

# SIN DERECHOS, NO HAY CONSULTA

APROXIMACIÓN A LAS MIRADAS INDÍGENAS  
SOBRE EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA  
EN EL LOTE 192 DE LA AMAZONÍA PERUANA

Mario Zúñiga Lossio  
Tami Okamoto



# SIN DERECHOS, NO HAY CONSULTA

**APROXIMACIÓN A LAS MIRADAS INDÍGENAS  
SOBRE EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA  
EN EL LOTE 192 DE LA AMAZONÍA PERUANA**

---

Mario Zúñiga Lossio  
Tami Okamoto



## **SIN DERECHOS, NO HAY CONSULTA. APROXIMACIÓN A LAS MIRADAS INDÍGENAS SOBRE EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA EN EL LOTE 192 DE LA AMAZONÍA PERUANA**

Primera edición

Marzo 2019

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-03736

ISBN: 978-612-47775-7-8

### AUTORES:

Mario Zúñiga Lossio

Tami Okamoto

### COLABORACIÓN ESPECIAL:

Frederica Barclay Rey de Castro

Yaizha Campanario

### COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN:

Miguel Lévano

### CORRECCIÓN DE ESTILO:

Pilar Garavito

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Jorge Kajatt

Se terminó de imprimir en marzo de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima-Perú

### EDITADO POR:

©Oxfam America Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú

Teléfono: (511) 616 2555

<http://peru.oxfam.org>



@oxfamenperu



@OxfamenPeru

©CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo

Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 461 2223 / (511) 461 3864

<http://cooperaccion.org.pe>



@CooperAccionPeru



@CooperAccionPER

# CONTENIDO

<b>1</b>	<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
1.1	Metodología	11
<b>2</b>	<b>ANTECEDENTES Y CONTEXTO</b>	<b>14</b>
2.1	Amazonía y petróleo: intereses, inversiones y conflicto	14
2.2	Gobiernos bipolares sobre territorios indígenas: derechos indígenas, ambientales y extractivos	16
2.3	El lote 192 (antes 1AB): contexto e importancia	22
2.4	Trayectoria de impactos en el lote 192	24
2.5	Cuestiones previas al inicio formal de la consulta	30
2.5.1	Reunión preparatoria y las “condiciones mínimas” de los indígenas	32
2.5.2	Las “condiciones mínimas” como inflexión y reinvención del derecho	34
2.5.3	El Estado y la sociedad civil frente a las “condiciones mínimas”	37
2.6	Una realidad que aterriza al derecho	40
2.7	Cronología del diálogo institucionalizado hasta el Acta del 10 de marzo del 2015	43
<b>3</b>	<b>MARCO LEGAL Y DE ANÁLISIS DE DERECHOS COLECTIVOS RELATIVOS A LA CONSULTA</b>	<b>48</b>
3.1	Marco legal internacional	48
3.1.1	El Convenio 169 de la OIT	48
3.1.2	La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	49

3.2	La consulta previa en la normativa nacional	50
3.2.1	Finalidad de la consulta	50
3.2.2	Sujetos	51
3.2.3	Oportunidad de la consulta	51
3.2.4	Etapas	52
3.2.5	Entidad promotora y el órgano técnico especializado	53
3.3	La consulta previa para el otorgamiento de derechos hidrocarburíferos en el Perú	54
3.3.1	Un marco procedimental que excluye la consulta	56
3.4	Marco de análisis	58
3.4.1	Consideración de la dimensión estructural, la memoria y la particularidad del caso	58
3.4.2	Preparación de la entidad promotora y fortalecimiento de una institucionalidad indígena estatal	59
3.4.3	Preparación de los pueblos indígenas en temas de derecho y consulta	59
3.4.4	Identificación, alcance e información en cuanto a la afectación de derechos	61
3.4.5	Oportunidad y contenidos	63
3.4.6	Temporalidad y plazos	64
3.4.7	Planificación del proceso	65
3.4.8	Deber de consentimiento	66
3.4.9	Diálogo, negociación y deber de acomodo	68
3.4.10	Beneficios del proyecto	69
3.4.11	Buena fe	70
4	LA CONSULTA EN EL LOTE 192	72
4.1	Etapas de reuniones preparatorias y el plan de consulta	72
4.1.1	Ampliación del espectro de afectaciones a consultar	79

4.1.2	Las cláusulas del contrato petrolero en consulta	87
4.1.3	Procesos de consulta paralelos	89
4.2	Etapas del proceso de consulta formal	90
4.2.1	Etapas 1-3. Identificación de la medida, identificación de los pueblos y publicidad	90
4.2.2	Etapa 4. Información sobre la medida	92
4.2.3	Etapa 5. Evaluación interna de las afectaciones	97
4.2.4	Etapas 6-7. Proceso de diálogo y decisión	103
4.2.5	Finalmente, un proceso de consulta con decretos inexistentes	112
4.3	Última etapa: movilización y “consulta indígena”	115
4.3.1	Breve nota sobre la “consulta indígena”	118
<b>5</b>	<b>LÍMITES Y LOGROS DE LA CONSULTA EN EL LOTE 192</b>	<b>119</b>
5.1	Consideración de la dimensión estructural, la memoria y la particularidad del caso	119
5.2	Preparación de la entidad promotora y fortalecimiento de una institucionalidad indígena estatal	122
5.3	Preparación de los pueblos indígenas en temas de derecho y consulta	125
5.4	Identificación, alcance e información en cuanto a la afectación de derechos	127
5.5	Oportunidad y contenidos	130
5.6	Temporalidad y plazos	133
5.7	Planificación del proceso	134
5.8	Deber de consentimiento	135
5.9	Diálogo, negociación y deber de acomodo	136
5.10	Beneficios del proyecto	137
5.11	Buena fe	138

<b>6</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>140</b>
6.1	Cuestiones de contexto. Derechos no prescriptivos, sino adaptados a la realidad intercultural e histórica	140
6.2	Deficiencias e incumplimiento de estándares durante la consulta	142
6.3	Logros y fortalezas	146
6.4	Pendientes	149
<b>7</b>	<b>EPÍLOGO DE UN NUEVO PROCESO DE CONSULTA EN EL LOTE 192 A INICIARSE A FINALES DEL 2018</b>	<b>152</b>
<b>8</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>162</b>
8.1	Artículos, libros y reportes	162
8.2	Normas Legales	169
8.3	Informes y oficios estatales	169
8.4	Acuerdos, informes y procedimientos de Perupetro	170
8.5	Enlaces de periódicos citados	171

# 1 PRESENTACIÓN

¿Cómo es para un pueblo indígena enfrentar los intereses de un gobierno sobre el petróleo que se encuentra en su territorio? ¿Qué sucede cuando ese pueblo carga, además, una experiencia de cuatro décadas previas de explotación y contaminación petrolera con múltiples vulneraciones a sus derechos más básicos? En la Amazonía peruana norte, existe una experiencia que se ha mantenido largamente al margen de la atención del Estado y de la opinión pública. Se trata de pueblos indígenas cuyos territorios se encuentran superpuestos por el lote 192 (antes denominado “1AB”), en la región Loreto, al nororiente del país, cerca de la frontera con el Ecuador. El 192 es el lote petrolero de mayor producción nacional y fue de los primeros en ser explotados en la Amazonía peruana a inicios de 1970; es un lote con una historia de contaminación y luchas por derechos de los pueblos indígenas que exceden los cuarenta y cinco años y que desde el 2012, al aproximarse el término del entonces vigente contrato petrolero, se trató de licitar por otros treinta años más. El tajante interés de mantener continuidad en la producción petrolera de la zona contribuyó a que el Estado peruano “volteara su mirada” por primera vez de forma multisectorial hacia los pueblos indígenas que allí habitan y contemplara así la tragedia ambiental y social sobre territorios que han nutrido la economía del país con millones de barriles de petróleo durante décadas. Los pueblos indígenas nunca fueron consultados para decidir por la explotación que ahí se desarrolló, y cuando se les consultó por primera vez en el 2015, fueron (mal) consultados, desatándose así un proceso de encuentro muy particular, dado el cúmulo de experiencias contenidas tras décadas de impactos por la actividad petrolera.

El presente documento intenta sistematizar y analizar, tanto desde la experiencia de los pueblos indígenas como a la luz de algunos estándares internacionales, el proceso de consulta previa del lote petrolero 192 realizado entre los años 2012 y 2015, y su epílogo durante el 2017 y el 2018. La consulta del lote 192 ha generado precedentes significativos para los procesos de consulta previa en el Perú e incluso para la región amazónica, particularmente

debido a su alcance en cuanto a participación y protección de derechos colectivos que implicaron incluso modificaciones contractuales de la operadora. Por ello, resulta crucial compartir esta experiencia con diferentes actores del Gobierno peruano, de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional; pero, sobre todo, con los pueblos indígenas mismos, para intentar retroalimentar experiencias y mostrar las múltiples visiones que tienen sus pueblos en un marco de luchas históricas y continuas. Si bien aspiramos con este trabajo a nutrir también una reflexión mayor sobre la implementación y el ejercicio de los derechos indígenas, esperamos que las lecciones esbozadas a partir de esta experiencia puedan servir de forma más concreta en los actuales y futuros procesos de consulta (que incluso se iniciarán nuevamente en el mismo lote 192 a finales del 2018), que sea de utilidad tanto para los pueblos indígenas como para el Estado peruano en el camino hacia una mejor comprensión y respeto de los mundos amazónicos.

Con este trabajo queremos hacer un reconocimiento a la lucha de cuatro pueblos indígenas que plantearon superar el estrago extractivo de cuatro décadas de contaminación petrolera (sin mencionar los atropellos previos en estos mismos territorios) y, a partir de ello, enfrentarse con propuestas a las injusticias territoriales: el pueblo quechua del Pastaza, el pueblo achuar del Corrientes, el pueblo kichwa del Tigre y el pueblo kukama del Marañón. Asimismo, reconocer que estos pueblos tuvieron líderes notables que impartieron fortaleza y sabiduría con sus pueblos durante el período en cuestión: Aurelio Chino Dahua, del pueblo quechua del Pastaza, presidente de la Federación Indígena Quechua del Pastaza (**Fediquep**); Emerson Sandi Tapuy, del pueblo kichwa del Tigre, presidente de la Organización de Pueblos Indígenas Kichwas, Amazónicos Fronterizos del Perú y Ecuador (**Opikafpe**); Carlos Sandi Maynas, del pueblo achuar del Corrientes, presidente de la Federación de Comunidades Nativas de la Cuenca del Corrientes (**Feconacor**)<sup>1</sup>; Alfonso López Tejada, del pueblo kukama del Marañón,

1 Si bien a lo largo del documento se hablará de Feconaco, es necesario recalcar que, Feconacor se crea en el 2017 impulsada por las comunidades fundadoras de Feconaco, que incluyen aquellas en el ámbito del lote 192 que participaron del proceso de consulta del 2015, así como del diálogo institucionalizado con el Estado peruano desde el 2011, y que lideraron además las movilizaciones que condujeron a las obligaciones de reinyectar aguas de producción a través de la histórica Acta de Dorissa en el 2006. Durante el proceso de consulta del 2015, Feconaco estuvo presidida por Carlos Sandi Maynas, quien a partir del 2017 es presidente de Feconacor. Para el proceso de consulta en el lote 192 que se iniciaría en el 2018, Feconacor participará en representación de las comunidades achuar de dicho ámbito. El cambio de nombre se debió a conflictos internos que superan el presente documento.

presidente de la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (**Acodecospat**).

Habiendo participado personalmente en la experiencia que aquí tratamos, podemos constatar que dichos líderes han sido la expresión viva de las exigencias, dolores, anhelos y luchas de sus pueblos. Sus liderazgos fundados en la subordinación a las determinaciones de los colectivos que representan, ha significado un ejemplo de dignidad; sobre todo, frente a las numerosas y continuas estrategias que históricamente han orientado la división dentro de los pueblos amazónicos para nutrir intereses ajenos a sus visiones del llamado buen vivir. Reconocemos con ello que el camino de sus liderazgos, como el de muchos líderes dignos de los pueblos indígenas, no ha sido fácil. Solamente durante el proceso de consulta previa, se pudo constatar un sinnúmero de actitudes discriminatorias e incluso agresiones por parte de diversos actores del sector público y privado, algunas ONG que les reclamaban sensatez en sus decisiones, asesores que los traicionaban, académicos que legitimaban narrativas descoyuntadas, y otras organizaciones indígenas que los criticaban por tomar honradas decisiones. Por supuesto, una importante carga han sido también las tensiones constantes de sus propios pueblos hacia ellos, lo cual ha significado momentos de delicado manejo durante muchos años y evidencia, a su vez, las fortalezas de sus liderazgos.

En general, para los líderes, los pueblos y quienes hemos acompañado de cerca el proceso de diálogo y consulta, las luchas durante estos años han involucrado una miríada diversa de emociones y reflexiones. Han abarcado largas asambleas con las tantas comunidades y familias a lo largo de las cuencas donde se han dado históricas reivindicaciones sobre las identidades indígenas, las memorias territoriales, el sentir de los territorios contaminados y las aspiraciones y esperanzas para los hijos y nietos. Han implicado diálogos hasta altas horas de la madrugada con diferentes premieres y ministros, con funcionarios de diversas ramas y antecedentes, con un Estado que tropieza constantemente en su acercamiento intercultural, con deslices racistas en ocasiones; diálogos cargados (y cargando al resto) de frustración por los tantos ámbitos de la problemática sin solucionar, la ineficacia y la poca voluntad. Se ha vivido también la tensión, la esperanza y el cansancio en las tantas movilizaciones a las que los pueblos se vieron obligados a realizar, compartiendo los piquetes, guardias y ollas comunes, pernoctando entre familias enteras en el aeropuerto, las carreteras, las bases petroleras, a

veces por semanas bajo lluvia y sol intenso; reuniones y balances nocturnos; “pichangas” y “aguatenos”. Estos años han significado también alegría tras noches de conversaciones, mingas en las chacras y viajes de río, guayuseos<sup>2</sup> y memorables masateos<sup>3</sup>. Ha habido también enfermedades, emergencias en hospitales, las preocupaciones por la salud de sabios, sabias y la planta. Ha habido pérdida de amigos en el camino, como nuestro estimado Perico García Hierro, el *apu* Tomás Maynas, el maestro Tic-Toc en Andoas, el sabio achuar don Cayetano de Titiyacu y tantos otros hermanos y hermanas, cuya sabiduría aquí honramos humildemente. Ha significado el encuentro con nuevos aliados y personas sinceras que también han sumado al proceso de repensar conjuntamente nuestros lugares frente a los derechos de los pueblos, cuando estos se encuentran inmersos en contextos indignos de extracción.

La lucha comprometida desde (y con) los pueblos indígenas y su historia por la exigencia de una vida digna sientan los cimientos de la experiencia de consulta aquí documentada. Mantener el compromiso por delante ha sido crucial para aquello que hemos llamado la inflexión-reinvención del derecho mismo de consulta. Como diría Perico García Hierro (2004: 278), “los pueblos indígenas cuentan con propuestas definidas desde las cuales innovar derechos sin desconocer el orden jurídico sino recreando uno nuevo sobre una base intercultural”. De otro modo, complementaríamos Silvia Rivera Cusicanqui, continuaríamos llenando estos derechos, como el de la consulta, de contenidos espurios. A lo largo del texto, veremos cómo la inflexión-reinvención del derecho a la consulta, a la luz de la experiencia en el lote 192, protagonizada por kichwas, quechuas y achuare, se tradujo en una exigencia clave: SIN DERECHOS, NO HAY CONSULTA.

“Después de tanto desastre que has hecho en mi casa, primero asegúrame mis derechos, ya luego me consultes tranquilo” (Aurelio Chino Dahua, presidente de Fediquep)

2 La guayusa (*Ilex guayusa*) es una planta amazónica usada por los pueblos de la zona del lote 192 (entre otras), con el fin de reflexionar a tempranas horas de la madrugada (*guayusear*) sobre decisiones a tomar, eventos sociales del día a día y/o para contar sus sueños e interpretaciones.

3 Masato es la bebida hecha a base de yuca (*Manihot esculenta*) fermentada con la saliva de las mujeres. El masato se bebe en diferentes momentos sociales y es de una importancia significativa en las relaciones de los pueblos indígenas amazónicos.

## 1.1 METODOLOGÍA

Las reflexiones en el presente documento se dan en un marco metodológico donde prima la colaboración con los pueblos indígenas representados por las organizaciones Fediquep, Feconacor, Opikafpe y Acodecospat, agrupadas en la plataforma PUINAMUDT (también conocida como Cuatro Cuencas<sup>4</sup>). Más que una “investigación” *per se*, denominamos esta redacción un “producto imprevisto” en el “caminar con” (Sundberg, 2013) los pueblos indígenas, en tanto no se da como parte de una investigación académica diseñada previamente y, aunque engrana una serie de conceptos, tampoco pretende realizar un abordaje teórico exhaustivo, cuestión que esperamos cultivar en un posterior momento.

Las metodologías de sistematización y análisis colaborativo que empleamos están orientadas, no obstante, por principios de investigación. Entre ellas se encuentran las delineadas por Andrea Tuhiwai Smith (2017) y expandidas en una colección promovida por Smith y otros investigadores indígenas (Denzin *et al.*, 2008), además de las teorías de investigación-acción-participativa expuestas por Fals Borda (2009) y discutidas por Julianne Hazlewood (2010). Se trata de metodologías que intentan hacer frente a las relaciones coloniales que se presentan incluso en investigación participativa en las ciencias sociales (Smith 2017), reconociendo las formas del conocer indígena como válidas, evitando posicionarlas como conocimientos “primitivos” o “populares” (Denzin *et al.*, 2008) y cuestionando la expropiación epistémica de la academia (Grosfoguel, 2016; Rivera Cusicanqui, 2016; Svampa, 2016) y de las organizaciones no gubernamentales quienes en algunos casos promueven, en el contexto peruano, formas de “colonialismo interno” (Rivera Cusicanqui, 2016).

La colaboración, en este caso, ha sido continua y activa durante todo el proceso examinado (así como de años previos y posteriores, cuyos detalles exceden el presente texto), recogiendo y compartiendo los testimonios de múltiples actores, principalmente indígenas.

4 Para mayor información, ver su plataforma comunicacional, el Observatorio Petrolero de Amazonía Norte ([observatoriopetrolero.org](http://observatoriopetrolero.org)).

El informe se alimentó del diálogo en las comunidades y la reflexión compartida con diversos sentipensadores del proceso. Por ello, incluye diversos pensamientos y críticas conceptuales sobre la consulta; pero, sobre todo, incluye los sentimientos de indignación acerca del sufrimiento en el que viven los pueblos por causa de los impactos de una actividad que está destruyendo sus medios de existencia.

Asimismo, hacemos uso de una serie de fuentes secundarias que incluyen documentos legales, periodísticos y de investigación concerniente a la zona y que abarcan principal, pero no exclusivamente, el período de los últimos seis años. Entre esta, se encuentra documentación estatal sobre los impactos petroleros generados y sobre el proceso mismo de consulta, así como documentos internos y de denuncias realizadas por las organizaciones indígenas (en oficios y pronunciamientos principalmente).

Aunque el texto final fue redactado por los autores (hubo la intención inicial de redactarlo colectivamente con las organizaciones, pero esta idea fue desestimada ante las complejas agendas y responsabilidades durante este período), su contenido fue discutido y “validado” en dos talleres realizados uno en la ciudad de Iquitos y el otro en Lima. En estos talleres participaron representantes de las organizaciones indígenas, así como aquellos que las mismas consideran sus “aliados” y que acompañaron también esta experiencia. Debido a limitaciones presupuestales y la premura de su publicación (al estar por iniciarse un nuevo proceso de consulta en la zona para el cual el presente documento es de particular valor), no fue posible abrir una discusión mayor en espacios comunales en los territorios mismos; tarea que, sin duda, queda pendiente.

