

# Consulta Previa y Participación

Javier Jahncke

RED MUQUI - FEDEPAZ



## Introducción

- El modelo de desarrollo en Latinoamérica, especialmente exacerbado en el Perú, promueve y prioriza el crecimiento económico sobre las demás dimensiones tales como el ambiente sano, la equidad, la justicia social y el respeto a los derechos humanos. La presión por un crecimiento acelerado de la economía implica un incremento de la demanda de recursos naturales como minerales y otras materias primas.
- 
- Como resultado de ello, las empresas han ejercido una creciente presión sobre los Estado para que pongan a disposición sus recursos al servicio de la economía mundial. Esta situación se ha convertido en una amenaza para los ecosistemas y poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas (comunidades campesinas y nativas en el Perú), cuyas tierras compiten con los recursos minerales y energéticos.



## Industrias extractivas y Pueblos Indígenas

- Es así como a la fecha en el Perú, el 80% de los lotes de hidrocarburos están superpuestos sobre derechos de comunidades nativas, áreas naturales protegidas y reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
- Hasta el año 2008 se estima que existen 12 lotes de hidrocarburos que se superponen sobre 11 áreas naturales protegidas. En el caso de reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario, existen 3 lotes de hidrocarburos que se superponen sobre 3 reservas territoriales.
- Las concesiones mineras que se desarrollan en su mayoría en comunidades campesinas, crecieron de 2,3 millones de hectáreas en 1991 a 19,8 millones en 2010.



## Industrias extractivas y Pueblos Indígenas

- El 72% de los proyectos mineros que se aprobaron en zonas de frontera, habitadas fundamentalmente por pueblos indígenas, entre los años 2002 y 2009 fueron aprobados durante el gobierno de Alan García. La Constitución Peruana prohíbe que se otorguen concesiones a capitales extranjeros dentro de los 50 kilómetros de frontera, al menos que se declare de interés nacional mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros.
- Estos decretos deben contar con un estudio de costo-beneficio que establezca que los beneficios que se obtienen, son mayores al aporte de los ecosistemas frágiles y fuentes de agua en los que se pretende ubicar, además de las actividades económicas que se realizan. Ello nunca ocurre. Además esta norma tampoco es materia de consulta a las poblaciones de las zonas que serán impactadas.



## Industrias extractivas y Pueblos Indígenas

- El desarrollo explosivo que hemos descrito de las actividades extractivas, sin mayores niveles de participación de la población y sin consulta previa a los pueblos indígenas, ha generado una fuerte oposición de las poblaciones vecinas a los proyectos, incluidos los pueblos indígenas, que exhiben altos niveles de pobreza y vulnerabilidad y para los cuáles es crucial la relación con los recursos naturales dentro de sus territorios.
- 
- En el Perú existen 6,067 comunidades campesinas, asentadas principalmente en la sierra del país, y 1,461 comunidades nativas en la amazonia, de las cuáles 972 comunidades campesinas y 194 comunidades nativas aún no cuentan con títulos de propiedad sobre sus tierras. No existe información sobre el número de comunidades que pese a tener título de propiedad aún no han logrado inscribirlos en los Registros Públicos y por lo tanto no tienen su propiedad totalmente saneada.

-

## Industrias extractivas y Pueblos Indígenas

- Esta situación las hace más vulnerables a las comunidades e imposibilita que ejerzan la defensa de su territorio frente al otorgamiento de concesiones de proyectos de industrias extractivas.



## Consulta previa

- En el Perú, el Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas, se encuentra vigente desde el 02 de febrero del año 1995 lo que lo obliga jurídicamente a llevar a cabo la consulta previa en base a sus principios y pautas y no en base a “interpretaciones” que lo desnaturalizan, tal como se ha establecido en las recomendaciones del Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones –CEACR- de la OIT al Estado Peruano.
- La consulta previa es una obligación del Estado, tal como lo remarcado el Tribunal Constitucional, y no es negociable. Su institucionalización requiere de una institución centralizada, un cuerpo técnico especializado en pueblos indígenas, y transversal respecto de todo el Estado. Su aplicación debe ser incorporada en toda política sectorial y su implementación debe darse en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local, en todo lo relacionado a los planes, programas y proyectos que afecten a los pueblos indígenas.

## Participación ciudadana

- La participación ciudadana, en los aspectos relativos a los recursos naturales, tiene como marco la protección y conservación del ambiente y de un territorio determinado.
- Lamentablemente los espacios de participación tienen un carácter puramente informativo, dejan de ser participativos en la práctica, pues la opinión que puedan emitir las personas no es realmente tomada en cuenta ni incide efectivamente al momento de que las autoridades correspondientes tomen una decisión, lo que se pierda la credibilidad en estos espacios o sean rechazados, pues en realidad sólo sirven como formalidad que se debe seguir para poder contar con los requisitos a fin de que una empresa inicie operaciones.



## Participación ciudadana

- Los procedimientos administrativos a nivel industrias extractivas sólo incluyen a dos actores, el administrado que es la empresa y el administrador que es el Estado. No se toma en cuenta a la autoridad local o regional ni a las poblaciones que podrían ser afectadas directa o indirectamente.
- Las situaciones descritas respecto de la consulta previa y la participación ciudadana, comprueban el porqué los conflictos ligados a la minería e hidrocarburos se han incrementado drásticamente. Según la Defensoría del Pueblo, a enero del 2010, el 76% de los conflictos socio ambientales estaban relacionados con actividades extractivas.



## Temas de agenda

- La consulta previa nos deja como temas de reflexión:
  - - la implementación del Convenio 169 y el establecimiento de una metodología común para la aplicación del derecho de consulta.
  - - la necesidad de que se promulgue la ley marco de consulta,
  - - que se garantice el derecho de consulta a las comunidades campesinas y nativas en proyectos de inversión y de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- La participación nos deja como temas:
  - - Crear mecanismos auténticos de participación que no solo sean informativos.
  - - incluir como actores en el proceso administrativo a las autoridades y poblaciones que pueden ser afectadas directa o indirectamente por proyectos.

