación y no sobre impactos concretos a mitigar típicamente definidos en EIAs. En consecuencia, las asimetrías de información entre el Estado y la población consultada hacen que la

participación de asesores e organizaciones indígenas, así como el rol de los intérpretes, surgieran como aspectos de suma importancia para los procesos de consulta.

Tercero: los pueblos indígenas organizan una “evaluación interna” de la medida propuesta, lo que usualmente ocurre en asambleas donde los pueblos consultados llegan a acuerdos internos. Las asambleas se organizan en cada comunidad o bien según la organización que representa al pueblo consultado. Luego, se entregan los acuerdos internos a Perupetro.

Cuarto: la parte participativa de las consultas termina con un evento llamado “diálogo intercultural” entre representantes del Estado (Perupetro) y de los pueblos indígenas, cuya base forman los acuerdos tomados en la evaluación interna. El resultado de esta etapa culmina en el Acta de Consulta, que resume todo el proceso y contiene los acuerdos tomados entre el Estado y los pueblos consultados. Una particularidad de las consultas previas en Perú es que este diálogo solo se realiza entre unos pocos representantes indígenas, formalmente acreditados, y Perupetro. En los primeros procesos de consulta, se pudo observar que los delegados indígenas pidieron pausas para coordinar y consultar con sus asesores. Esta forma de “diálogo intercultural” es muy distinta y alejada a las asambleas amplias, donde los pueblos indígenas toman normalmente sus decisiones. Las limitaciones tanto para coordinar con los asesores, como para dialogar de manera más inclusiva, fueron muchas veces criticadas por los representantes indígenas. Otro aspecto importante es que los temas y demandas contenidos en las actas de evaluación interna fueron muy diversos. Las mayores preocupaciones de las comunidades se refirieron al cumplimiento con estándares ambientales y de empleo. Además, muchas demandas se refirieron a la prestación de servicios públicos básicos

como salud, educación, electrificación e infraestructura. En los primeros procesos de consulta, Perupetro solo aceptó discutir sobre preocupaciones como la contaminación ambiental y la priorización en la contratación de mano de obra indígena, pero luego se acordó incorporar temas como la titulación de tierras, participación y salud. Adicionalmente, Perupetro se comprometió a transmitir pedidos sobre servicios públicos a las entidades competentes.

Un último aspecto importante es que los acuerdos del acta final fueron muy generales, debido a que en el momento de la consulta no existió ningún proyecto concreto. Usualmente, Perupetro se comprometió a pedir a la futura empresa operadora que priorice la contratación de la población local indígena o que implemente programas de monitoreo comunitario. Dentro de los compromisos más concretos por parte de Perupetro se destacaron la supervisión del cumplimiento por parte de las empresas de los convenios establecidos con las comunidades, la facilitación de la participación indígena en la supervisión de las actividades y la revisión con asistencia del VMI del contrato modelo.

La quinta y última etapa consiste en la toma de decisión final sobre el proyecto extractivo planeado. Por ley, esta decisión reside exclusivamente en el Estado. En su toma de decisión, el Estado debería basarse en los acuerdos del Acta de Consulta, que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes involucradas. Hasta ahora, los pueblos consultados en los cinco procesos de consulta se articularon en favor de las actividades propuestas. En caso de que una consulta previa resultara en el desacuerdo del pueblo consultado, el Estado, aun así, mantendría el poder de decidir sobre la ejecución de la medida. Es por esta razón que varias organizaciones de la sociedad civil de Perú han criticado la consulta como “vacía”, porque además de

tomar lugar en una etapa muy temprana del proceso, la consulta no permite a los pueblos afectados tomar decisiones definitivas con respecto a las medidas extractivas planeadas en sus tierras.

La consulta, una oportunidad que no debe perderse

En Perú, las opiniones sobre el mecanismo de consulta previa están polarizadas. Mientras que el Estado muchas veces presenta consultas ya realizados como grandes éxitos, los críticos las califican como “procesos vacíos” o como meros formalismos para justificar el extractivismo en desmedro del medio ambiente y del hábitat de los pueblos indígenas. En realidad nos encontramos en un momento muy temprano en la implementación de la consulta para evaluar estos procesos de manera definitiva.