El documento no hubiera sido posible en ese sentido, sin la colaboración activa de Frederica Barclay, Peter Rodriguez, Renato Pita, Miguel Lévano, Ana Leyva, Aurelio Chino, Carlos Sandi, Emerson Sandi, Alfonso López, Yaizha Campanario, Vladimir Pinto, Tomás Maynas, Pedro García Hierro, Fabiola Capurro y los comuneros y las comuneras, sabios y sabias kichwas, achuare y quechuas. Con todas estas personas se han compartido luchas y diálogos, memoria, aportes constantes y la reflexión en conjunto durante todos estos años (lo que aún continúa). Esperamos que sus recomendaciones y contribuciones estén reflejadas, al menos en parte, en nuestras reflexiones. Con todo ello, todos los errores y las ausencias del informe son propiedad exclusiva de los autores, quienes consideran que aún, con todo lo recopilado,

el informe no termina de expresar la magnitud del perjuicio que el Estado continúa produciendo, incluso cuando implementa un derecho colectivo como la consulta previa.

El presente documento se divide en seis secciones de contenido, además de esta primera introductoria. La sección 2 da una mirada general del contexto en el que se suscribe el proceso de consulta, el cual incluye aspectos histórico-geográficos pertinentes a la Amazonía, la industria petrolera y los pueblos indígenas, así como del lote 192 (antes 1AB) y del momento previo a la consulta, que tiene como corolario tanto la construcción de mesas de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas como las reuniones preparatorias para la consulta, las que duraron varios años. La sección 3 expone el marco legal internacional y nacional en torno al derecho de consulta, que tienen los pueblos indígenas, examinando la particularidad de este para la aplicación de la consulta en el subsector hidrocarburos en el Perú, y cuestionando la actual exclusión de la consulta de una serie de procedimientos para el otorgamiento de derechos a empresas en actividades de exploración y explotación. La sección 4 detalla las etapas del proceso de consulta del lote 192 durante el 2015, resaltando las particularidades en las decisiones tomadas durante su desarrollo, la forma en que el Estado resolvió de manera unilateral dar término a la misma durante la etapa de diálogo, y las consecuentes movilizaciones desatadas en los territorios indígenas de la Cuatro Cuencas, las que dieron paso a aquello que llamamos la “consulta indígena”. La sección 5 delinea una serie de límites y logros de la consulta en el lote 192 a la luz de once estándares existentes a nivel internacional, que en el Perú se aplican deficientemente (o no se aplican del todo). La sección 6 plantea algunas conclusiones que enfatizan la necesidad de mirar el contexto en el que se sitúa el derecho a la consulta (más allá de la prescripción unidimensional del derecho), las deficiencias e incumplimiento de estándares actualmente en el Perú, los logros y fortalezas del proceso en el lote 192, y los aspectos aún pendientes en este ámbito. Finalmente, en la sección 7 incluimos un epílogo realizado en colaboración con Frederica Barclay y Yaizha Campanario, con alcances (incluyendo los diálogos que se vienen suscitando) hacia el nuevo proceso de consulta en el lote 192, que empezaría en el 2019, para un contrato de explotación de al menos treinta años, en tanto la operadora que ingresó al lote en el 2015 (y que actualmente opera), finalmente suscribió en ese entonces un contrato de servicios por dos años con el Estado peruano (extendido por razones de fuerza mayor hasta el 2019 o el 2020).

## 2 ANTECEDENTES Y CONTEXTO

### 2.1 AMAZONÍA Y PETRÓLEO: INTERESES, INVERSIONES Y CONFLICTO

Las inversiones en industrias extractivas en Latinoamérica han sufrido en los últimos años un proceso de retroceso, causado por diversos factores, principalmente la caída de los precios de los *commodities* y el menor crecimiento económico de China. No obstante, el modelo de desarrollo capitalista implementado en los Estados nación amazónicos mantiene interés en una matriz económica y energética basada en la explotación y aprovechamiento de diversos recursos, entre estos, los hidrocarbúricos. De ese modo, a pesar de la situación económica global, la promoción de estas actividades continúa firme en la Amazonía.

Estudios recientes a nivel de toda la Amazonía, como el de Castillo, 2016, indican que la expansión de la frontera extractiva en la Amazonía regional norte no ha cesado. En el año 2012, el espacio de los 327 lotes de hidrocarburos (de los cuales, 81 están en explotación y 141, en exploración) ubicados en la Amazonía equivalía al 14 % del total de su territorio (Castillo, 2016). Parte de estos lotes se superponían al 6 % de los territorios de las áreas naturales protegidas. Para el 2015, año de la consulta del lote 192, la información existente nos decía que las actividades petroleras cubrían un total de 31 millones de hectáreas (ha) superpuestas a territorios indígenas y 20 millones de ha superpuestas a áreas naturales protegidas (RAISG, 2017).

En el Perú, la inversión en actividad hidrocarbúrica en la Amazonía ha concitado el interés de sucesivos gobiernos. De hecho, desde 1970 hasta el 2009, el 69,1 % del territorio amazónico peruano estuvo bajo concesión (Finer & Orta-Martínez, 2010). En ese marco, solamente entre el 2004 y el 2010, en pleno auge de los precios del petróleo<sup>5</sup>, hubo un aumento de 14 %

5 El auge se da entre el 2009 y el 2013. Inició su repunte en junio del 2009 —se había producido un desplome en el 2008— de US\$ 60 hasta un pico de US\$ 112 mensuales durante los citados años (Marzo Carpio, 2015; Datosmacro, 2009).

al 75 % en la cobertura de actividades extractivas sobre la Amazonía peruana (Manacés & Gómez, 2010). Después de la caída de los precios del petróleo, la expansión de los lotes se redujo (así como se vieron frustrados diversos intentos de promoción). Actualmente, a nivel nacional existen 26 lotes de explotación y 24 de exploración en una cobertura total a nivel nacional de 4.301.888,146 ha y 10.811.075,389 ha respectivamente (Perupetro, 2017<sup>a</sup>). En este contexto, la Amazonía continúa siendo el espacio de mayor potencial hidrocarburífero y, por tanto, el más importante para la exploración y explotación de petróleo en el Perú. Así, tenemos que en dicho espacio hay 12 lotes en explotación con un total de 2.966.448,893 ha, 14 en exploración con un total de 7.336.476,945 ha; es decir, hay un total de 10.302.925,838 ha (Perupetro, 2017a), lo que representa un 13,1 % del total de la Amazonía peruana.

Sin embargo, con el repunte de los precios del petróleo, al parecer, el Estado peruano, por medio de Perupetro, ha anunciado durante los últimos dos años (2017-2018) la necesidad de promocionar lotes petroleros. El portal de Perupetro (Perupetro, 2018), en marzo del 2018, destacaba una proyección importante de nuevos lotes petroleros. Para la región Loreto, esta representa un total de 10.544.242,900 ha. Si sumamos los lotes de exploración y explotación existentes (1.637.292,635 ha), se estaría promocionando, explorando y explotando poco más del 35 % del territorio de Loreto (36.885.195 ha), lo cual afecta a los diferentes pueblos indígenas (e incluso las áreas naturales protegidas).

Tomando en cuenta este marco histórico de las actividades, observamos que en la época de mayor expansión de la frontera extractiva en el Perú el discurso gubernamental de promoción extractiva se distinguió por ser abiertamente discriminatorio hacia los pueblos indígenas y/o hacia cualquier actor disidente de dicho modelo de desarrollo. Así, cuando los *commodities* alcanzaban altos precios internacionales, los lotes cubrían la Amazonía casi entera y las políticas públicas se encauzaban en promover las inversiones extractivas. Los derechos territoriales, en cambio, se convertían en obstáculos para su supuesto aprovechamiento.

Un ejemplo claro está en lo señalado por Alan García cuando era presidente de la República (2006-2011). En su artículo denominado el “Síndrome del perro del hortelano” (García Pérez, 2007), reeditaba un discurso neocolonial bajo el marco del capitalismo extractivista. El territorio amazónico era descrito

desde una perspectiva economicista primario exportadora, un territorio dispuesto para la colonización productivista. García, además, asumía que los pueblos indígenas y otros actores que sostenían el discurso ambiental o de defensa de derechos territoriales eran ciudadanos de segunda categoría y los declaraba enemigos del progreso.

Este discurso de doble eje, discriminador de los pueblos indígenas a la vez que legitimador de las inversiones extractivas, concretizado —con paquetes de normas inconsultas— en el avance constante de fronteras extractivas en territorios indígenas, derivó en una respuesta desde las poblaciones afectadas: la emergencia exponencial de conflictos. Como lo menciona la Defensoría del Pueblo en aquella época: el 44 % de los conflictos activos y latentes correspondían a casos en los que se debía consultar a los pueblos indígenas. Uno de los conflictos más graves de este conjunto de eventos fue el ocurrido en Bagua el 5 de junio del 2009, durante el cual fallecieron 33 personas (23 policías y 5 civiles, entre estas, indígenas), 83 fueron detenidas y 200 resultaron heridas (Andrada & Gonza, 2010). Los eventos desatados produjeron un grado tal de enfrentamiento entre el Estado y la totalidad de los pueblos indígenas de la Amazonía que el gobierno de turno debió replantearse los patrones clásicos de colonialismo (normativo y físico) en territorios amazónicos.

Aun con las reconsideraciones del Estado a partir de la resistencia de los pueblos, los niveles de violencia relacionados con la defensa y derechos territoriales continúan siendo alarmantes. El Perú siguió siendo considerado como el cuarto país más peligroso para defensores del medioambiente asociado a disputas por derechos sobre la tierra y las actividades extractivas. Solo entre el 2002 y el 2014 fueron asesinadas 57 personas vinculadas a la lucha a favor del medioambiente (Hidalgo, 2015).

## **2.2 GOBIERNOS BIPOLARES SOBRE TERRITORIOS INDÍGENAS: DERECHOS INDÍGENAS, AMBIENTALES Y EXTRACTIVOS**

El contexto actual, después del llamado “Baguazo”, se hace más complejo. Se evidencia el inicio de otra etapa de relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos tras el fin de la confrontación explícita (del “evento espectacular”, como diría Povinelli, 2011) y el cambio de gobierno.

Así, tras la parcial implementación de instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas<sup>6</sup> y luego de un largo proceso de reclamos, diálogo y tensiones entre el Estado, los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) promulgó la Ley de Consulta Previa (en adelante, LCP) y su Reglamento, en los años 2011 y 2012 respectivamente<sup>7</sup>. La ley y su reglamento representaron entonces la afirmación más sólida por parte del Estado peruano del respeto por los derechos colectivos frente al avance de la frontera extractiva y del uso de territorios indígenas. Su creación incluso colocó al Perú como el primer país en Latinoamérica con una ley y reglamento de consulta. El Estado peruano utiliza esta aprobación para publicitarse internacionalmente como adalid de la defensa de los derechos indígenas y un precursor de normas de segunda generación en la región. A nivel nacional, sin embargo, la norma ha estado sujeta a constantes cuestionamientos, así como a reclamos para su aplicación en la medida que avanzan diversos tipos de proyectos, programas y políticas extractivas sobre territorios indígenas (ver, por ejemplo, Leyva, 2018).

A la par del avance en materia de derechos indígenas, se debe mencionar que, en el ámbito ambiental, el Estado también realizó una serie de avances normativos e institucionales de vanguardia en Latinoamérica; entre estos, se encuentran la constitución de entes de fiscalización autónomos y la creación de diversos estándares de calidad ambiental bajo marcos internacionales.

Los llamados “avances normativos” en materia ambiental e indígena no corresponden, sin embargo, a cambios estructurales en el patrón de desarrollo económico ni en la matriz energética. Se pueden considerar más

---

6 En el Perú, existe un reconocimiento (discursivo) de los diferentes tratados internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDI), que son ratificados y firmados en el año 1995 y 2007 respectivamente. Otros tratados internacionales ratificados incluyen la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) del 12 de julio de 1978; el depósito del instrumento de aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del 21 de enero de 1981; la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), en septiembre de 1971; el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en abril de 1978.

7 La LCP se promulga mediante Ley 29785. La cual aprueba por unanimidad en el Congreso de la República. El reglamento se aprueba por D. S. 001-2012-MC. Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT, artículo 1.

bien *ethno-environmental fixes* (arreglos étnico-ambientales) (Anthias y Radcliffe, 2015) que, finalmente, en la práctica, mantienen una serie de vacíos en sus enfoques de integralidad e interculturalidad. En ese sentido, no han significado una transformación sistemática y coordinada de políticas a favor de los derechos de los pueblos indígenas (como lo señala incluso el Convenio 169). Mucho menos han significado mejoras tangibles o indicios que conduzcan al llamado buen vivir de las poblaciones en el control y protección de sus territorios; sobre todo, cuando se trata de construir horizontes de vida en medio de impactos extractivos potenciales e históricos.

Hay que sumar a esto una situación que se ha hecho cada vez más evidente en los últimos años: la captura, sin precedentes, del Estado por corporaciones empresariales, ligadas, especialmente, al desarrollo de megaproyectos bajo condiciones de negociación sin transparencia e incluso ilegal. Así, tenemos un Estado subordinado a élites económicas (Durand, 2016), lo cual tiene repercusiones claras en los procesos de participación de la ciudadanía impulsados por el Estado, como la consulta previa, los cuales terminan operando en tres contextos: de corrupción; de *lobby* empresarial fuerte para la aprobación de leyes y favores judiciales; y de exclusión de los pueblos en procesos de toma de decisiones significativas, los cuales además son estigmatizados por los medios de comunicación.

**Corrupción.** Los procesos de licitación y otorgamiento de derechos sobre la propiedad de hidrocarburos no son ajenos a las dinámicas de corrupción y captura del Estado. Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se denunciaron hechos de corrupción en los contratos de hidrocarburos de algunas empresas, como en la licitación del lote 88 (parte de los yacimientos de Camisea, de donde proviene la mayor producción energética del país). Asimismo, en el 2008, durante el gobierno de García, se dio el conocido caso “Petroaudios”, que evidenció corrupción en la adjudicación de lotes petroleros en la costa y la selva, motivando la renuncia del gabinete de ministros. El caso Petroaudios (o *Petrogate*, en medios internacionales) se dio a partir de una grabación de audio, difundida en el programa televisivo *Cuarto Poder*, de una conversación entre Alberto Quimper, entonces miembro del Directorio de Perupetro, la compañía estatal a cargo de promover la inversión del sector hidrocarburos; Rómulo León, exministro de Pesquería, y Ernesto Arias-Schreiber, representante legal de la empresa Discover Petroleum de Noruega. Estas personas discutían sobre los pagos que recibirían para

ayudar a la empresa noruega a ganar la licitación de contratos de exploración de cuatro lotes submarinos de petróleo y campos de gas. En efecto, a partir de este caso es que actualmente en el Perú priman las licitaciones públicas sobre la negociación directa, “a puerta cerrada”, como mecanismo para el otorgamiento de derechos de exploración y explotación de hidrocarburos; cuestión que como veremos más adelante, no terminó siendo el caso para el lote 192 y añadió otra capa de desconfianza al proceso. El caso Odebrecht, de notoria actualidad, recuerda igualmente la amenaza que constituye la corrupción en estos procesos de otorgamiento de derechos.

**Lobby empresarial.** Sumado a la corrupción, está un conjunto de normas aprobadas por las fuertes influencias del sector empresarial, los llamados “paquetazos ambientales”, recientemente aprobados de forma inconsulta, que restringen derechos indígenas al territorio, favorecen la inversión privada en los mismos y debilitan además la institucionalidad ambiental (Luque, 2015), lo cual afecta a su vez los procesos de participación y consulta. Asimismo, durante el 2018, los más de 60.000 “Audios de la corrupción”, que retratan la red criminal que atraviesa el sistema judicial del Perú, producen evidencia concreta del nivel de poder político del llamado *lobby* empresarial en el país (ver, por ejemplo, *Ojo Público*, 2018).

**Exclusión de pueblos indígenas.** En el caso de hidrocarburos, el Estado, ha iniciado un proceso de separación de procedimientos que afectan la toma de decisión que los pueblos pueden realizar en el otorgamiento de derechos para el inicio de actividades extractivas en sus territorios. Tras recientes normas, en el 2015, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) es el ente encargado de realizar la consulta en hidrocarburos, lo cual puede “apartar” a los pueblos indígenas de procedimientos clave en cuanto a afectación de derechos que corresponden a Perupetro<sup>8</sup>, como son la negociación y firma del contrato petrolero. En la medida que el Minem sitúa la consulta fuera de los procedimientos de Perupetro, se disminuyen las oportunidades para que los pueblos se informen, tomen decisiones relevantes e incluso influyan sobre aquello que verdaderamente afectará sus derechos en el contrato petrolero; se les limita participación en una de las principales vías para salvaguardar sus derechos. Asimismo, estos cambios han conllevado la

8 Perupetro es la empresa estatal de derecho privado del sector, encargada de promover las inversiones en hidrocarburos y celebrar contratos de exploración y explotación.

posibilidad de volver a las riesgosas negociaciones directas entre el Estado y empresas petroleras para la adjudicación de lotes. Determinar contratos sobre territorios indígenas sin la participación de sus habitantes, conduce a la posibilidad de establecer cláusulas que vulneran derechos territoriales, experiencia ya conocida en el lote 192 y que examinaremos con mayor detenimiento más adelante.

De fondo, encontramos, entonces, que la adopción de leyes concernientes a los derechos indígenas y territoriales (incluyendo la LCP) adquieren una condición ambigua sobre la cual resaltamos dos aspectos. En primer lugar, la capitalización de recursos naturales del actual modelo de desarrollo, la continuidad histórica de colonialismos territoriales mediante la expansión de fronteras extractivas, la desigualdad estructural y los patrones de dominación y discriminación (Mouries Thomas, 2012) rearticulan e instrumentalizan los derechos —incluso los de discriminación positiva, de segunda generación, multiculturales e interculturales (Tubino, 2004)— y los subordinan, generando una colonización y “colo-nacionalización” de los mismos (Okamoto, Zúñiga & Arbaiza, 2015)<sup>9</sup>. En este tramo, la consulta, paradójicamente, se convierte en un derecho que puede terminar viabilizando vulneración y la colonización extractiva de territorios indígenas.

En segundo lugar, los tímidos y débiles avances normativos e institucionales en materia indígena y ambiental, así como sus paradojas colonizadoras, generan escenarios diversos para los pueblos, no necesariamente catastróficos, y pueden servir en procesos de lucha más amplios. En algunos casos, la colonización de los derechos empuja a la vez a una reinención y construcción contra-hegemónica de los mismos. Al defender derechos como los de consulta, participación y otros derechos ciudadanos, los pueblos indígenas no necesariamente pierden de vista la asociación de estos con horizontes mucho más profundos, que tienen que ver con la defensa de la vida, la naturaleza, el agua, la salud, la identidad, la autodeterminación, la integralidad territorial. En ese marco, se produce una reinención necesaria, gradual, contrahegemónica de las leyes y de diferentes dispositivos normativos e institucionales, lo que permite avanzar sobre ciertas transformaciones tangibles y en línea con el buen vivir en

9 “Colo-nacionalización” es el proceso por medio del cual se colonizan los territorios con actividades extractivas en nombre de la nacionalización de la explotación de recursos naturales.

los territorios indígenas en un contexto de otra forma avasallador. Esta reinención asume dispositivos, como la consulta, a manera de herramientas políticas que permiten renovación de agendas, construcción de espacios de discusión colectiva para resistir, defender derechos y construir nuevas alternativas al patrón colonial, desarrollista y capitalista existente, incluso cuando continúan viviendo en espacios extractivos.

Cabe resaltar que en el escenario donde el Estado se muestra bipolar, heterogéneo, y los pueblos indígenas contrahegemónicos, también se vislumbra un paulatino e histórico “colonialismo interno” (Rivera Cusicanqui, 2016) en los propios pueblos. Los pueblos indígenas no responden a procesos de consulta de manera unitaria. Los procesos externos profundizan también divisiones existentes, lo que genera rupturas y transformaciones, incluso, de horizontes de existencia común, lo cual lleva a que los pueblos (parte de ellos, algunos líderes o comunidades) sean “seducidos” (Barclay, 2012) y asuman agendas alternas y de actores dominantes (gobierno regional, nacional, local, ONG, etc.) que perpetúan estructuras de desigualdad e inequidad. Estos procesos merecen un análisis delicado y profundo entendiendo sobre cómo se afecta sistémicamente la libre determinación (Valencia, 2014) en sus territorios (al estar cercados por contaminación, limitados de oportunidades y bajo permanente situación de injusticia).