Según mis conversaciones con representantes de entidades estatales e indígenas, el hecho de que las consultas previas fueron conducidas en zonas rurales de la Amazonía peruana presentó ya de por sí un enorme reto. Aparte de los problemas logísticos, se presentaron tres obstáculos importantes: primero, para muchas comunidades esta fue una de las pocas veces, o inclusive la primera vez, en la cual ellas fueron tomadas en cuenta por el Estado. Aunque esto representa un avance de por sí, también implicó una sobrecarga de demandas incluidas en el proceso de consulta previa, relacionados, por ejemplo, con la satisfacción de necesidades básicas y problemas de la zona que no estuvieron directamente vinculados con una futura actividad hidrocarbúfera. Segundo, existen varios retos al momento de informar de manera social y culturalmente adecuada a las comunidades. Dado que la lectura no forma una parte integral

de la forma de vida de muchas personas indígenas, repetidas veces fue necesario explicar primeramente cómo funciona el Estado o que es un derecho, antes de adentrarse en temas más complejos como la consulta previa y los posibles impactos y afectaciones de derechos que las actividades hidrocarbúferas pudieran traer consigo. Además, se requería una explicación comprensiva, didáctica e intercultural de varios conceptos y términos técnicos de la consulta que no existen en los idiomas indígenas correspondientes. Tercero, muchos entrevistados enfatizaron que se deberían respetar en un mayor grado los usos y costumbres de los pueblos consultados en la toma de decisiones, aunque esto complicaría el proceso de consulta debido a las diferentes ideas de representación e inclusión existentes entre las autoridades y comunidades indígenas. Es imprescindible tomar en cuenta que los delegados de las comunidades usualmente no tienen derecho a decidir, sino solo a transmitir las decisiones tomadas en asamblea. Adicionalmente, en el contexto local existen diversos conflictos entre y dentro de las comunidades y organizaciones indígenas, que contribuyen a la complejidad de la formación de consensos o acuerdos.

A pesar de todas estas dificultades, la consulta previa tiene un gran potencial como una nueva forma de toma de decisiones y de respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Dentro del contexto peruano, caracterizado por un sinnúmero de conflictos sociales y ambientales, este mecanismo ayuda a visibilizar las tensiones existentes en las realidades locales y en la relación de sus diversas poblaciones locales con el Estado. Por esta razón, y aunque la consulta previa sea un proceso difícil, parece de suma importancia tomar en cuenta las lecciones aprendidas durante estas primeras experiencias con este mecanismo. Una clave para mejorar

los futuros procesos de consulta previa es la capacitación del personal del Estado tal como de los pueblos indígenas.

Institucionalmente la consulta previa es un mecanismo aislado y puntual que no puede solucionar toda la abundancia de problemas de las comunidades indígenas. Es por esta razón que, con una mirada al futuro, es necesario complementar la consulta con otros mecanismos institucionales y legales para descargarlas del peso social que han ido adquiriendo. Además, sobre todo en el sector extractivo, es importante ver la consulta como una herramienta para cambiar el modo unilateral de toma de decisiones por parte del gobierno, sin esperar que esto suceda de la noche a la mañana. En este sentido, la consulta previa es una oportunidad para establecer relaciones de confianza entre Estado y la población indígena, especialmente en el caso de las comunidades nativas de la Amazonía que durante mucho tiempo han sido tratadas con mucha negligencia por las instituciones estatales. Un primer paso en esta dirección podría ser, por ejemplo, el de ampliar la consulta con más mecanismos de participación, tal como se hace en los EIAs y con monitoreos ambientales comunitarios, durante todo el proceso de la extracción. El seguimiento de acuerdos es de suma importancia, considerando que el no-cumplimiento de los acuerdos de parte del Estado después de haber creado expectativas locales rápidamente generará conflictos nuevos y mayores. La pregunta que queda abierta es cómo tratar casos en los que la población local rechaza la implementación de la consulta o en los que la población se articula en contra del proyecto durante la consulta. Para esto, el Estado peruano tiene que aprender a respetar que la oposición local no solo se basa en una falta de información o en “actores extremistas” externos, sino que también puede tener su sustancia en la preocupación por

la sobrevivencia física y cultural de estos pueblos.