En resumen, hoy nos encontramos con lo que se podría denominar una “bipolaridad gubernamental neoliberal”, y en esta, se encuentra inscrita la consulta previa a los pueblos indígenas. Bipolar en tanto está consolidada a partir de una arquitectura legal e institucional que defiende el ambiente y los derechos indígenas, a la vez que promueve el despojo, desposesión y devastación territorial en pro de un sistema económico depredador y corrupto, que determina finalmente la forma y el fondo de las acciones de salvaguarda para con los pueblos. Ante esta bipolaridad, los pueblos indígenas continúan impulsando procesos de aceptación o reinención contrahegemónica del derecho (con todos los matices y heterogeneidad dentro de los propios colectivos). Es desde esta reinención que los pueblos encuentran también una oportunidad de resistir, adaptarse y generar nuevas propuestas de autonomía, protección y control territorial, y mantienen entre sus esperanzas seguir replanteando una descolonización de los derechos alcanzados.

## 2.3 EL LOTE 192 (ANTES 1AB): CONTEXTO E IMPORTANCIA

El lote 192 (antes 1AB) tiene una extensión de 512.347,241 ha. Se ubica entre las provincias de Datém del Maraón y Loreto, en la región Loreto, Perú, en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre, sobre el territorio legal y ancestral de cuatro pueblos indígenas: quechuas del Pastaza, achuar del Corrientes y kichwa del Tigre<sup>10</sup>.

Las operaciones del lote 192 se remontan a inicios de la década de 1970. En un principio, fue administrado por la Occidental Petroleum Corporation (OXY), empresa de Estados Unidos, con sede en California, cuya actividad se centra en la exploración, extracción y mercadeo de petróleo y gas natural. A partir del 2000, lo administró la empresa Pluspetrol Norte S. A., la cual pertenece a la empresa Pluspetrol Resources Corporation, petrolera argentina de propiedad de las familias Rey y Poli, que pertenecía indirectamente a la Pluspetrol Resources Corporation NV, empresa constituida en Holanda (Campanario Baqué y Doyle, 2017). Pluspetrol Norte S. A. controlaba el 55 % de la operación de dicho lote, el restante 45 % le correspondía a la subsidiaria de China, National Petroleum Corporation (CNPC).

El lote 192 era considerado para el proceso de licitación como el lote de mayor producción de petróleo a nivel nacional: 17,12 % de la producción de crudo (Perupetro, 2014a). En sus mejores épocas, representó aproximadamente el 42,7 % de la producción nacional (La Torre, 1998). En el 2015, de acuerdo a Perupetro, el lote estaba conformado por 12 campos de producción y 112 pozos activos, la mayoría de ellos en la cuenca del Corrientes (Perupetro, 2014b). Además, tenía bienes operativos por un monto total de US\$ 350 millones (Perupetro, 2014a) y poseía un estimado de 139 millones de barriles de reservas probadas de petróleo (Perupetro, 2015).

En cuanto a beneficios para el Estado peruano, a nivel nacional y regional, el lote ha significado en regalías, desde el año 2001 hasta el 2015, un total de US\$ 1.964.176,472 (Perupetro, 2017b). En esa misma época, con respecto al canon y sobrecanon para la región Loreto, representó un total de US\$ 1.072.615,025 (Perupetro, 2017c).

10 No se considera al pueblo kukama kukamiria porque a pesar de formar parte de la plataforma indígena PUINAMUDT bajo Acodecospat, su territorio se encuentra afectado por el lote 8 a lo largo del bajo Maraón.

El interés hacia el lote 192, como se puede apreciar en el Gráfico 1 a continuación, también se centra en su cualidad como conector de diversos lotes petroleros, como el lote 64, con reservas de petróleo ligero, ubicado al oeste del lote 192, entre las cuencas del Pastaza y el Morona; los lotes 39 y 67, hacia el este, entre las cuencas del Tigre y Napo; incluso la zona petrolera ecuatoriana, conexión que el Minem venía proyectando durante varios años por medio de acuerdos bilaterales con el país vecino y que ha vuelto a retomar a finales del 2018<sup>11</sup>.

**Gráfico 1. Conjunto de proyectos de inversión en hidrocarburos en Loreto y la frontera entre Perú y Ecuador**



Fuente: PUNAMUDT (2014).

11 <https://gestion.pe/economia/empresas/petroperu-negocia-bombeo-petroleo-ecuador-oleoducto-peruano-245400>

## 2.4 TRAYECTORIA DE IMPACTOS EN EL LOTE 192

El lote 192, por sus características histórico-geográficas, establece un escenario sui géneris para cualquier proceso de participación y consulta. Se trata de un lote en el cual preexiste actividad petrolera por cerca de medio siglo, con una historia cargada de afectaciones al medioambiente y, sobre todo, de violaciones de derechos de los pueblos indígenas de la zona. Estas condiciones, de varias maneras, se mantienen en la actualidad.

### Los pueblos indígenas

La zona donde actualmente se ubica el lote 192 ha sido habitada histórica y ancestralmente por diversos pueblos indígenas pertenecientes a diversas filiaciones lingüísticas, entre los que se encuentran los andoa, achuar, quechua, kichwa y, casi desde el inicio de la Colonia, otros pueblos indígenas que han sido absorbidos por estos grandes pueblos en procesos de etnogénesis particulares. Este es el caso del quechua del Pastaza y el kichwa del Tigre, que absorbieron a pueblos, principalmente záparos, como los gae, semigae, romaina, entre otros, en períodos de guerra y a través la incorporación paulatina mediante relaciones de parentesco, entre otros (Barclay, 2012).

La existencia de estos pueblos en la zona se puede rastrear de manera arqueológica miles de años antes. Incluso, desde inicios de la Colonia, diversos misioneros han descrito a dichos pueblos dispersos a lo largo de las cuencas y en diferentes procesos de relacionamiento con el mundo colonial. Asimismo, otros agentes externos en la época de la República han confirmado la presencia de estos pueblos en las riberas o al interior de las subcuencas (Barclay, 2012).

Los pueblos han mantenido diferentes procesos de relacionamiento con agentes externos y entre ellos. Por ejemplo, antes de llegar la empresa petrolera, la conectividad entre las cuencas del Pastaza, Corrientes y Tigre mostraba dinámicas de conflicto entre grupos étnicos<sup>12</sup>. Asimismo, en aquella época, por razones históricas, los quechuas y los kichwas, del Pastaza y del Tigre respectivamente, tenían un relacionamiento más directo

12 Ello no descarta la existencia de conflictos entre redes de parentesco locales.

con patrones de comercio originados en la era del caucho y facilitados por la estrategia de los foráneos de establecer relaciones de parentesco (Barclay, 2012). En contraste, otros pueblos, como el achuar, vivían más aislados y eran mucho más difíciles de contactar y relacionarse con estos; además, habitaban territorios estratégicamente ubicados al interior de las subcuencas de los ríos principales.

El ingreso de diversas empresas petroleras significó un cambio radical para la vida de uno y otro pueblo, los cuales se vieron envueltos en procesos que podemos llamar de “transformación desigual” (Okamoto y Zúñiga, 201X). Las empresas petroleras, con un capital económico y político mayor, destruyeron activos territoriales cruciales para sostener los patrones ambientales, culturales y sociales de los pueblos indígenas. Sin embargo, al mismo tiempo que se incrementaron los impactos, empezó también un proceso paulatino y paradójico de encuentros entre los pueblos de diferentes cuencas, ahora conectados por la carretera de la empresa petrolera en la zona norte del lote 192 (entonces 1AB). A pesar de haber estado periódica e históricamente enfrentados o separados unos de otros, gradualmente empezó a crecer una agenda común entre los diferentes pueblos, facilitada también por sus organizaciones indígenas creadas en la década de 1990, frente a los abusos y daños en sus territorios. En ese contexto, cada uno, a su modo, analizó poco a poco los niveles de devastación generados por las empresas petroleras, por lo cual, posteriormente, en el 2011 crearon una coalición llamada Pueblos Indígenas Unidos en Defensa de su Territorio (PUINAMUDT), abarcando aquello que llamaron “la ruta de la contaminación” y en conjunto, hicieron pública la vulneración de derechos e impulsaron que el Estado iniciara nuevos procesos de identificación de daños.

## Los daños

Si hoy conocemos los impactos y daños al medioambiente, y la vulneración de los derechos elementales de los pueblos indígenas, y estos se encuentran documentados por el Estado peruano, ello se debe a la presión social ejercida por los pueblos del lote 192 (antes 1AB). Ya desde el año 1984, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (Onern, organismo estatal encargado de la gestión de los recursos naturales en esa época) declaró la zona del entonces lote 1AB como “una de las zonas ambientales críticas más dañadas del país”. En 1989, la Asociación Ecotec-FDGTI, por encargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Minem y financiada por

el Banco Mundial, encontró contaminación por petróleo en quebradas de la zona, así como manchas de petróleo sobre las superficies de ríos (que en la zona indígena denominaban “planchas”) y en los suelos.

Décadas posteriores, en el 2002, el Organismo Supervisor de las Inversiones en Energía (Osinerg), que actualmente es el Organismo Supervisor de las Inversiones en Energía y Minería (Osinergmin), realizó dos visitas de fiscalización ambiental a las instalaciones del lote 1AB, que dieron como resultado 166 observaciones a la empresa Pluspetrol por incumplimiento de la normatividad ambiental vigente. En el 2003, Osinerg emite una medida cautelar (Ortiz Guevara, Salvador Jácome, Vásquez Cordano & Delgado Silva, 2009) en contra de Pluspetrol, pues los puntos de vertimiento de aguas de producción (también llamadas “aguas de formación”) del lote 1AB, declarados al Minem, no coincidían con los puntos reales (Orta, 2007). Es decir, millones de barriles de aguas de alta toxicidad, considerada residuos industriales, sumamente riesgosas para la población local, no se manejaban ni reportaban adecuadamente por la empresa petrolera ni siquiera en la década del 2000. Ese mismo año, Osinerg confirmó, además, que la contaminación en quebradas, ríos y suelos se debía a vertimientos de aguas de formación al medio natural, a los derrames de petróleo antiguos y nuevos, y a una gestión ambiental inadecuada.

En el año 2006, un informe realizado por los Ministerios de la Producción y de Salud sobre la situación social en el entonces lote 1AB estableció que “la concentración de metales pesados en organismos de peces y de seres humanos, respectivamente estaban por encima de los límites tolerados por la Organización Mundial de la Salud” (Chirif, 2010). En el 2012, el Estado realizó un monitoreo participativo con las organizaciones representativas en el lote 1AB y el lote 8 (en las cuencas del Corrientes y del Marañón, donde también operaba Pluspetrol), para verificar su situación ambiental. Dicho monitoreo determinó la necesidad de declarar, entre los años 2013 y 2014, el estado de emergencia ambiental en las cuatro cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón<sup>13</sup>.

13 Las emergencias ambientales en cada una de las cuatro cuencas se dio de la siguiente manera: 25 de marzo del 2013, en la cuenca del río Pastaza, mediante R. M. 094-2013-MINAM; 7 de septiembre del 2013, en la cuenca del río Corrientes, mediante R. M. 263-2013-MINAM; 20 de noviembre del 2013 en la cuenca del río Tigre, mediante R. M. 370-2013-MINAM; y 15 de mayo del 2014 en la cuenca del río Marañón, mediante R. M. 136-2014-MINAM.

Entre los años 2013 y 2014, durante la fiscalización de las declaratorias de emergencia, sumado a un segundo monitoreo ambiental participativo entre el Estado y los monitores independientes de los pueblos afectados en el entonces lote 1AB, se identificaron oficialmente 92 sitios contaminados. Estos sitios sumaban un área total de 1.270.970,442 m<sup>2</sup>, lo cual significó que el Estado y los pueblos indígenas identificaran más de un millón de metros cuadrados de área contaminada (1.125.003,542 m<sup>2</sup>) sobre lo reportado entonces por las empresas operadoras del lote 1AB<sup>14</sup>. Asimismo, en el 2014, frente al cúmulo de estudios exigidos por los pueblos indígenas que evidenciaban el riesgo al que se encontraban expuestos (por ejemplo, ninguna comunidad muestreada contaba con agua apta para el consumo humano), el Estado declaró en emergencia sanitaria, mediante el Decreto Supremo (D. S.) 006 - 2014 - SA, las localidades de estas mismas cuatro cuencas por un plazo de 180 días, con el fin de realizar acciones de provisión inmediata de agua a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El 30 de enero del 2015, a pocos meses de iniciarse el proceso de consulta (y hacia el término del contrato petrolero), la empresa Pluspetrol Norte S. A. declaró ante el Estado la identificación de 2014 pasivos ambientales dentro del entonces lote 1AB (OEFA, 2015). Los pasivos ambientales en el subsector hidrocarburos se generan cuando la actividad cesa sin reparar una serie de daños ambientales ocasionados<sup>15</sup>, que en el caso del entonces lote 1AB sumaban residuos sólidos y suelos contaminados, entre otros<sup>16</sup>. Si bien la información proporcionada por Pluspetrol fue novedosa a la vez que alarmante, al haberla declarado la empresa como “pasivos”, esta

14 El ingeniero Ricardo Segovia, de E-Tech International, citando a Giadam & Tse (2014), señala que estudios realizados en Nigeria indican que si bien la zona superficial impactada por la contaminación petrolera puede representar unos pocos metros cuadrados, esta misma podría causar un impacto subterráneo que cubre una zona de cientos de metros cuadrados.

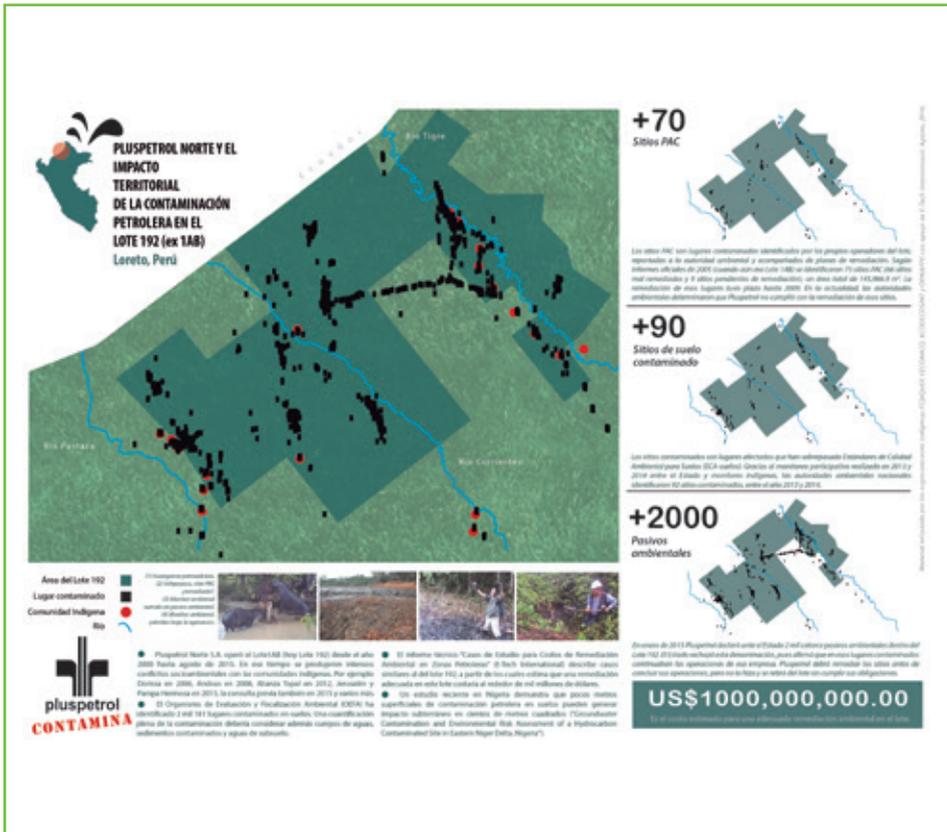
15 De forma más precisa, según la Ley 29134, Art. 2, en hidrocarburos se considera pasivos ambientales a “los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en dicho subsector, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron los impactos”.

16 En el informe de OEFA 77-2015-OEFA-DS/HID OEFA, la institución desagrega los 2014 sitios impactados declarados por Pluspetrol: 15 pozos mal abandonados, 535 suelos potencialmente contaminados, 80 sedimentos potencialmente contaminados, 61 aguas superficiales potencialmente contaminadas, 425 residuos industriales, 55 residuos sólidos, 843 instalaciones y equipos inactivos.

pretendía eximirse de su responsabilidad de remediarlos (responsabilizando al anterior operador, Occidental Petroleum, por los daños). Por esa razón, el Estado peruano rechazó la información y determinó que mientras la empresa operase en el lote, no se podía hablar de “pasivos”; la empresa debía responsabilizarse de la remediación de los 2014 sitios impactados y presentar, además, un Plan de Abandono que los incluyesen (junto con otras exigencias) al término de su contrato.

Tras décadas de daños y demanda por parte de los pueblos indígenas de la zona, estos hallazgos y exigencias, tal como se pueden apreciar en el Gráfico 2, se establecieron oficialmente pocos meses antes de que Pluspetrol se retirase del lote en agosto del 2015, luego de quince años de operación.

**Gráfico 2. Pluspetrol Norte y el impacto territorial de la contaminación petrolera en el lote 192 (antes IAB)**



Fuente: PUINAMUDT (2016).

## Conflictos sociales

Los impactos ambientales han tenido sin duda una importante repercusión a nivel social y han generado en las comunidades un nuevo tipo de reflexión en torno a la defensa de sus derechos y a las relaciones con empresas extractivas que ingresan a sus territorios. Una mirada panorámica nos muestra que la conflictividad social en la zona coincide con exigencias relacionadas con el desastre ambiental y social detectado por el propio Estado.

Por ejemplo, en la información producida por el Ministerio de Salud (Minsa) en el 2005 y el 2006, se señalaba que la población achuar del lote 1AB tenía niveles de cadmio, plomo y mercurio por encima de lo permisible, hecho que se tornaba mucho más crítico en niños<sup>17</sup>. Esta situación contribuyó a una gran movilización del pueblo achuar en la cuenca del río Corrientes, la cual detuvo las operaciones de la empresa petrolera y obligó, en la histórica Acta de Dorissa (octubre del 2006), a que el Estado emitiera normas que exigieran a la empresa la reinyección de las aguas de producción de todo el lote (entre otros puntos), pues estas eran arrojadas directamente a los ríos y quebradas de los cuales vivían los pueblos indígenas. El método de reinyección ya se empleaba más de medio siglo antes, desde la década de 1950, en Estados Unidos, pues se conocían los altos riesgos de estos residuos tóxicos para la salud de las poblaciones aledañas. La movilización achuar mejoró drásticamente la entonces normativa ambiental a nivel nacional, con una medida que por décadas debió ser elemental para permitir la explotación petrolera (Chirif, 2010).

Asimismo, la continua fiscalización de los daños ambientales producidos por la empresa Pluspetrol llevó a que en el año 2012 se realizara una movilización que obligó al Estado a constituir una mesa de diálogo multisectorial con las

17 El Congreso de la República (2007) señaló al respecto que Minsa “constata la grave situación de la salud de los nativos Achuar, al señalar que en el muestreo biológico a 199 personas, 125 mujeres y 74 hombres, el 66.21 % de los hombres menores a 18 años superó el límite máximo permisible para el plomo en la población infantil (10 microgramos de plomo por cada decilitro de sangre, según la OMS), el 44.59 % presentaba niveles entre 10 y 15 microgramos de plomo en sangre correspondiendo a jóvenes entre 13 y 17 años y el 79.20 % de los adultos presentaba niveles de plomo entre 10 y 20 microgramos por decilitro de sangre siendo en su mayoría de edades entre los 18 y los 39 años. En el caso del cadmio, el 98.65 % de los pobladores menores a 18 años (de la muestra de 74 hombres) supera el valor límite de cadmio en sangre (0.1 microgramos de cadmio por cada decilitro de sangre) y el 59.46 % sobrepasa el límite de tolerancia biológica (LTB) de cadmio (0.5 microgramos de cadmio por cada decilitro de sangre) estando la mayoría entre los 13 y los 17 años. En los mayores de 18 años, el 99.20 % supera el valor permisible de cadmio y el 68 % está por encima del límite de tolerancia biológica”.

organizaciones representativas de los lotes 1AB (hoy, 192) y 8<sup>18</sup>. Dicha mesa, creada por Resolución Suprema N° 200-2012-PCM, estableció agendas para la verificación participativa de los daños ocasionados al medioambiente y a la población, así como atención a la problemática social en la zona (en temas de agua, salud, titulación de tierras, entre otros).

La situación de conflicto entre el Estado y los pueblos se ha mantenido activa durante todo el proceso de diálogo y continúa hasta la actualidad, debido a los constantes incumplimientos y la poca voluntad política mostrada por parte del Estado para proveer de soluciones concretas a la situación de impacto en ambos lotes petroleros. Como se ha mencionado, el lote 1AB sufrió un cambio de nomenclatura a lote 192 tras la licitación del 2015.

A continuación, observaremos cómo esta situación de impacto, conflicto y diálogo termina por influenciar y engranarse con el proceso de consulta del lote 192.

## 2.5 CUESTIONES PREVIAS AL INICIO FORMAL DE LA CONSULTA

El contrato de Pluspetrol en el entonces lote 1AB tenía como fecha de caducidad el 29 de agosto del 2015. Para continuar la explotación petrolera con un nuevo contrato, se requería por primera vez en la historia de explotación del lote, realizar una consulta previa a los pueblos indígenas. Antes de iniciarse formalmente el proceso de consulta del lote 192 en el 2015, el Estado había demostrado, entre los años 2011 y 2012, poca transparencia sobre cómo realizaría dicho proceso. Tanto las comunidades nativas como las organizaciones representativas y la ciudadanía en general fueron testigos de la discrecionalidad e incluso contradicción con la que el Estado vertía opiniones sobre el proceso de consulta del lote 192. Las opiniones plantearon cambios constantes a la oportunidad de la consulta y determinaron diferentes criterios sobre aspectos procedimentales de esta (si se realizaría antes o después de dar la buena pro a la empresa operadora, por ejemplo)<sup>19</sup>.

18 Las partes se reunieron y firmaron compromisos de alto nivel en la comunidad de Alianza Topal, cuenca del río Pastaza, en mayo del 2012.

19 Ver por ejemplo, *Gestión* (2012a) para un acercamiento antes de la convocatoria para la licitación (en julio 2012); *Gestión* (2012c) para opiniones luego de la licitación pública y la buena pro, y previo a la suscripción del contrato (en agosto de 2012); *La República* (2013) para miradas vertidas en paralelo a la licitación y antes de la buena pro (en enero de 2013).

Antes de que el Estado determinara la posibilidad de consultar el nuevo lote 192 y los nuevos lotes de hidrocarburos, las organizaciones indígenas de los pueblos afectados por el lote 192 y el lote 8, claramente, manifestaron en los espacios de diálogo institucionalizados desde el 2012, que la consulta requería otra lógica normativa, procesal y procedimental. De ese modo, desde un inicio, los pueblos se preocuparon por la oportunidad de la consulta, el contenido, los alcances y la situación social específica que vivían. Sin embargo, a mediados del 2012, el Minem determinó, mediante Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM, que la medida administrativa a ser consultada en caso de otorgar derechos para iniciar actividades de hidrocarburos sería el decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de los lotes petroleros y gasíferos. La identificación de la medida que se consultaría se había hecho, en ese sentido, sin identificar la oportunidad que garantizara adecuadamente los derechos de los pueblos consultados, sin concebir la particularidad de los casos existentes y sin especificar su alcance real, pues no se concebía aún la posibilidad de consultar el contrato, que era parte de los contenidos de la resolución.

A la incertidumbre generada tras la mencionada resolución, se sumó durante esos años una serie de confusas e inquietantes manifestaciones públicas por parte de entidades competentes en materia de consulta. El Ministerio de Cultura (Mincul), declaró que el momento para realizar la consulta “es un tema que cada sector tiene que precisar y definir” (*Gestión*, 2012a), aparentemente sin que como ente rector en materia de pueblos indígenas tenga mucho que decir al respecto. Asimismo, el entonces viceministro Lanegra añadió haber iniciado el proceso de identificación de las comunidades que serían consultadas (a través de una base de datos oficial de comunidades indígenas del país) (*Actualidad Ambiental*, 2012) sobre lo cual, organizaciones como las de las Cuatro Cuencas concernidas en el tema de consulta (y a quienes se les anunciaba como parte de la primera consulta previa en el país en el marco de la LCP), no contaban con mayor información sobre estos procedimientos; cuestionándose si todas sus comunidades serían incluidas para ser consultadas o no. El ente promotor, el Minem, y Perupetro, por su lado, manifestaban, en mayo del 2012 (Andina a, 2012) que en el transcurso del año empezaría el proceso de adjudicación del lote 192, por lo cual, se iniciaría el proceso de licitación sin tomar en cuenta el proceso de consulta, en tanto no había una declaración concreta con respecto al tema de parte del Viceministerio de Interculturalidad (*Gestión*, 2012b). Todo ello producía y acrecentaba la desconfianza ante el inicio del proceso.

En ese sentido, la desconfianza continuó aumentando. La incertidumbre producida por los confusos y alarmantes mensajes del Ejecutivo y de Perupetro sobre la consulta del lote 192 hicieron que las organizaciones indígenas continuasen presionando por su lado para que la consulta se llevase a cabo. La coalición indígena PUINAMUDT planteó entonces un enfoque sui géneris al proceso: antes de la implementación de la consulta, se tendría que cumplir con garantizar a los pueblos indígenas la indemnización, compensación, remediación y saneamiento territorial, y luego de ello, incluirlos de manera efectiva en la toma de decisiones sobre la continuidad de las actividades sobre sus territorios y en los beneficios que estas reportasen (Zúñiga Lossio, 2012). Con esta propuesta, PUINAMUDT decidió iniciar reuniones con Perupetro con el fin de aclarar, mediante el diálogo, lo concerniente a la consulta, específicamente en el lote 192.

A raíz de este acercamiento y diálogo propuesto por las federaciones indígenas el 28 de agosto del 2012, la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM) anunció oficialmente la primera consulta previa que se realizaría en torno al otorgamiento de derechos con respecto al lote 192<sup>20</sup>.

### 2.5.1 Reunión preparatoria y las “condiciones mínimas” de los indígenas

Otro resultado de la reunión de agosto de 2012, y que anunció el inicio de la consulta, es el acuerdo para elaborar el plan de consulta junto con las organizaciones dentro de las reuniones preparatorias<sup>21</sup>, a pesar de que no era una obligación de la entidad promotora según la LCP y su Reglamento (la única obligación era informar y no llegar acuerdos sobre el plan).

De ese modo, se realizaron los días 20 y 21 de febrero del 2013, la primera reunión preparatoria para el proceso de consulta. Frente a la agenda del Estado, que consistía en la identificación de la población que sería consultada, la modificación de los mapas y la coordinación para elaborar el plan de consulta, las organizaciones indígenas y sus comunidades representadas plantearon que se construyera una agenda de manera

20 <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Agosto/28-08-12-a.html> Revisado el 9 de agosto del 2015. Hoy fuera de línea.

21 D. S. 001-2012-MC, Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) D. Artículo 15º.- “Reuniones preparatorias: Las entidades promotoras pueden realizar reuniones preparatorias con las organizaciones representativas del o de los pueblos indígenas, a fin de informarles la propuesta de Plan de Consulta. También podrán realizar dichas reuniones en casos de procedimientos de especial complejidad que requieran precisiones mayores a las contenidas en el Reglamento”.

coordinada para establecer las condiciones del diálogo, la definición de los lugares donde se realizaría la reunión preparatoria y, sobre todo, la definición de una temporalidad de diálogo más acorde con el contexto histórico del lote 1AB.

Asimismo, se planteó como condición novedosa la inclusión de Acodecospat en el proceso de preparación de la consulta. Esta organización del Marañón está fuera del área de influencia del lote 192, pero su experiencia y su realidad de afectación era compartida con las otras organizaciones del PUINAMUDT al verse sus comunidades base afectadas por el lote 8.

De los resultados de esta primera reunión, se puede resaltar dos aspectos centrales: en primer lugar, Perupetro acordó que no se iniciaría la licitación mientras no estuviera satisfecho el proceso de consulta (Servindi, 2013), lo cual constituye un antecedente importante para futuros procesos de licitación en la Amazonía; en segundo lugar, y por parte de los pueblos indígenas, se planteó que antes de iniciar el proceso de consulta del lote 192, se deberían cumplir seis “condiciones mínimas”:

#### CONDICIONES MÍNIMAS PLANTEADAS POR LAS PUEBLOS INDÍGENAS ANTES DE INICIAR LA CONSULTA PREVIA EN EL LOTE 192

1. **Remediación ambiental:** dar remedio a los impactos ambientales. “Limpia el desastre que has dejado, arregla los ríos, las cochas, las quebradas contaminadas que tú mismo [Estado] has declarado en emergencia ambiental y sanitaria”.
2. **Diagnóstico social y ambiental:** comprender la situación del territorio en términos que se traducirían en salud, alimentación, recursos naturales, cultura, identidad, etc. “Necesitamos saber cómo estamos para que podamos saber cómo ir solucionando”.
3. **Agua, salud y saneamiento:** acceso a agua de consumo humano y saneamiento básico. “Devuélveme mi agua limpia y mi salud”.
4. **Titulación:** saneamiento físico-legal de los territorios ancestrales y fragmentados por la actividad petrolera. “Reconoce que mi territorio es mi propiedad”.
5. **Compensación:** remunerar por el uso que hacen las empresas extractivas de las tierras y territorios. “Paga el alquiler por usar mi tierra; cuatro décadas vienes viviendo ahí como inquilino y solo arrimas tu basura, tu contaminación”.
6. **Indemnización:** restitución, reparación y/o resarcimiento por los daños y perjuicios a los pueblos indígenas tras la pérdida e impactos sufridos. “Devuelve lo que nos has quitado y lo que has dañado a nuestros territorios, a nuestros pueblos, maltratando y matando mujeres, niños”.

Para explicar las razones de las “condiciones mínimas”, un comunero achuar compartió la siguiente historia: una persona prestó su machete a otro comunero y este lo devolvió malogrado. Después de un tiempo, el mismo comunero pidió prestado el mismo machete, entonces la persona dueña del machete le dijo: “¿Por qué no me arreglas primero la que ya te he prestado y luego me vuelves a pedir?”.

Ante esto último, el Estado planteó que dichas condiciones se debían tratar en la mesa multisectorial mencionada.

### 2.5.2 Las “condiciones mínimas” como inflexión y reinención del derecho

Las “condiciones mínimas” son producto de una reflexión clave y contundente desde los pueblos indígenas planteadas durante la primera reunión preparatoria, es decir, más de dos años previos al inicio del proceso formal de consulta: *¿se debería aplicar la consulta del lote 192 olvidando el pasado en nuestros territorios?*

En diversas reuniones de la mesa multisectorial de diálogo, los funcionarios de alto nivel del gobierno central, como el premier Juan Jiménez Mayor y el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, aprovecharon para hablar también de la consulta, manifestando que el pasado y la contaminación se comprenden<sup>22</sup>, pero insistieron en que “debemos mirar hacia el futuro”. Cabe mencionar que en este contexto hubo un acto de disculpas público (e histórico) por parte del premier Jiménez Mayor, a nombre de la PCM. El premier se disculpó por los daños generados en el lote debido a los cuarenta años de actividad petrolera. Sin embargo, pidió repetidas veces que los pueblos superaran un pasado lleno de desastre y trauma, lo cual fue tomado como un acto irrespetuoso y despectivo por las razones enunciadas a continuación.

En primer lugar, porque se pidió “mirar hacia el futuro” en contextos de clara indiferencia a las exigencias de los pueblos indígenas durante el diálogo; las respuestas por parte del Estado a las propuestas indígenas estaban detenidas o no eran compromisos concretos para entonces.

22 Ya para entonces, los pueblos habían logrado que entidades del Estado peruano constataran oficialmente la contaminación y declararan la zona en emergencia ambiental y sanitaria.

Segundo, porque el contenido de “mirar hacia el futuro” imponía la idea de “necesidad económica nacional” con el fin de continuar explotando el lote, por sobre la visión de los pueblos sobre su “futuro” y, en ese sentido, sobre sus alternativas de desarrollo, seguridad territorial y respeto de sus derechos. Se les pedía a los pueblos indígenas, como diría Povinelli (2011), seguir pagando el precio que permitiese a otros prosperar; es decir, el daño presente se reconocía como sacrificio a futuro.

Tercero, porque no se puede olvidar o “superar” un pasado que está tan presente para los pueblos: como hemos mencionado, continuaban (incluso hasta hoy) sin solución 92 sitios contaminados, identificados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y los 2014 sitios identificados por Pluspetrol aun con toda la presión desde los pueblos frente a la necesidad de un plan de abandono. Además, en los territorios existe una serie de pasivos sociales que son consecuencia de las recurrentes vulneraciones de derechos humanos (las cuales, además, continuaban sin reparación hasta ese momento).

La memoria viva de los desastres generados por los más de 45 años de actividad petrolera y el “proceso de despertar” de los pueblos durante los últimos años<sup>23</sup> fueron, como lo observamos, la base de decenas de levantamientos, movilizaciones, protestas, y de la generación de espacios de diálogo con el Estado. Esa memoria territorial con un largo historial de desastres permitió construir la agenda y las propuestas para dialogar con el Estado y cambiar la situación indigna a la que se había sometido a los pueblos por décadas. Por eso, era claro para los pueblos indígenas que la consulta no podía aplicarse olvidando el pasado. Es así que, antes de iniciar un proceso de consulta sobre el nuevo contrato petrolero de un lote desastroso, los pueblos exigieron las “condiciones mínimas” para así resarcir ese pasado antes de hablar del presente, y por tanto, de ese futuro que el Estado estaba tan interesado en gobernar.

Desde un análisis crítico del derecho, la experiencia de los pueblos indígenas al plantear “condiciones mínimas” antes de ejercer el derecho a la consulta, evidencia que los derechos se ejercen a través de múltiples fórmulas. Como

---

23 Frase del *apu* Aurelio Chino Dahua, presidente de Fediquep.

señala Pedro García Hierro respecto a la normativa nacional aplicada a contextos indígenas y particularmente amazónicos, se trata de lo siguiente:

ordenamientos jurídicos occidentales que, lejos de contar con respuestas apropiadas para una descripción de las relaciones, valores y sentimientos que envuelven a los pueblos indígenas con su entorno natural, se imponen prescriptivamente sobre la realidad regulada, distorsionándola, con resultados muchas veces etnocidas. (García Hierro, 2004)

En ese marco, restringir el derecho a la consulta, por ejemplo, al hablar sobre “el futuro olvidando el pasado” sería una forma de “imposición prescriptiva”, como señala García Hierro, una colonización del derecho para seguir avasallando los territorios indígenas y continuar con el *statu quo* que permitió el desastre.

En este caso, los pueblos indígenas han demostrado concretamente la necesidad y la capacidad que tienen de reinventar el derecho y el ejercicio del mismo, conectando el derecho a la consulta con el contexto y la memoria de sus territorios contaminados. Así, contrarrestan la reafirmación de procesos colonizadores (supuestamente consultados). Los pueblos dejan así una primera lección al Estado peruano: el derecho tiene un contexto y una memoria, y por lo tanto, no hay una fórmula “unívoca y esencialmente formal” (Okamoto, 2013) para ejercerlo.

Las “condiciones mínimas” generaron el punto de *inflexión-reinvención del derecho* a la consulta para el lote 192. Fue el momento en que se engranaron la memoria de impactos y el proceso de consulta. En este punto, el derecho, para los pueblos, es relocalizado. No porque el derecho a la consulta sea desbordado por aspectos no contemplados en la norma, sino porque el derecho en sí no es una directriz rígida o asilada de realidades; al contrario, puede ser el recipiente de una realidad cargada de historia, relaciones sociales y en constante cambio y transformación: una realidad que nunca está dada del todo. El derecho a la consulta no se escaparía de esta condición y, en ese sentido, es siempre una posibilidad de reinversión, cuando los pueblos hacen uso de este.

En la práctica, las “condiciones mínimas” produjeron que el proceso de diálogo en las mesas multisectoriales terminara engranándose con el proceso de consulta, que desde un principio enfrentó resistencias de parte de diversas entidades públicas y de la sociedad civil.

### 2.5.3 El Estado y la sociedad civil frente a las “condiciones mínimas”

Por parte del Ejecutivo, hubo actores y sectores que tergiversaron el planteamiento de las “condiciones mínimas”; así, señalaron que “el derecho no se puede condicionar” y que se debe ejercer por el simple hecho de ser un derecho. Esto fue de la mano, con el ya mencionado discurso sobre el “mirar hacia el futuro” (olvidando el pasado crítico para los pueblos afectados)<sup>24</sup>. Es decir, hubo una malinterpretación de que las organizaciones indígenas estaban en contra de la consulta cuando estas, en realidad, planteaban que se respete dicho derecho, pero reconociendo mínimamente sus derechos básicos y ciudadanos, y recuperando en su praxis la memoria. En resumen, las organizaciones indígenas pedían que el derecho sea un vehículo que no excluyera en el proceso la reparación de las vulneraciones generadas por el desastre existente, que incluso persistirían o generarían desde el pasado transformaciones hacia el futuro. Como señalaron las organizaciones en diversos espacios y documentos al Estado: **sin derechos asegurados, a la salud, a la vida, al territorio, no podía haber consulta.**

Las malas interpretaciones no quedaron allí. Sectores como el Minem y el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) sostuvieron que las demandas (en el marco de las “condiciones mínimas”) eran “irrealizables”, que los indígenas pedían “demasiado”, que sus pedidos podían ser un retraso para las inversiones y los beneficios que la empresa podría traer a las comunidades. Asimismo, de la mano con el argumento de que las exigencias eran surrealistas o extremistas, se fortalecieron prejuicios sobre “los indígenas manipulados”, “líderes sin legitimidad”, “organizaciones sin representatividad”. Creció también el estigma del “indígena solo quiere plata” y el “están ahí solo por la compensación económica”. Todo ello se asociaba a ideas de que las exigencias que planteaban no representaban lo que realmente quería la población (cuando estas exigencias provenían de procesos internos nacidos en las comunidades en combinación con conocimiento técnicos y sociales de los daños existentes en el lote petrolero). En general, se evidenció un gran (y lamentable) desconocimiento de la historia, y de las formas y las dinámicas organizacionales de los pueblos indígenas en la Amazonía.

24 Las perspectivas de los diferentes actores que delineamos en esta sección fueron de conocimiento de las organizaciones indígenas a través de diversas conversaciones (en su mayoría informales), así como por informes basados en entrevistas a actores clave en torno al proceso durante el 2014 y el 2015.

Con dicha visión desde el Estado, se establecía una paradoja de interpretaciones e intereses. Si bien la complejidad de la problemática de contaminación y la necesidad de continuar con la actividad petrolera en la zona le generaba la necesidad al Estado de establecer un vínculo entre el diálogo multisectorial y el proceso de consulta, este vínculo se representaba negativamente desde los actores y sectores con mayor poder en el gobierno central, entre ellos el sector minero-energético. De ese modo, se empezó a “minar” la entonces Comisión Multisectorial, posicionándose un discurso en torno a la conducta intransigente de los indígenas, con quienes era “imposible dialogar”. Este “minar” del diálogo hizo que se avanzara muy lentamente con la definición de compromisos entre las partes, lo cual generó, a su vez, gran incertidumbre para las comunidades, las organizaciones indígenas y sus aliados. Esta incertidumbre fue aprovechada estratégicamente para desestabilizar políticamente a las organizaciones y debilitar la agenda (las propuestas indígenas) en la Comisión Multisectorial. Se fortalecieron intereses externos, al punto de que asesores y algunas ONG, como la Organización Interétnica del Alto Pastaza (Oriap), contribuyeron a dividir a las organizaciones indígenas del PUINAMUDT. Como se verá más adelante, el Estado echó mano de esta situación para neutralizar los resultados del proceso de consulta.

En ese momento, la inflexión-reinvención propuesta por las organizaciones representativas terminaba mostrando que el Estado, en la práctica, ejercía un derecho unidimensional, como técnica de poder para localizar el derecho y sus salvaguardas solo alineados a las visiones estatales de desarrollo, la matriz económica-extractiva que considera como el eje a ser viabilizado por el derecho.

Aparte, esta situación que se representaba y generalizaba como una resistencia para continuar el diálogo y, además, una resistencia para realizar una consulta tuvo repercusiones en la sociedad civil. En este caso, a la sociedad civil le resultaba poco comprensible que, después de luchar durante años por el derecho a la consulta, este termine teniendo condiciones para su aplicación. Esto develaba una mirada del derecho rígida y desconectada de la realidad en los territorios. En muchos casos, con más vínculos entonces con funcionarios del Estado (muchos de ellos activos exmiembros de la sociedad civil organizada) que con las propias organizaciones indígenas (“las bases”), parecía permearse más fácilmente el discurso estatal y se observaba a las organizaciones indígenas del lote 192, como poco realistas o poco estratégicas en cuanto a sus exigencias.

Entre las repercusiones en la forma de interactuar con las organizaciones indígenas del PUINAMUDT: se comenzaron a generar abandonos del proceso, acompañamientos desconectados, desconfianzas entre las asesorías especializadas (sobre todo, por cuestiones de forma más que de fondo) e incluso acciones que apuntaban a dividir a las organizaciones y pueblos.

Pero no todo era una interpretación confusa o negativa sobre las “condiciones mínimas”, hubo también manifestaciones políticas que reforzaron a lo largo de este período el pedido de los pueblos. Desde el Congreso de la República, congresistas de diferentes posiciones políticas, como Verónica Mendoza y Marisol Pérez Tello (y en menor medida, Eduardo Nayap y Javier Bedoya), señalaron que las “condiciones mínimas” eran razonables y justas. Cabe mencionar que las dos primeras congresistas visitaron en diversas ocasiones los territorios indígenas y los sitios contaminados e impulsaron, tras arduo trabajo, investigaciones sobre la situación de afectación en la zona. También hicieron seguimiento del proceso de diálogo en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) del Congreso de la República.

En la misma línea, el entonces relator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, visitó los territorios (diciembre del 2013) y emitió un informe (mayo del 2014) en el cual señaló que las “condiciones mínimas” planteadas por las federaciones eran “justas y conducentes para un proceso de consulta productivo” (Anaya, 2013). Indicó, además: “Es necesario que el Gobierno y la empresa realicen mayores esfuerzos para asegurar la remediación ambiental en el lote 1AB sin dilatación” (Anaya, 2013). Si bien no se tiene evidencia concreta sobre el impacto generado por los pronunciamientos en el Congreso de la República y del relator de las Naciones Unidas, estos sirvieron como respaldo interno a las organizaciones indígenas para aclarar su posición dialogante y planteamientos razonables.

Finalmente, se debe destacar que no toda la sociedad civil tenía prejuicios sobre esta exigencia por reinventar la consulta. Es necesario considerar que los pueblos, con una larga experiencia de daño, si bien contaban con la fuerza social para enfrentar el proceso, también se agenciaron de asesores comprometidos con sus propuestas. Estos asesores (en gran parte *ad honorem*, y con períodos de apoyo de algunas ONG y bufetes de abogados) ayudaron a poner en clave técnica los planteamientos políticos, territoriales,

culturales y económicos de los pueblos, que derivaban de la larga trayectoria de conocimiento corporal y de saberes mixtos sobre las afectaciones desde los propios territorios. Mucha de esta “traducción” fue crucial frente a la carente experiencia intercultural del Estado, y en gran medida, derivó de una larga trayectoria del “caminar con” (Sundberg, 2013) los pueblos indígenas.

En el proceso, estos asesores fueron también condicionados por las organizaciones indígenas a ser asesores de retaguardia y no de vanguardia. Parafraseando a de Sousa Santos, los asesores de retaguardia son los que “acompañan muy de cerca la labor transformadora de los movimientos sociales, cuestionándola, comparándola sincrónica y diacrónicamente, ampliando simbólicamente su dimensión mediante articulaciones, traducciones, alianzas con otros movimientos” (De Sousa Santos, 2010). De ese modo, realizaban “más un trabajo de artesanía y menos un trabajo de arquitectura. Más un trabajo de testigo implicado y menos de liderazgo clarividente [...]” (De Sousa Santos, 2010). Fuimos testigos en estos años de un grupo de personas empeñados en un trabajo de retaguardia desde lo que podemos llamar la raíz de los *saberes, sentires y sueños* del pueblo, dejando atrás ese *saber galáctico* jurídico y técnico del que profesa el experto.

## 2.6 UNA REALIDAD QUE ATERRIZA AL DERECHO

A pesar de las constantes trabas que aletargaron el proceso de diálogo en la Comisión Multisectorial y demás grupos de trabajo, finalmente luego de más de tres años (2011-2015), las cuatro organizaciones indígenas del Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, lograron, unidas, establecer acuerdos con el Estado peruano sobre las “condiciones mínimas” antes de iniciar el proceso de consulta. Estos acuerdos se plasmaron en el Acta de Lima del 10 de marzo del 2015<sup>25</sup>.

En dicho documento, el Estado comprometió aproximadamente S/ 155,3 millones en inversión pública (PCM, 2016) para la remediación ambiental, salud, agua y saneamiento, titulación y otros aspectos de desarrollo

25 Sobre el Acta de Lima del 10 de marzo, ver: “Acuerdo del 10 de marzo firmado en Lima entre el Estado Peruano y las organizaciones indígenas de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón”. URL: <http://observatoriopetrolero.org/federaciones-indigenas-afectadas-por-actividad-petrolera-logran-compromisos-del-estado-para-enfrentar-historicos-problemas-sociales-y-ambientales-en-sus-territorios/>

(educación, proyectos productivos, electrificación, etc.). El gobierno central lo llamó un “Hecho Histórico”<sup>26</sup>.

La firma de la citada acta, que marca el reinicio del proceso de consulta del lote 192 (siendo este uno de sus acuerdos explícitos), se dio bajo cuatro circunstancias.

- Primero: el Estado no respondió a todos los temas propuestos como “condiciones mínimas” antes de licitar nuevamente el lote petrolero (no se llegaron a acuerdos sobre compensación e indemnización).
- Segundo: aun con estas limitantes, los pueblos indígenas decidieron que era necesario iniciar el proceso de consulta y licitación, pues comprendían la importancia de este lote petrolero para la economía del país<sup>27</sup>.
- Tercero: sobre los temas no abordados en la Comisión (y plasmados en el Acta del 10 de marzo), los pueblos indígenas optaron por otras estrategias paralelas, como la de acompañar negociaciones directas entre las comunidades y la empresa Pluspetrol (para el tema de compensación por uso de tierras), así como iniciar demandas judiciales al Estado, como fue la demanda impuesta para la titulación inmediata de los territorios que respete los derechos territoriales de los mismos (con el fin de dejar sin efecto resoluciones supremas como la 060 y 061, que otorgaban servidumbre gratuita a Pluspetrol, y la Ley 30327<sup>28</sup>).
- Cuarto: antes de iniciado el proceso de consulta y a través de reuniones bilaterales con Perupetro (por iniciativa de las organizaciones indígenas)<sup>29</sup>, los pueblos lograron modificar cláusulas cruciales del contrato petrolero que fortalecen las garantías ambientales y sociales en el futuro; una situación sui generis en el Perú, ya que pueblos indígenas influyen en contratos extractivos.

26 <http://www.pcm.gob.pe/2015/03/oficina-de-dialogo-de-la-pcm-difunde-contenido-de-historico-acuerdo-suscrito-con-comunidades-de-cuatro-cuencas-de-loreto/>

27 Las organizaciones lo señalaron en el Acta de Evaluación Interna de consulta.

28 Sobre la vulneración de derechos a partir de estas resoluciones, ver Barclay y Zúñiga Lossio (2016)

29 Es decir, no se realizan en el marco de la comisión a pesar de ser punto de la agenda planteada por el PUINAMUDT en la reunión de la Comisión Multisectorial de la comunidad de Trompeteros, cuenca del río Corrientes, entre el 15 y 17 julio del 2015.

De una u otra manera, los acuerdos logrados abordan (aunque siempre serán parciales y, por tanto, absolutamente insuficientes) el contexto y la memoria para poder iniciar un diálogo sobre el presente y el futuro, sin restringir el pasado (Okamoto & Zúñiga, 2015). De ese modo, la realidad social y la proyección de los pueblos terminó mostrando que el engranaje del proceso de diálogo y el de consulta constituían un mismo frente y que su articulación representaba no una contingencia, sino una condición misma del proceso y parte de la implementación del derecho.

Indudablemente, esto nos lleva a una reflexión realista: si los pueblos no hubieran planteado las “condiciones mínimas” para poder viabilizar la consulta del lote 192, ¿hubiera podido el Estado garantizar estos derechos ciudadanos en el proceso mismo de consulta?

La reflexión conjunta, algunos meses después de concluida la consulta, señala, como lo dice Aurelio Chino, presidente de la Fediquep, “si hemos estado más de 3 años entre diálogo y movilización para lograr, a duras penas, ciertos acuerdos, ¿qué habría podido hacer el Estado en cuatro mesecitos de consulta?” (cuatro meses o 120 días es lo que señala la LCP<sup>30</sup>).

¿Habría sido posible para el Estado entender el contexto, la historia, la magnitud de la problemática, entablar cierto nivel de interculturalidad, generar propuestas concretas, coordinarlas interinstitucionalmente, llegar a consensos, conseguir financiamiento para implementar las propuestas, cambiar, adaptar o crear normas, procedimientos e instituciones que permitan arreglar la casa que ellos mismos permitieron que las empresas destruyeran? ¿Hubiera sido posible para el Estado lograr todo eso en un proceso de consulta? ¿Hubiera habido siquiera la voluntad política para conectar la consulta con el contexto de contaminación y la memoria de desastre? (es decir, aceptar abordar no solo las futuras condiciones de explotación, sino también las “condiciones mínimas” para resarcir el pasado dentro del proceso mismo de consulta). Para las organizaciones indígenas, queda claro que la respuesta evidentemente es no (Okamoto & Zúñiga, 2015).

Así, el derecho aterrizaba, o en todo caso, se reubicaba en clave indígena: sin derecho, no hay consulta. De manera contrahegemónica, el derecho se reinventaba y constituía una primera resistencia a la colonización continua

---

30 Existe el principio de flexibilidad.

tanto de los territorios como de las visiones de desarrollo y salvaguardas. Queda claro, además, que los procesos de lucha indígena y diálogo con el Estado son cada uno muy particulares y que, por lo menos, las reuniones preparatorias dejan un recurso para que los pueblos generen espacios multisectoriales que fortalezcan los futuros procesos de consulta antes de que se inicien formalmente. Estos espacios previos o alternativos de inflexión y reinención del derecho demuestran ser espacios donde se pueden crear rutas que permitan asegurar que el pasado, la memoria territorial, se encuentre presente y cuente para tomar decisiones sobre el presente y futuro vulnerables de ser impactados negativamente por actividades extractivas, lejanas a la visión del buen vivir de los pueblos indígenas.

## 2.7 CRONOLOGÍA DEL DIÁLOGO INSTITUCIONALIZADO HASTA EL ACTA DEL 10 DE MARZO DEL 2015

### 2012

- 23 abril: Presidente de Petroperú anuncia: “Este año licitarán 22 lotes [petroleros]” entre los cuales, está el lote1AB (aún no se denominaba “192”).
- 16 junio: Fediquep, Feconaco, Feconat y Acodecospat exigen proceso de consulta previa para el lote1AB durante movilización en comunidad del Pastaza, Alianza Topal. Indígenas realizan este requerimiento ante la comitiva formada por ministros del Ambiente y de Salud.
- 29 junio: Se crea la Comisión Multisectorial, adscrita a la PCM, “encargada de analizar, diseñar y proponer medidas que permitan mejorar las condiciones sociales y ambientales” en las cuatro cuencas compuesto por nueve sectores del gobierno central, entre ellos Perupetro. RS 200-2012-PCM.
- 2 julio: Opiniones del presidente de Perupetro sobre consulta previa. A la pregunta: “¿Se aplicará consulta previa en los casos de los lotes que están en producción?”, este responde: “Sería ilógico hacer una consulta”.

- 25 julio: Presidente de Perupetro anuncia “que licitará en los próximos dos meses el mayor bloque petrolero del país [en referencia al 1AB]”.
- 9 agosto: Fediquep, Feconaco y Acodecospat solicitan mediante carta una reunión con Perupetro y el VMI sobre consulta previa en lote 1AB: “Nos acercamos a su despacho a razón de la poca claridad en torno al proceso de licitación del lote1AB”.
- 16 agosto: Fediquep, Feconaco y Feconat, frente a incertidumbres de este proceso, solicitan mediante una carta a congresistas de la República, Verónica Mendoza, Marisol Pérez Tello, Eduardo Nayap y Víctor Grandez, considerar proceso de consulta previa del lote 1AB en la Comisión de Pueblos (CPAAAE).
- 28 agosto La PCM anuncia que se realizará el primer proceso de consulta del Perú para el otorgamiento de derechos en el lote 192 (antes, 1AB).
- 3 octubre: Fediquep, Feconaco, Feconat y Acodecospat, junto con las organizaciones indígenas regionales Orpio y Corpi-SL, mediante carta dirigida a varios ministerios, presentan quince consideraciones frente a la anunciada licitación del lote 192.

## 2013

- 20-21 febrero: Reunión preparatoria. Participan Perupetro, Fediquep, Feconaco, Feconat y Acodecospat. Frente a daños históricos en territorios indígenas por actividad petrolera, organizaciones indígenas plantean “condiciones mínimas” para iniciar la consulta: (1) remediación ambiental; (2) diagnóstico social y ambiental; (3) saneamiento básico; (4) titulación de comunidades y ampliación; (5) compensación por uso de territorios e indemnización por los impactos ambientales; (6) indemnización por daños.

22 marzo: El Estado declara en emergencia ambiental cuenca del río Pastaza: R. M. 094-2013-MINAM.

26 abril: Se define área y denominación del lote 192.

6 septiembre: El Estado declara en emergencia ambiental la cuenca del río Corrientes: R. M. 263-2013-MINAM.

29 noviembre: El Estado declara en emergencia ambiental la cuenca del río Tigre: R. M. 370-2013-MINAM.

10 diciembre: El relator sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, visita Andoas, comunidad ubicada en la cuenca del río Pastaza y que forma parte del lote 192. En su visita, ante la asamblea del pueblo quechua, señala: "Me consta que se está pensando en hacer una consulta previa y quiero ver cómo se está planteando, hay que atender las preocupaciones de las comunidades".

## 2014

31 marzo: Se crea la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de las cuatro cuencas, luego de acuerdo en reunión entre los *apus* y el premier el 1 octubre del 2013, con la finalidad de "proponer la ejecución de proyectos de desarrollo e inversión pública y privada y buscar alternativas de solución a la problemática".

7 mayo: Se publica el informe del relator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Este reconoce los graves daños ambientales en las cuencas del Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, y señala: "Se requieren mayores esfuerzos para asegurar que las actividades extractivas se lleven a cabo de forma compatible con los derechos de los pueblos indígenas".

- 16 mayo: Conferencia de prensa del relator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en Lima. Este señala que las condiciones mínimas planteadas por federaciones son “justas y conducentes para un proceso de consulta productivo”. Indica, además: “Es necesario que el Gobierno y la empresa realicen mayores esfuerzos para asegurar la remediación ambiental en el lote 1AB sin dilatación”.
- 15 julio: En agenda para comisión multisectorial R. S. 119-2014, las federaciones proponen puntos como “Diseñar e implementar un fondo para la realización de la propuesta propia de consulta previa” y “Elaboración de proyecto de contrato de licencia, criterios de calificación y términos de referencia de nuevas operaciones”; pero estos, no se abordan. Las federaciones deciden realizar reuniones bilaterales con Perupetro y en paralelo a la Comisión.
- 18 agosto: En una carta al presidente de la República, las organizaciones indígenas exigen que el proceso de consulta se desarrolle previamente a la aprobación de las bases de la licitación del lote 192. Señalan: “No nos oponemos a la consulta, más bien exigimos que se haga”.
- 9 setiembre: Las federaciones toman la iniciativa de reunirse con Perupetro. Se acuerda la necesidad de modificatorias del contrato, para lo cual, se inicia una serie de reuniones técnicas entre Perupetro y las federaciones.

## 2015

- Enero-Marzo: Reuniones técnicas con Perupetro. Se logra cambiar cláusulas en el modelo de contrato de concesión del lote 192, relacionadas con aspectos laborales, mejoras de tecnologías y ambientales, entre otras, las cuales serán plasmadas como acuerdos en el Acta de Lima del 10 de marzo.

10 marzo: Primera ministra y ministros de Estado firman acta de compromisos con los *apus* de las cuencas Pastaza, Corrientes y Marañón y de las federaciones Fediquep, Feconaco y Acodecospat, con el objetivo de atender las condiciones mínimas exigidas por las federaciones desde el 2013. Este documento se firma luego de tres años de diálogo, durante los cuales ocurrieron emergencias ambientales en cuatro cuencas, emergencias sanitarias, y se formaron comisiones multisectoriales. Como parte del acta, las organizaciones indígenas logran modificar parte del contrato del lote 192.

Fuente: PUINAMUDT, 2015b.

# 3 MARCO LEGAL Y DE ANÁLISIS DE DERECHOS COLECTIVOS RELATIVOS A LA CONSULTA

## 3.1 MARCO LEGAL INTERNACIONAL

### 3.1.1 El Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estipula cuatro artículos que son de particular relevancia para el caso de consulta previa por hidrocarburos.

El **artículo 6**, inciso 1, señala que los gobiernos deben celebrar consultas “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. El mismo artículo, en su inciso 2, menciona que las consultas deben realizarse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de **llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas” (el resaltado es nuestro).

El **artículo 15** es el más específico respecto al tema de aprovechamiento de recursos. En este, se plantea que los Estados deben establecer consultas con el “fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”. En ese mismo marco, “los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

El **artículo 17**, inciso 2, indica que se debe consultar a los pueblos cuando “se considere enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad”.

Finalmente, además del artículo 6, existe un artículo que plantea el tema del consentimiento como relevante. El **artículo 16**, inciso 2, menciona que

“cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”.

Es importante tomar en cuenta que estos artículos deben leerse como complementarios. De ese modo, lo que nos dicen es que la consulta, para el caso de hidrocarburos, debe tener como fin acuerdos o consentimientos; además deberían tomar en cuenta tanto los derechos como los intereses afectados de los pueblos; asimismo, los pueblos tendrían derecho a participar de los beneficios. Finalmente, si las actividades de hidrocarburos implican traslados o reubicación, estos deberían darse obligatoriamente con su consentimiento.

### 3.1.2 La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) adoptada en 2007, alienta a los Estados a que respeten y cumplan eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas, dimanantes de los instrumentos internacionales; en particular, las obligaciones relativas a derechos humanos, en materia de consulta y respecto a la cooperación de los pueblos interesados.

En ese marco, la Declaración eleva el estándar de la consulta al considerar la necesidad de que estas se den con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) (art. 19). Es un principio consagrado dentro del derecho universal a la libre determinación que implica<sup>31</sup>:

- Consentimiento: consentimiento dado voluntariamente y sin coacción, intimidación o manipulación. Un proceso que es autodirigido por la comunidad a la cual se solicita el consentimiento, libre de coerción, expectativas o líneas de tiempo que son impuestas externamente.
- Libre: la naturaleza del compromiso y el tipo de información que debe proporcionarse antes de solicitar el consentimiento y como parte del proceso de consentimiento en curso.

31 Las cuatro referencias del CPLI han sido tomadas de FAO (2018).

- Previo: se solicita el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades.
- Informado: se proporciona información fácilmente comprensible, de manera transparente y clara.

Este consentimiento se debe exigir especialmente cuando se quiera aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (artículo 32.2).

Cabe anotar que, desde su adopción, un creciente número de organismos regionales e internacionales encargados de los derechos humanos han abordado la dimensión del deber (*duty*), invocando la autodeterminación como requisito para obtener el CLPI siempre que se prevean impactos potencialmente significativos en los derechos de los pueblos indígenas en contextos de explotación de recursos naturales (Doyle, 2015). En ese sentido, el consentimiento es significativo solo cuando hay libertad para formular de manera autónoma y elegir entre opciones de desarrollo alternativo (Doyle, 2018).

## 3.2 LA CONSULTA PREVIA EN LA NORMATIVA NACIONAL

### 3.2.1 Finalidad de la consulta

La finalidad de la consulta según la, artículo 3, es llegar a un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas. Está en la discrecionalidad del Estado si el diálogo que realizará con los pueblos tomará en cuenta llegar a un acuerdo o, en todo caso, permitirá llegar al consentimiento.

En el marco de los procesos realizados hasta la fecha en el Perú, el consentimiento no ha sido considerado. Por un lado, el modo de llegar a un consentimiento con el pueblo no ha sido desarrollado de manera especial en el reglamento o por normativas complementarias, y se ha restringido su alcance únicamente para los casos de almacenamiento o disposición de materiales peligrosos en territorios indígenas. Este aspecto en el reglamento<sup>32</sup>

32 Ver séptima disposición complementaria del Reglamento de la Ley de Consulta.

es finalmente enmarcado en la normativa nacional sobre residuos sólidos y transporte de materiales y residuos peligrosos. Por otro lado, el Estado sencillamente ha decidido no llevar a cabo el CLPI en la práctica, omitiendo en sus acciones de consulta esta parte de la ley nacional (en disonancia a su vez con el marco jurídico internacional). Y es que, a través del CPLI, los pueblos indígenas pueden dar o negar su consentimiento a un proyecto que les afecte a ellos o a sus territorios, así como pueden retirarlo en cualquier etapa del proceso (FAO, 2018), lo cual se inserta en un debate controversial a nivel nacional, reduciéndolo discursivamente como “derecho al veto”<sup>33</sup>.

Adicionalmente, se debe señalar que si bien existen procesos de consulta con respecto a medidas administrativas (escogidas también discrecionalmente por el Estado y al parecer sin posibilidad de reformulación), aún no existen procesos de consulta con respecto a medidas legislativas, cuando la finalidad de la consulta (art. 3) implica ambos tipos de medidas.

En cuanto a la finalidad de la consulta, también cabe mencionar que la ley establece tres marcos en los cuales puede alcanzarse:

- El diálogo intercultural.
- La garantía de inclusión en procesos de toma de decisión.
- El respeto de las medidas adoptadas acerca de los derechos colectivos.

### 3.2.2 Sujetos

Según el art. 5 de la LCP, “Los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa y administrativa”. Existe un debate en torno a los criterios de identificación de dichos sujetos por parte del Estado que excede el presente documento.

### 3.2.3 Oportunidad de la consulta

Según el art. 4 de la LCP, “El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa y administrativa que será adoptada por las entidades estatales”. Este artículo establece un marco amplio, y como veremos más

<sup>33</sup> Ver por ejemplo, entrevista al ex-viceministro Iván Lanegra donde señala que una vez que una comunidad indígena no se podría retractar una vez aprobada la consulta (Gestión, 2012c).

adelante, también permite una aproximación ambigua a la oportunidad de la consulta. Precisar la oportunidad para cada tipo de medida a consultar fue conferida al sector promotor (es decir, corresponde a cada Organismo Promotor de la Inversión Privada coordinar con la entidad promotora); ello, según la décimo tercera disposición complementaria del Reglamento de la LCP. Más adelante, se discutirá la oportunidad de la consulta específica para las actividades hidrocarburíferas.

### 3.2.4 Etapas

La norma de consulta previa en el Perú está compuesta oficialmente por ocho etapas: (1) identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta; (2) identificación de los pueblos indígenas u originarios que serán consultados; (3) publicidad de la medida legislativa o administrativa; (4) información sobre la medida legislativa o administrativa; (5) evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que los afecta directamente; (6) proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios; y (7) decisión.

Las etapas oficiales en temporalidad suman un total máximo de 120 días calendario. Sin embargo, si se toma en cuenta el proceso de construcción de plan de consulta en las reuniones preparatorias, este proceso podría durar, fuera del marco oficial, mucho más. De hecho, como se ha podido observar en los apartados anteriores esto se aplicó para el caso del lote 192, en el que las reuniones preparatorias duraron un promedio de dos años. Asimismo, se debe considerar que los principios rectores del derecho a la consulta según la LCP (art. 4) incluyen la interculturalidad, flexibilidad y el plazo razonable, los cuales podrían ampliar la temporalidad establecida:

- Interculturalidad. “El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas”.
- Flexibilidad. “La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados”.

- Plazo razonable. “El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa objeto de consulta”.

### 3.2.5 Entidad promotora y el órgano técnico especializado

Según el artículo 17 de la LCP, “las entidades del Estado que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la ley”. Veremos cómo se traduce esto para el subsector hidrocarburos en la siguiente sección.

Adicionalmente, en el artículo 19 de esta ley, se establece que, “respecto a los procesos de consulta, son funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo las siguientes:

- a) Concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta.
- b) Brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular.
- c) Mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar las que deben ser consultadas respecto a una medida administrativa o legislativa.
- d) Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de la medida legislativa o administrativa proyectada por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- e) Asesorar a la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios que son consultados en la definición del ámbito y las características de la consulta.

- f) Elaborar, consolidar y actualizar la base de datos relativos a los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas.
- g) Registrar los resultados de las consultas realizadas.
- h) Mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes idóneos de las lenguas indígenas u originarias.
- i) Otras contempladas en la presente ley, otras leyes o en su reglamento”.

En la primera disposición complementaria de la Ley de Consulta se considera que el VMI del Mincul es el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

Respecto al VMI, recalcamos un rol poco conocido, exigido por los pueblos indígenas y, sin embargo, no aplicado, el cual implica que “en ejercicio de su función de concertar, articular y coordinar la implementación del derecho de consulta, por parte de las distintas entidades del Estado, toma en consideración la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”.

### **3.3 LA CONSULTA PREVIA PARA EL OTORGAMIENTO DE DERECHOS HIDROCARBURÍFEROS EN EL PERÚ**

Los hidrocarburos son considerados a nivel constitucional como patrimonio de la Nación. De hecho, la Constitución Política del Perú de 1993 (vigente) plantea la soberanía del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, ello a pesar de que los pueblos indígenas viven y cuidan el territorio sobre el que estos recursos se encuentran.

Asimismo, la Constitución de 1993 propicia el mismo año de su creación una serie de reformas legislativas orientadas a la privatización de los recursos y que, sobre todo, fortalecen la matriz extractiva del Estado. En ese contexto, se crea la Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), la cual reforma el sector energético al privatizar a la empresa petrolera nacional Petroperú, creando a su vez a Perupetro S. A. como una empresa estatal de derecho privado del sector, la cual se encarga, hasta la actualidad, de promover las

inversiones en hidrocarburos. Según la norma, Perupetro tiene el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos extraídos para el efecto de que pueda celebrar contratos de exploración y explotación.

Un aspecto que se debe considerar es que, el artículo 58 de la Constitución de 1993 menciona que el Estado se desenvuelve en el marco de una economía social de mercado; sin embargo, la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) no coincide con este marco, en tanto plantea que la promoción de hidrocarburos se basa en el libre mercado (artículos 2 y 6f), lo que define la genética neoliberal del patrón extractivo petrolero en el Perú, que muy bien podría incluso definirse como anticonstitucional.

Ese mismo año (1993) y con el enfoque de la LOH, se promulgó la Ley de Organización y Funciones de Perupetro S. A. (Ley 26225), la cual determina que Perupetro es el ente encargado en representación del Estado peruano, de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú por medio de lotes. Además, tiene plena autonomía económica, financiera y administrativa (con arreglo a los objetivos, política y estrategias que aprueba el Minem); puede realizar y celebrar toda clase de actos y contratos, así como regirse en sus operaciones por los principios del libre mercado ya antes mencionados.

Un aspecto clave a tener en cuenta es que la LOH establece las modalidades de contratos, que son de tres tipos: (1) contrato de licencia, por el cual, el contratista adquiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos y debe pagar una regalía al Estado por ello; (2) contrato de servicios, por el cual, el contratista recibe una retribución en función a la producción de hidrocarburos; y (3) otras modalidades de contrato autorizadas por el Minem.

Sin embargo, si bien el Minem aprueba la medida que otorga derechos para iniciar las actividades de hidrocarburos en territorio peruano, indígena en algunos casos, Perupetro, por medio de diversos órganos internos, oferta y dirige los procesos de licitación pública o negociación directa de lotes de hidrocarburos, bajo las tres modalidades antes planteadas.

El órgano de línea principal de Perupetro es el Directorio, que se encarga de aprobar los planes generales y planes de inversión, la estructura organizacional, los procedimientos internos de dicha institución, los contratos, entre otros. En ese sentido, las competencias del Directorio

tienen serios efectos sobre los procesos de consulta previa, pues se encarga de aprobar de manera privada aspectos relevantes en el otorgamiento de derechos sobre la propiedad de los recursos hidrocarburíferos, los cuales afectarían derechos de los pueblos indígenas. Por acuerdo del Directorio se aprueba lo siguiente<sup>34</sup>:

- La finalización de la fase de diseño de lotes, es decir, la estructura final de los lotes con sus respectivos informes socioambientales<sup>35</sup>.
- El proyecto de contrato<sup>36</sup>.

Cabe mencionar que luego de que el proyecto de contrato es aprobado por acuerdo del Directorio de Perupetro, se procede a la aprobación y suscripción del contrato mediante decreto supremo refrendado por los ministros de Economía y Finanzas, y de Energía y Minas. El contrato, a continuación, es sometido a consideración del presidente de la República<sup>37</sup>.

### 3.3.1 Un marco procedimental que excluye la consulta

Resulta pertinente prestar atención sobre cómo el proceso de consulta puede terminar siendo excluido de los espacios y procesos de toma de decisiones relevantes, con respecto a contratos, áreas del lote e informes socioambientales.

Se tiene que después de publicada la Ley de Consulta Previa (LCP) y su Reglamento, el Minem identificó las medidas a ser consultadas por el sector. De ese modo, emite la R. M. 350-2012-MEM-DM, el 20 de julio del 2012. Esta primera resolución menciona que uno de los procesos de consulta se aplica en torno al decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos, y la oportunidad sería antes de emitir el decreto supremo. El responsable para realizar la consulta sería Perupetro.

34 Acuerdo de Directorio 006-2013, PERUPETRO.

35 Procedimiento GFCN-001. Elaboración de las bases para contratación por convocatoria, p. 5 (Act. 5), 8 y p. 14 respectivamente.

36 Bases 2010, punto 7. Bases 2013, punto 8. Perupetro.

37 Art. 3-5, del D. S. 045-2008-EM. Reglamento del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Para implementar este decreto, Perupetro diseñó un procedimiento especial: Procedimiento GFRC 010-Ejecución de Consulta Previa, aprobado el 6 de noviembre del 2011. La característica resaltante de este procedimiento es que no se conectaba con ninguno de los procedimientos referidos a la aprobación de las áreas del lote, la aprobación del proyecto de contrato, ni tampoco se ubicaba en alguna de las etapas de los procesos de licitación o negociación directa para el otorgamiento de derechos. Todo ello permite observar dos asuntos que se pierden *de facto*:

- En primer lugar, la oportunidad del proceso de consulta queda difusa, ya que la resolución antes mencionada, solo determinaba que la consultase se diera antes de aprobar el decreto, con lo cual puede darse *a posteriori* de diversos procedimientos internos de Perupetro, haciendo una especie de proceso paralelo, sin conexión con los procedimientos de licitación o negociación directa. Todo ello excluye del proceso de consulta procedimientos por los que se toman decisiones relevantes para los derechos colectivos de los pueblos indígenas
- En segundo lugar, con dicha exclusión de procedimientos, el estándar de derecho de participación se reduce exponencialmente, en tanto es Perupetro la entidad que puede decidir, sin injerencias, sobre las afectaciones que pueden sufrir los pueblos por causa de los contratos y las áreas aprobadas por acuerdo de Directorio.

Estas dos condiciones, de exclusión y reducción de las condiciones de participación e injerencia, incluso han sido reforzadas con nuevas disposiciones con respecto a la consulta. Durante el proceso de consulta del lote 192, el Minem emitió dos resoluciones que modificaron la R. M. 350-2012-MEM-DM: primero emite el 4 de mayo del 2015 la R. M. 209-2015-MEM/DM, por la cual se cambia al responsable en la implementación de la consulta previa con respecto al decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración explotación de lotes petroleros y gasíferos: en vez de Perupetro, sería la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE).

Por haberse realizado estos cambios en pleno proceso de consulta del lote 192, las organizaciones indígenas del PUINAMUDT presentaron sus respectivos reclamos al percibir una clara intención de seguir reduciendo y excluyendo a los pueblos de la toma de decisiones (dadas las limitadas

competencias de Minem frente a Perupetro en materia contractual). Después de algunas reuniones, el Minem, emitió el 12 de mayo del 2015 la R. M. 237-2015-MEM/DM, cuya primera disposición complementaria determinó que Perupetro continuaría con los procesos de consulta previa iniciados por un lapso de cinco meses y que la DGAAE se haría cargo luego.

### 3.4 MARCO DE ANÁLISIS

A lo largo de la sección 3, hemos visto instrumentos legales tanto internacionales como nacionales, pertinentes al derecho de consulta de los pueblos indígenas. Asimismo, hemos expuesto el actual marco procedimental de la consulta en el subsector hidrocarburos y sus limitaciones al excluirla de procedimientos clave que realiza Perupetro en materia de derechos colectivos en territorios indígenas en el Perú. Sumado a este bagaje legal, se tiene el análisis de diversos procesos de consulta en América Latina por parte de la Comisión Interamericana de Derechos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos (Corte IDH), así como de otras instancias internacionales vinculadas a la defensa de derechos humanos. Todas ellas, sobre todo esas últimas instancias, proponen una serie de estándares y propuestas para ejecutar consultas que garanticen el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, y con la intención de resaltar de forma práctica algunas lecciones y limitaciones en el proceso de consulta del lote 192, tomamos once de estos estándares como base analítica, los cuales desarrollamos a continuación.

#### 3.4.1 Consideración de la dimensión estructural, la memoria y la particularidad del caso

**Estándar.** La CIDH ha recordado, desde el caso colombiano, que es necesario considerar dimensiones estructurales para no generar dificultades y limitaciones en el ejercicio del derecho a la consulta. Así, el Estado tendría que entender el racismo, el abandono sistemático, la dificultad de acceso a derechos y estado de vulnerabilidad de los pueblos indígenas [Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015]. Asimismo, el exrelator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha señalado la importancia de que el Estado tome en cuenta estos factores; en especial, los referentes a la afectación ambiental cuando decida iniciar un proceso de consulta, ya que existen condiciones previas válidas para

que dichos procesos no se efectúen desconectados del contexto (Ver sección 2.5.3).

Según la CIDH, en sus recomendaciones sobre los procesos de consulta para actividades extractivas, tales derechos (referidos a afectaciones de derechos ambientales, entre otros) deberían guiar las garantías procesales de la consulta (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015); es decir, la implementación de un derecho que debe estar conexo a otros, porque de lo contrario, lo percibido y vivido por los pueblos indígenas es la implementación de procesos meramente formalistas, que convierten a la consulta en un trámite vacío que viabiliza la actividad extractiva sin garantizar otros derechos.

### 3.4.2 Preparación de la entidad promotora y fortalecimiento de una institucionalidad indígena estatal

**Estándar.** Está referido a la necesidad de un Estado que no solo tenga conocimiento de la historia, la memoria y los casos en particular, sino que posea capacidades interculturales de gestión pública para asumir dichos factores y generar propuestas junto con la diversidad de pueblos indígenas. Además, refiere a la necesidad de que la institucionalidad rectora del proceso de consulta tenga mayores competencias de fiscalización y mayor fuerza rectora sobre el proceso con base en el aprovechamiento de experiencias anteriores y del conocimiento profundo de la realidad indígena en la que se encuentra.

### 3.4.3 Preparación de los pueblos indígenas en temas de derecho y consulta

**Estándar.** Es importante tener en cuenta que, debido a la situación de asimetría y exclusión de carácter estructural generada durante los procesos de consulta sobre temas como hidrocarburos, los Estados deben cumplir con lo determinado en el Convenio 169 de la OIT en lo referente a realizar acciones coordinadas y sistemáticas para establecer un contexto de equidad en torno a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Esto es particularmente relevante en casos como el del lote 192, ya que constituyen procesos que no solo ponen en juego mecanismos de diálogo para el futuro, sino que representan procesos de negociación mirando el pasado. Por ello, también son necesarios mecanismos para solucionar conflictos (producidos

justamente por escenarios de desigualdad, inequidad y exclusión social) o al menos prevenirlos. Esto se puede lograr incluyendo medidas que:

- a) Aseguren a los miembros de dicho pueblo el poder gozar, en condiciones de igualdad, de los derechos y las oportunidades que la legislación otorga a los demás miembros de la población.
- b) Ayuden a los pueblos interesados a eliminar diferencias socioeconómicas frente a los demás miembros de la comunidad nacional, a gozar en condiciones de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga, todo esto, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida<sup>38</sup>.

Asegurar la igualdad y aplicar medidas que permitan generar equidad va en consonancia con lo determinado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 40: “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos”.

Es importante tomar en cuenta que estas medidas y mecanismos eficaces responden a un contexto de nuevas relaciones sociales en las que los pueblos indígenas entran en desigualdad de capacidades, recursos y contextos concretos de acción. Por ello, estos principios deberían contribuir a allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos al afrontar estas nuevas condiciones de vida<sup>39</sup>.

Algunas recomendaciones que el Estado puede tomar en cuenta para que no se generen situaciones de asimetría en los procesos de consulta son los siguientes:

- a) Salvaguardar el derecho de los pueblos a no sufrir la asimilación forzada, así como prevenir y/o resarcir, en caso sucedan, situaciones de asimetría<sup>40</sup>. Reforzar la dimensión comprensiva y vigilar que no

38 Convenio 169 de la OIT, artículo 2.

39 Convenio 169 de la OIT, artículo 5.C.

40 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 8.1.

existan imposiciones de carácter cultural como una visión sesgada de desarrollo (que solo toma en cuenta lo económico), imposiciones de carácter institucional, invisibilización de oportunidades, y otros, como es el caso de condicionar el proceso de consulta al término del contrato del lote 192.

- b) Salvaguardar el derecho de los pueblos a tener asistencia financiera y técnica del Estado, y por conducto de cooperación internacional, para el disfrute de sus derechos<sup>41</sup>.
- c) Asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas; por ello, se les debería proporcionar servicios de interpretación y otros medios adecuados<sup>42</sup>.
- d) Adoptar medidas acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, para darles a conocer sus derechos y obligaciones, apelando a traducciones y medios de comunicación en las lenguas de estos pueblos.

Estas recomendaciones son necesarias cuando tomamos en cuenta lo que algunos analistas plantean como reducir las asimetrías del poder (Flemmer & Schilling-Vacaflor, 2013), ya que estas asimetrías constituyen un escenario desfavorable para la toma de decisiones, pero, especialmente, impactan en los modos de autonomía indígena, la cual se verá mermada en su control sobre los efectos de las actividades extractivas en su territorio (Barclay, 2011).

### 3.4.4 Identificación, alcance e información en cuanto a la afectación de derechos

**Estándar.** El tema de la identificación y el alcance de la afectación, así como la información que se requiere, están intrínsecamente ligados. Asimismo, se debe resaltar que las diferentes sentencias y el mismo convenio ponen el acento en el tipo de información que se requiere para comprender dicha afectación.

41 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 39.

42 Convenio 169 de la OIT, artículo 12; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 13.2.

En ese sentido, en un primero momento, tenemos que la afectación directa en nuestra normativa se refiere a la producción de cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos<sup>43</sup>. La afectación puede ser positiva o negativa. Esta descripción va más allá de cualquier interpretación arbitraria de parte de las entidades promotoras, las cuales suelen definir la afectación como los impactos producidos en el marco del área establecida por el proyecto (sea un lote o una concesión de cualquier tipo). De ese modo, la afectación de derechos no está subordinada a los límites de una concesión, de una administración o de algún elemento abstracto de delimitación geográfica, sino que implica el reconocimiento complejo del impacto sobre el ejercicio del derecho de los pueblos.

Ahora, conocer la afectación de derechos implica también tener información relevante de ellos. Así, la Corte IDH ha señalado que el Estado debe asegurarse de que los pueblos “tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007)<sup>44</sup>. Esto tiene una implicancia importante, de hecho, la Corte IDH plantea que los Estados no pueden dar viabilidad a ninguna concesión dentro del territorio [ancestral]

a menos y **hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.** Mediante estas salvaguardas, se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo [respectivo] tienen con su territorio, la cual, a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal (las negritas son nuestras) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007)<sup>45</sup>.

Este estándar nos coloca ante dos dimensiones necesarias: la afectación aborda derechos territoriales que van más allá de delimitaciones administrativas *per se*, lo que a su vez lleva a que se entienda esta afectación desde la perspectiva del pueblo; adicionalmente, el pueblo debe contar con información relevante para poder entender la magnitud de los impactos sobre los derechos.

43 D. S. 001-2012-MC. Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT, artículo 3.B.

44 Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de, 28. Párrafo 133.

45 Ibid. Párrafo 130.

### 3.4.5 Oportunidad y contenidos

**Estándar.** Uno de los aspectos centrales que la CIDH ha podido observar es que los pueblos mencionan que muchas de las consultas son realizadas después de otorgar derechos a terceros, acerca de concesiones o proyectos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>46</sup>. De ahí que las recomendaciones de los órganos del sistema interamericano de derechos sea que la consulta debe realizarse de modo previo, es decir, “desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones” (Corte IDH, 2012). Asimismo, tanto los órganos de control de cumplimiento de los convenios de la OIT, como el exrelator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, señalan como requisito de consulta que esta debe efectuarse antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas, y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>47</sup>.

En el caso del Perú, antes de la aprobación de la Ley de Consulta Previa (LCP) y su Reglamento, el Tribunal Constitucional precisó que la consulta debía realizarse antes de emprender cualquier proyecto relevante que pudiera afectar la salud de la comunidad nativa o su hábitat natural<sup>48</sup>. Ya de manera particular, la LCP dispone que corresponde efectuar la consulta respecto a los **planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente los derechos colectivos** de los pueblos indígenas. La LCP, en este caso, plantea que la oportunidad es antes de aprobar la medida<sup>49</sup>. Asimismo, el Reglamento de la LCP, siendo los recursos naturales patrimonio de la nación (incluidos los recursos del subsuelo)<sup>50</sup>, señala que es obligación del Estado peruano consultar al o los pueblos determinando en qué grado se afectan los derechos antes de aprobar la **medida administrativa**

46 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. IWGIA/ CIDH/ OEA. Párrafo 196.

47 Ibid. Párrafo 196.

48 STC 03343-2007-PA/TC, fundamento 35.

49 Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículo 4.a.

50 Constitución Política del Perú, artículo 66.

**que faculte el inicio de la actividad de exploración o explotación de dichos recursos naturales** o que autorice a la administración la **suscripción de contratos** con el mismo fin<sup>51</sup>.

Para el caso de hidrocarburos, como hemos observado, el Minem mediante R. M. 350-2012-MEM/DM (la cual no se publicó), identificó y propuso que la medida administrativa que debía consultarse era el **decreto supremo que aprueba suscripción de contratos de exploración y explotación de los lotes petroleros y gasíferos**. Con ello, en apariencia, se estaría cumpliendo con el principio de oportunidad; sin embargo, no está definido en el **ámbito** administrativo el momento preciso de establecer la oportunidad significativa para la toma de decisiones.

### 3.4.6 Temporalidad y plazos

**Estándar.** De acuerdo a la Corte IDH y a la OIT, las consultas deben comprender dimensiones temporales que tomen en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>52</sup>. En este marco, el exrelator de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas señala:

se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales [...] si estos no se tienen en cuenta, será imposible cumplir con los requisitos fundamentales de la consulta previa y la participación” (Anaya, 2009).

La CIDH, además, destaca la adopción de decisiones mediante asambleas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>53</sup>, siendo uno de los más legítimos espacios de decisión actualmente. De hecho, los líderes indígenas no responden a sus propios criterios ni a los criterios técnicos de los asesores, sino que toda decisión que llevan a la mesa de diálogo pasa por un balance de pueblo, producido en dichas asambleas.

51 D. S. 001-2012-MC . Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículos 6 y 3, inciso i.

52 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. IWGIA/ CIDH/ OEA. Párrafo 208.

53 Ibid. Párrafo 209.

La LCP determina que el núcleo del proceso de consulta dura 120 días, aunque el proceso de diálogo, si es bien justificado, puede extenderse sin límite fijo. Asimismo, el proceso de información del plan de consulta en la reunión preparatoria no tiene tampoco límite temporal, lo que nos pondría ante un proceso que puede ser flexible temporalmente si hay voluntad política de por medio.

### 3.4.7 Planificación del proceso

**Estándar.** La CIDH plantea la necesidad de que el proceso de consulta cuente con un mecanismo o procedimiento consultivo elaborado con la participación, colaboración y coordinación de los pueblos indígenas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). En esa línea, la CIDH ha señalado que “todos los asuntos relacionados al proceso de consulta [...] deberán ser determinados y resueltos por el pueblo [indígena o tribal] [...] de conformidad con sus costumbres y normas tradicionales” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007)<sup>54</sup>. Esto implica determinar la forma cómo se realizará la consulta misma. Asimismo, el exrelator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha definido dicho proceso como la “consulta sobre la consulta” (Anaya, 2011). Además, ha planteado que dicho proceso resulta necesario para lograr un clima de confianza y de respeto mutuo en las consultas, debiendo procurarse que el procedimiento consultivo en sí sea resultado del consenso de ambas partes que participan en el proceso (Anaya, 2011)

Se rescata que el Estado ha constituido un procedimiento que aborda estas recomendaciones: “las reuniones preparatorias”, que en el artículo 15 del Reglamento de la LCP, determina que su fin es informar sobre el plan de consulta. Sin embargo, la *Guía Metodológica de Consulta* recomienda que en estas reuniones se puedan hacer modificaciones al plan, lo que implica una mejora a las reuniones, ya que no serían de carácter tan impositivo, como es informar unilateralmente sin posibilidad de consenso.

Por otro lado, las reuniones preparatorias, si bien tienen un fin, como es el de informar sobre el plan de consulta, también, según el Reglamento de la LCP, podrían realizarse en caso se den procedimientos de especial complejidad

---

54 Ibid. Párrafo 27.

que requieran mayores precisiones (como el caso de hidrocarburos, por ejemplo). Esto implica, según la *Guía de Consulta*, por ejemplo, que cuando se va a consultar una medida que involucre aspectos conceptuales o técnicos de distintas materias o especialidades académicas, se requerirá —sin perjuicio del apoyo técnico que brinde la entidad promotora— del apoyo de otras entidades. Asimismo, el/la funcionario/a estatal podrá considerar que está ante un procedimiento de especial complejidad cuando existan dos o más pueblos indígenas involucrados (Viceministerio de Interculturalidad, 2013)<sup>55</sup>.

### 3.4.8 Deber de consentimiento

**Estándar.** Uno de los asuntos más controversiales en torno a los modos y sustancia de los mecanismos de diálogo, se refiere al consentimiento. En este plano, el Estado sigue siendo reticente por miedo a que el consentimiento sea entendido como veto o a que la inversión y los derechos corporativos sean mermados. No obstante, a nivel internacional hay un claro consenso sobre la necesidad del consentimiento. Por tal razón, varios órganos de las Naciones Unidas lo planteen como posibilidad necesaria (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) ha indicado en su Recomendación general 23 que “no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>56</sup>.

Lo casos a los que hacen referencia estos órganos son en su mayoría de carácter extractivo: operaciones de minería, petróleo y gas; extracción forestal; establecimiento de áreas protegidas; represas; plantaciones agroindustriales; reasentamiento; y otras decisiones que afectan la situación de los derechos territoriales (Comisión Interamericana de Derechos

55 Viceministerio de Interculturalidad. (2013). *Guía Metodológica de Consulta a los Pueblos Indígenas Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley 29785 Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, Decreto Supremo 001-2012-MC*. Ministerio de Cultura. Pag. 61.

56 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. IWGIA/ CIDH/ OEA. Párrafo 184.

Humanos, 2015)<sup>57</sup>. Esto ha sido refrendado en declaraciones universales, cuando se menciona que el consentimiento previo, libre e informado, es una salvaguarda considerada como vertebral en los procesos de consulta en los cuales se ven involucradas decisiones referidas a proyectos de explotación de recursos naturales<sup>58</sup>. En específico, en el plano internacional, no debemos olvidar lo ya citado del consentimiento en la DNUPI y el Convenio 169.

Ahora, específicamente en el Perú, en el caso de áreas naturales protegidas (ANP), luego de la creación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, en la que se reconocía y garantizaba el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, se inició una serie de desarrollos normativos importantes con respecto a consulta y consentimiento. Así, el Reglamento de Áreas Naturales Protegidas (2001)<sup>59</sup> contemplaba la consulta y el consentimiento como requisitos para la categorización o establecimiento de dichas áreas, aspecto que elevaba el estándar del derecho de consulta muchísimo antes que la DNUPI<sup>60</sup>. Asimismo, la Resolución Presidencial 205-2010-SERNANP, también señalaba que es necesario el consentimiento previo de los pueblos indígenas cuando la superficie de la ANP se ubique en predios comunales.

Por último, reiteramos que la LCP peruana también menciona el consentimiento, al menos de manera declarativa en el más importante de sus artículos, el 3, que menciona la finalidad de la consulta: llegar a un acuerdo o consentimiento. Si tomamos en consideración la “o” como excluyente, entonces entendemos que la norma también abre la posibilidad de realizar procesos de diálogo en los que no prime el acuerdo, sino el consentimiento.

57 Ibid. Párrafo 184.

58 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007, artículo 32.2.

59 D. S. 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas:

*“Artículo 43.1. El proceso para la categorización definitiva o el establecimiento de un Área Natural Protegida, se debe realizar en base a procesos transparentes de consulta a la población local interesada, donde se incluye a las comunidades campesinas o nativas de acuerdo a los procedimientos de consulta establecidos en el ‘Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes’ de la Organización Internacional del Trabajo - OIT. En estos últimos casos dicha participación se realiza en particular a través de sus organizaciones locales y utilizando en lo posible el idioma más relevante del lugar”* (las negritas son nuestras).

60 D. S. 038-2001-AG:

*“Artículo 43.2. Se pueden establecer Áreas Naturales Protegidas o categorizarlas definitivamente sobre predios de propiedad comunal, si es que se cuenta con el consentimiento previo dado libremente y con pleno conocimiento de causa de los propietarios de los mismos, cuyos derechos fundamentales se reconocen explícitamente en el dispositivo de creación”* (las negritas son nuestras).

Con todo ello, está claro que a pesar de ser nombrado, el consentimiento entendido por el Estado no corresponde a lo recomendado por los órganos internacionales.

Para finalizar, observemos lo que dice la CIDH. Esta institución internacional ha planteado ir más allá de decidir entre el acuerdo o el consentimiento, en ese sentido, los procedimientos de consulta deberían naturalmente incluir los dos aspectos. Así la CIDH<sup>61</sup> menciona lo siguiente: “Un elemento constitutivo de la negociación y el diálogo entre las autoridades y los pueblos indígenas en el marco de los procedimientos de consulta, es que la finalidad de estos procedimientos **debe ser alcanzar un acuerdo y el consentimiento informado de los pueblos indígenas**” (las negritas son nuestras).

### 3.4.9 Diálogo, negociación y deber de acomodo

**Estándar.** Una de las discusiones sobre el proceso de consulta, que en su descripción suele deformar la praxis de las comunidades nativas en cuanto a la consulta, es equiparar la negociación asimétrica de la empresa petrolera con la comunidad por convenios y beneficios inmediatos, y la negociación como mecanismo de diálogo válido en la consulta para proteger, alcanzar y reinventar derechos con el Estado. Al respecto, se habla de manera negativa sobre la negociación por el bienestar y se confunde este bienestar colectivo con el bienestar individual (Fundación para el Debido Proceso / OXFAM, 2015).

En ese marco, es importante revisar lo que mencionan diferentes entidades internacionales sobre la consulta. La CIDH dice lo siguiente: “La consulta no es un acto singular, **sino un proceso de diálogo y negociación** que implica la buena fe de ambas partes y la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo” (las negritas son nuestras) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009)<sup>62</sup>.

Pero la negociación tiene objetivos claros que todo pueblo tiene como expectativa: una negociación que ponga en práctica lo que la CIDH llama “el deber de acomodo”. En ese marco, la CIDH se ha referido al deber de acomodo,

61 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: OEA. Párrafo 323.

62 Ibid., párrafo 285.

entendiendo que el deber de consulta: “requiere, de todas las partes involucradas, flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego, dado que los planes o proyectos de extracción, explotación o concesiones extractivas afecten de manera sustancial al derecho de propiedad indígena y otros derechos conexos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>63</sup>. La negociación entonces se centra en que la consulta tenga como deber “ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009)<sup>64</sup>. Es más, la CIDH profundiza y señala que si no se menciona la falta de acomodo en las razones que justifican una decisión, esto constituiría una acción contraria a la garantías del debido proceso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009)<sup>65</sup>.

### 3.4.10 Beneficios del proyecto

**Estándar.** Es importante tomar en cuenta lo que el exrelator de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha indicado al referirse al Proyecto Hidroeléctrico Chan 75, que viene afectando a la comunidad Charco La Pava y otras comunidades en Panamá, que:

[l]a participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde a estas comunidades, va más allá de la indemnización por los daños o perjuicios causados, o de la acción benéfica. Dicha participación implica más bien un reparto equitativo de los beneficios que genera el proyecto, incluidos los beneficios económicos, con miras a que las comunidades se conviertan realmente en partes interesadas en el desarrollo del proyecto (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>66</sup>.

63 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. IWGIA/ CIDH/ OEA. Párrafo 181.

64 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: OEA. Párrafo 324.

65 Ibid. Párrafos 323 al 325.

66 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. IWGIA/ CIDH/ OEA. Párrafo 224.

La CIDH además observa que no deben confundirse los beneficios de los proyectos con la política de responsabilidad empresarial:

La CIDH considera importante distinguir los beneficios que pudieran recibirse en virtud de la responsabilidad social de las empresas de aquellos beneficios que establece el sistema interamericano. Entre las diferencias existentes, la responsabilidad social se debe a la voluntad de las empresas y, por ende, los beneficios que decida otorgar a los pueblos indígenas están en función de, y en tanto exista, dicha buena voluntad. Por el contrario, los beneficios que deben de asegurar los Estados en cada proyecto son de obligatorio cumplimiento, debiendo los propios pueblos indígenas participar al momento de determinar tales beneficios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>67</sup>.

Finalmente, la CIDH, también precisa que estos beneficios no deben servir como condicionamiento para que los pueblos acepten los proyectos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)<sup>68</sup>.

La norma nacional también incorpora el derecho a los beneficios que reporte el uso del aprovechamiento de recursos naturales. La décima disposición complementaria del Reglamento de la LCP hace mención al artículo 15 del Convenio 169: “los pueblos indígenas deben participar siempre que sea posible de los beneficios que reporte el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de su ámbito geográfico y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las actividades extractivas”.

### 3.4.11 Buena fe

**Estándar.** Los órganos de las Naciones Unidas, como la DNUDPI, asocian la aplicación del principio de la buena fe en las consultas previas con dos aspectos: en primer lugar, el principio de buena fe es aplicado adecuadamente cuando se toma en cuenta el consentimiento<sup>69</sup>; en segundo lugar, cuando no se desintegra la cohesión social de los pueblos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009)<sup>70</sup>.

67 Ibid. Párrafo 223.

68 Ibid. Párrafo 224.

69 DNUDPI. 32.2.

70 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: OEA. Párrafo 319.

En el Perú, la LCP señala que la buena fe tiene que ver con la acción del Estado de valorar y analizar la posición de los pueblos en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo, y con la prohibición de proselitismo y conductas antidemocráticas.

## 4 LA CONSULTA EN EL LOTE 192

En esta sección, abordamos el desarrollo de las diferentes etapas de consulta aplicadas en la experiencia del lote 192. Esta incluye además de las ocho etapas determinadas por la LCP, una etapa previa de reuniones preparatorias en la que se consensuó el plan de consulta del lote 192 entre el Estado y las organizaciones indígenas. Asimismo, hacia el final incluimos una “última etapa” de movilización, a la que se vieron obligados los pueblos indígenas tras la decisión unilateral del Estado de concluir la consulta del lote sin llegar a acuerdos ni consensos con sus organizaciones representativas (Fediquep, Feconaco y las comunidades del Alto Tigre). Esta “última etapa” forma parte de aquello que llamamos la “consulta indígena”.

### 4.1 ETAPA DE REUNIONES PREPARATORIAS Y EL PLAN DE CONSULTA

Tal como se describe en la sección 2.5.1, se realizó una primera reunión preparatoria entre el Estado y las organizaciones indígenas en febrero del 2013. En esta, las organizaciones indígenas plantearon las “condiciones mínimas” antes de iniciar la consulta formalmente. Luego del Acta del 10 de marzo del 2015, habiéndose pactado una serie de acuerdos en torno a las “condiciones mínimas”, y abriéndose paso (pero no empezando aún) el proceso formal de consulta del lote 192, se realizó una nueva reunión preparatoria entre el 19 y 23 de mayo del mismo año en Iquitos, en la cual se terminó por consensuar el plan de consulta para las cuencas del Pastaza y Corrientes. En esta, participó un gran número de representantes de las comunidades base de las organizaciones Fediquep y Feconaco, así como sus directivos, quienes intervinieron con continuas intervenciones en castellano, quechua y achuar.

El plan de consulta es el instrumento que detalla qué, cómo y con quiénes se consulta<sup>71</sup>. Si bien el Reglamento de la LCP no explicita que este deba ser consensuado entre el Estado y los pueblos indígenas<sup>72</sup>, para el caso del lote 192, se logró aplicar dicho nivel de participación como resultado de la presión ejercida por los pueblos indígenas, dejando un importante precedente respecto a planes de consulta. El ejercicio de consensuar dicho plan evidenció las profundas carencias con las que el Estado peruano pretendía implementar el proceso de consulta en hidrocarburos (y que, de hecho, ya había venido implementando en algunos otros lotes petroleros en la Amazonía).

Tras cinco días de intenso debate (por la necesidad de llegar a acuerdos, se sobrepasaron los dos días inicialmente planteados), se incorporó una serie de aspectos de relevancia para los pueblos indígenas mejorando drásticamente la propuesta inicial del Estado. Tal como se verá en las secciones a continuación, se logró:

- Ampliar considerablemente el “Cuadro de Posibles Afectaciones a los Derechos Colectivos” con aspectos referidos a la realidad del lote, lo que generó mejores condiciones para que los pueblos indígenas accedan a información base más completa sobre la cual pudieran tomar decisiones más informadas durante el proceso de consulta.
- Abrir la posibilidad de llegar a acuerdos que modifiquen cláusulas contractuales.
- Conformar una mesa de trabajo técnica y legal, que apoye la revisión de las propuestas hechas por los pueblos indígenas referidas al contrato. Este espacio permitió discutir en paralelo al proceso propiamente de consulta aspectos complejos, con asesorías técnicas especializadas desde el Estado y las organizaciones indígenas, con el objetivo de plantear rutas técnicas para arribar a consensos, así como a posibles formulaciones legales referidas al contrato petrolero (Perupetro, 2015 b).

71 La *Guía Metodológica de Consulta* elaborada por el VMI (2013: 9) especifica que contiene “las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores del proceso de consulta previa; la metodología, el lugar de reuniones e idiomas a utilizar; entre otros”.

72 Aunque la *Guía Metodológica de Consulta* del VMI sí hace referencia al consenso.

Otros puntos relevantes que se lograron fueron:

- Establecer un proceso de consulta que, por primera vez en el Perú, respete la dimensión colectiva de la afectación y, por ende, realizara la consulta, como pueblo. Es decir, se explicitó el enfoque de los derechos colectivos que tienen los pueblos indígenas y que va más allá de lo comprendido por la categoría “comunidad” (que es el término que predomina en las intervenciones del Estado ciñéndose a la Ley de Comunidades Nativas que para los pueblos indígenas puede expresar un concepto fragmentario).
- Establecer un proceso de consulta que contó con la veeduría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Defensoría del Pueblo y el Sistema de Naciones Unidas en la etapa de diálogo (a estos organismos, se les cursó invitaciones oficiales).
- Contar con la participación de asesores acreditados como “equipo técnico” de tal forma que hubiera flexibilidad respecto del número de asesores que pudiesen acompañar en las distintas etapas, así como para evitar una lista rígida preestablecida que pudiera restringir la participación de asesores en el proceso (sobre todo, porque en la Comisión Multisectorial se experimentaron algunos momentos de fricción en torno a este tema).
- Realizar un proceso de consulta en el cual el Mincul tendría el compromiso de supervisar la metodología empleada en cada etapa y de generar recomendaciones con el fin de mejorar la pertinencia cultural de la información entregada e intercambiada.
- Tener una serie de acotaciones y precisiones en el documento del plan propiamente, las que se detallan en la Tabla 2 (p. 82).

Al término de la reunión, se firmó un documento consensuado de forma sui generis entre las partes: el Plan de Consulta Previa del lote 192 - Cuencas del Pastaza y Corrientes (2015).

A continuación, se presenta la línea de tiempo del proceso de consulta a partir del momento en que se retoman las reuniones preparatorias en 2015.

**Tabla 1. Línea de tiempo del proceso de consulta a partir del reinicio de reuniones preparatorias en 2015**

## 2015

- 19-21 mayo: Reunión preparatoria de la consulta previa en Iquitos. Se firma plan de consulta con las organizaciones indígenas Fediquep y Feconaco, de los pueblos quechuas y achuar respectivamente, y se acuerda el siguiente cronograma: 22 de mayo, etapa de publicidad; del 23 de mayo al 21 de junio, etapa informativa; del 22 de junio al 6 de julio, etapa de evaluación interna; del 14 al 17 de julio, etapa de diálogo. Los pueblos logran establecer como acuerdo la modificación del contrato del siguiente operador. Se logra mejorar las formas de participación de los pueblos indígenas, así como las herramientas de información y vigilancia del proceso.
- Mayo-Junio: El Estado realiza talleres informativos en las comunidades indígenas del Corrientes y Pastaza consensuadas en el plan de consulta.
- 3-5 julio: *Apus* de comunidades de los ríos Pastaza y Corrientes se reúnen en comunidad José Olaya para realizar reunión de evaluación interna en el marco del proceso de consulta del lote 192.
- 5 julio: Comunidades de Feconaco y Fediquep elaboran acta de evaluación interna con 27 propuestas en torno a nueve ejes: (1) visión de desarrollo; (2) beneficios; (3) territorio, servidumbre y compensaciones; (4) contratación indígena y capacitaciones; (5) protección ambiental; (6) salud; (7) justicia indígena; (8) comité de supervisión y comité de seguimiento de acuerdos; (9) identidad indígena. Estas propuestas buscan garantizar el respeto de los derechos indígenas y la seguridad del territorio para los siguientes treinta años de actividad petrolera. Emiten además un pronunciamiento en el cual expresan sus preocupaciones frente a la inseguridad de la situación ambiental del lote 1AB e incumplimientos de Pluspetrol.

- 8 julio: Presentación formal del Acta de Evaluación Interna al Estado (PUINAMUDT, 2015c).
- 14 julio: Pese a que el inicio del diálogo estaba previsto para esta fecha en Iquitos y los líderes indígenas se encontraban presentes, el Estado solicita postergar unos días con el fin de contar con más tiempo para precisar su respuesta conjunta entre sectores.
- 18 julio: Se reinicia etapa de diálogo, sin embargo, ese mismo día se reitera la suspensión por falta de respuestas del Gobierno. Se genera un clima de descontento y desconfianza. El Estado solicita cuatro días más para brindar una respuesta a las demandas centrales.
- 23 julio: Se retoma reunión de diálogo en Iquitos. El Estado solicita tres semanas más de plazo para responder a planteamientos indígenas y reunirse en Lima. Los pueblos indígenas aceptan la prórroga, pero piden que, ante la continua postergación de reuniones, se asegure la presencia de funcionarios con poder de decisión como el primer ministro.
- 4 agosto: Se declara desierto el proceso de licitación del lote 192.
- 7 agosto: Se inician las reuniones técnicas preparatorias para adelantar consensos previo al diálogo del 14 de agosto. El resultado de estas reuniones fue: 5 puntos de consenso, 10 en más de un 50% de consenso, 7 en menos del 50% de avance y 5 sin ningún lugar de consenso.
- 14 agosto: Se retoma el diálogo. El inicio de la reunión estaba previsto para las 2 p. m., el Estado pospuso el inicio para las 5 p. m. y la reunión se inició a las 6:30 p. m. Estuvieron presentes, por parte del Estado, los ministros de Energía y Minas, y de Vivienda, así como la viceministra de Interculturalidad. Por la parte indígena, estuvieron Feconaco, Fediquep y Feconat, y

representantes de la organización no gubernamental Oriap (Organización Interétnica del Alto Pastaza), cuya participación había sido cuestionada por Fediquep y Feconaco. Asisten también a la reunión Acodecospat y Aidesep. El Estado solo se refirió al punto de participación en beneficios, con una propuesta muy lejana a la que habían hecho las comunidades: 0,75 % del valor de la producción fiscalizada del lote 192 colocado en un fondo fideicomiso para beneficio directo de las comunidades afectadas por el lote. Apelando al principio de interculturalidad, los representantes de Feconaco y Fediquep solicitaron desarrollar la propuesta. Tras la presentación de la propuesta, se concedió a los participantes el plazo de una hora para su aceptación y subsiguiente firma del acta de consulta. *Apus* de comunidades del Pastaza y Corrientes, Fediquep y Feconaco deciden pedir un cuarto intermedio para evaluar este nuevo contexto de consulta.

- 14 agosto: Mediante Carta S/N, PACIFIC EXPLORATION & PRODUCTION CORPORATION, manifestó a Perupetro su interés de negociar con Perupetro S. A. la adjudicación directa del lote 192.
- 15 agosto: Fediquep, Feconaco, Acodecospat y Aidesep emiten un pronunciamiento público en el que expresan su indignación ante la falta de respeto, maltrato y mal manejo del Estado durante el diálogo de la consulta. Anuncian que retornarán a sus territorios y que mantienen disposición de diálogo.
- 18 agosto: Concluye la etapa de diálogo entre el Estado, Feconat y la ONG Oriap. Firman la consulta previa (en un proceso de consulta paralela, ver sección 4.1.3).
- 21 agosto: Aidesep, Feconaco, Fediquep y Acodecospat remiten carta al presidente Ollanta Humala con sus observaciones al proceso de consulta previa para el

- proceso de licitación del lote 192. El documento va con copia a la Defensoría del Pueblo, Minem, VMI, Comisión de Pueblos del Congreso de la República, Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, PCM.
- 23 agosto: Mediante Acuerdo de Directorio 083-2015, se aprueba el proyecto de contrato temporal de servicios para la explotación de hidrocarburos en el lote 192 por un plazo de dos años, a suscribirse entre Perupetro S. A. y Pacific. Al firmarse un contrato temporal de servicios por dos años, se evidencia un cambio en la medida a consultar (en pleno proceso de consulta) que no fue notificado a los pueblos indígenas. Aún así, el Estado valida el proceso de consulta para esta nueva (y trastocada) medida administrativa. Se inicia la negociación directa entre Perupetro y la empresa Pacific.
- 25 agosto: Se concluye totalmente la etapa de diálogo, negando la disposición de diálogo de los pueblos representados por Fediquep y Feconaco.
- 26 agosto: Concluye la etapa de decisión.
- 29 agosto: El último día de vigencia del lote y mediante negociación directa se aprueba el contrato temporal de servicios para la explotación del lote 192
- 12 septiembre: Toma del aeropuerto de Andoas, se detienen las operaciones del lote 192, por motivo de la ruptura del proceso de consulta.
- 24 septiembre: Se firma el Acta de Teniente Lopez, con acuerdos por los dos años de operación del lote 192, y se suspende la paralización del lote 192.
- 5 noviembre: Se firma el Acta de José Olaya, confirmando acuerdos restantes para los dos años de operación del lote 192. Con la firma, se da por concluida la movilización por motivos de la ruptura del proceso de consulta previa.

### 4.1.1 Ampliación del espectro de afectaciones a consultar

Uno de los aspectos más llamativos fue sin duda la limitada información sobre las afectaciones asociadas a la actividad extractiva. La propuesta de plan de consulta del Estado incluía un “Anexo 4: Cuadro de Posibles Afectaciones a los Derechos Colectivos” con una serie de deficiencias que señalamos a continuación:

- Nivel de detalle: el nivel de detalle de las llamadas “posibles afectaciones” era sumamente básico y general. Se incluyeron todas en una tabla que cubría media hoja y en la que se desarrollaban las posibles afectaciones en una o dos oraciones por cada derecho colectivo “afectado directamente”. La omisión de información que se pretendía brindar en las comunidades indígenas estaba claramente lejos de poder generar condiciones de decisión informada.
- Afectaciones positivas: el enfoque sobre las afectaciones tenía un claro peso sobre las afectaciones positivas más que los riesgos, a manera de reforzar la importancia de la inversión extractiva como beneficio social. Por ejemplo, en cuanto a afectaciones al derecho a la salud, solo se señalaba “mayor acceso a servicios de salud” seguido por “Facilidades para evacuación de enfermos. Apoyo para infraestructura de establecimientos de salud, medicinas, otros. Disminución de conocimientos de medicina tradicional”. Es decir, no solo se generaban contradicciones, así como cuestionamientos sobre el rol en el que se dejaba al sector público para cubrir una oferta básica de salud en la zona, sino que no se hacía referencia alguna a los riesgos de exposición a metales pesados y otros contaminantes. Habiendo permanecido así la tabla de afectaciones, se reducía a los pueblos la posibilidad de evaluar, dialogar y llegar a acuerdos para prevenir y atender dichos impactos (que *de facto*, ya habían sido constatados por el Minsa desde el 2006, en la cuenca del Corrientes). Entre las afectaciones al derecho al territorio estaba el “ingreso económico por servidumbre”, cuestión que los pueblos indígenas jamás en la zona han podido recibir y más bien han demandado continuamente, pero el Estado ha negado por años mediante decretos que otorgaban servidumbre gratuita a la empresa petrolera (ver Barclay y Zúñiga Lossio, 2016). Es decir, aparecía dicha afectación como positiva a pesar de existir una fuerte controversia legal que impedía (hasta ahora) a los pueblos ejercer el derecho de servidumbre. Los *apus*

apreciaban que ello significaba coloquialmente “venderles humo”. Entre las afectaciones al derecho de establecer sus prioridades de desarrollo, se habla de “ingresos económicos por brindar servicios a la empresa operadora”, lo que se discutió en función a la creación de puestos de trabajo sin referencias a la aparición o fortalecimiento de patrones de consumo no tradicional y demás cambios en el tejido socioterritorial que se producen al introducirse abruptamente las sociedades dependientes de sus entornos a economías de mercado.

- Afectaciones actuales y potenciales: si bien la tabla detallaba las actividades que “podrían suponer afectaciones a los derechos colectivos: territorios, acceso a los recursos naturales, costumbres, instituciones distintivas, ambiente, salud, propiedad comunal, calidad de vida, actividades económicas indígenas, entre otros”, esta información no contaba con un análisis sistemático e interdisciplinario de los impactos sucedidos en el lote: todo ello, a pesar de existir hasta ese entonces amplia información respecto a la situación del lote, la cual tendría que servir como elemento de comparación y análisis para la reflexión sobre el futuro del lote.
- Impactos acumulativos: al no contar con una evaluación de los atributos físicos, biológicos, culturales y socioeconómicos específicos de la zona, tampoco se plasmaba una mirada integral ni acumulativa de los impactos actuales y potenciales (tras la suma de afectaciones de otros proyectos en la zona, por ejemplo) que propiciara discusiones y decisiones informadas desde los pueblos indígenas.

Si bien el plan de consulta, como herramienta, brinda la posibilidad de *considerar impactos*, el proceso demostró la intención de brindar información incompleta y parcializada a los pueblos sobre estos. Por un lado, esto acentuó la desconfianza para los pueblos indígenas desde el inicio del proceso formal de consulta (quedó claro para ellos, que se mantendrían actitudes en el Estado que previamente se les habían revelado durante los años de diálogo institucionalizado). Por otro lado, evidenció actitudes discriminatorias de fondo, pues mientras a las empresas petroleras, el Estado les brindaba información completa y detallada del lote (informes socioambientales, información sobre impactos y reservas, entre otros) —de tal forma que pudieran tomar decisiones informadas frente a sus inversiones—, con los indígenas el trato era excluyente. Tal y como estaba planteada la propuesta

de plan de consulta del Estado, se asumía que los pueblos indígenas no merecían, no necesitaban o no tenían la capacidad para considerar y discutir temas complejos, aun cuando implicaban decisiones que afectara profundamente más de tres décadas de sus vidas y de las de sus hijos. El diálogo sobre muchos puntos considerados “técnicos” (como ciertas cláusulas del contrato) requeriría, en todo caso, de un análisis, traducción y tratamiento metodológico con un serio enfoque intercultural, así como del *acceso* a asesorías (que contaran con la confianza de las organizaciones indígenas)<sup>73</sup> que permitieran atender las asimetrías. Se estaba asumiendo que por no tener capacidades especializadas de análisis (para lo cual las empresas contratan estudios de abogados y consultoras), no tenían interés en abordar los temas y tomar decisiones sobre estos, lo que naturalizaba patrones de discriminación.

En vista de ello, durante la elaboración del plan, los representantes indígenas solicitaron su mejora en términos de contenido y en el establecimiento de condiciones interculturales. Este pedido iba en concordancia por lo determinado por la Corte IDH para el caso Sarayaku (Corte IDH, 2012: 205): “asegurar que los miembros del pueblo [...] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad” para que pudieran evaluar si aceptaban el plan de desarrollo o inversión propuesto, “con conocimiento y de forma voluntaria”. Por tratarse de un lote en el cual la población tiene experiencia previa sobre los impactos de la actividad petrolera, la discusión sobre la mejora del plan introdujo aportes concretos basados tanto en información empírica como en informes elaborados por el propio Estado sobre los impactos ambientales y a la salud.

De forma estratégica, las federaciones indígenas, junto con su equipo técnico, elaboraron una contrapropuesta de plan de consulta que llevaron a la mesa. Esta contrapropuesta incluyó además la revisión de planes de otros procesos de consulta, así como de contratos petroleros en otros países (como Ecuador y Colombia), lo que enriqueció los argumentos durante la reunión. La contrapropuesta llevó a una negociación de días de tensión, durante los cuales se manifestó una lamentable resistencia por parte del Estado

73 Se señala “acceso” en tanto el Reglamento de Consulta permite que los pueblos indígenas participen junto con asesores en el proceso de consulta, pero por razones estructurales e históricas, no necesariamente los pueblos indígenas cuentan con recursos para contratar a un equipo técnico. En ese sentido, se ven obligadas a depender de algunas ONG, especialistas de forma *ad honorem* y, como en este caso, de asesoría legal pro bono, lo cual les resta un nivel de autonomía importante para participar en condiciones más equitativas en el diálogo.

a incluir detalles sobre impactos que la contraparte indígena consideraba importantes para discutir en sus comunidades (durante las siguientes fases de la consulta) y tomar, así, una decisión más informada. Esta resistencia fue más lamentable aun, al provenir del VMI, ente encargado de velar por los derechos indígenas<sup>74</sup>.

Dos puntos álgidos siguieron luego de mejorada la tabla de impactos: el tema del contrato y las reuniones paralelas, estos los abordamos en las secciones siguientes.

**Tabla 2. Resumen de aportes de las organizaciones indígenas del PUINAMUDT al Plan de Consulta del lote 192**

### 1. SOBRE LOS ANTECEDENTES

Se precisaron detalles y hechos no narrados, ni especificados por Perupetro, con relación a la voluntad de las federaciones de continuar el diálogo.

### 2. SOBRE LA MEDIDA ADMINISTRATIVA A CONSULTAR

Se incluyó que se consulte el Contrato de Licencia de Hidrocarburos en el lote 192 y que este comprendiera cláusulas relacionadas con las **medidas de mitigación y compensación** de las afectaciones, así como **obligaciones socioambientales, sociolaborales, derechos colectivos y beneficios económicos** para las poblaciones indígenas, y las garantías financieras para que estas se cumplan.

### 3. SOBRE LAS PARTES DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

Se incluyó que se integre al pueblo de los quechuas, que no estaba considerado.

### 4. SOBRE LAS PARTES DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

Se incluyó que Perupetro brindara a los pueblos indígenas identificados el apoyo logístico necesario para el desarrollo **de todas las etapas del proceso de consulta previa**. También se incluyó que cuando se convocara a los intérpretes y facilitadores, se hiciera **en coordinación con las federaciones**.

74 Participó en la reunión la entonces directora de Consulta Previa del VMI, Angela Acevedo.

## 5. SOBRE OTROS ACTORES EN EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA:

- \* Se incluyó que el **facilitador** asuma roles no considerados, tales como:
  - Mostrar en todo momento del proceso una **conducta imparcial**.
  - Asegurar, mediante **indicadores establecidos** con las organizaciones indígenas, el **nivel de información y comprensión** necesario para avanzar en el proceso y garantizar el diálogo horizontal e intercultural entre los actores.
  - La designación del facilitador debería contar con la **conformidad de los pueblos indígenas**. En caso que el facilitador no contribuyera al proceso de diálogo, podría ser sustituido por otra persona que reuniera condiciones para cumplir dicho rol.
- \* Se indicó que solo haya **un (01)** intérprete por pueblo.
- \* Se incluyó que los **asesores fueran designados según lo requieran las organizaciones indígenas**.
- \* Sobre la participación del **Ministerio de Energía y Minas**, se incluyó que este participara como observador del proceso.
- \* Sobre la participación de la **Defensoría del Pueblo**, se incluyó que participara como observadora del proceso y que, además, vele por el cumplimiento y respeto del derecho a la consulta durante el proceso, así como los acuerdos que deriven de la misma.
- \* Se incluyó **que participara el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)** y que asumiera roles tales como:
  - Dar opinión técnica, así como supervisar y fiscalizar el **cumplimiento de las obligaciones socioambientales** del futuro operador establecidas en la normativa vigente, en los **instrumentos de gestión ambiental** y en el **contrato de licencia**.
  - Articular la vigilancia y monitoreo ambiental indígena al Sistema Nacional Fiscalización Ambiental (Sinefa)
  - Participar como **asesor técnico**.
  - Brindar **información y asesoría en materia ambiental** durante el proceso

## 6. SOBRE LAS ETAPAS DE LA CONSULTA PREVIA

### • ETAPA DE IDENTIFICACIÓN DE LA MEDIDA A CONSULTAR

Se logró que se incluyeran las **afectaciones indirectas** a los derechos colectivos de pueblos indígenas.

Que en las afectaciones a los derechos colectivos **se consideren**: al ambiente, la salud, propiedad comunal, la calidad de vida, las actividades económicas indígenas, entre otros.

### • ETAPA DE PUBLICIDAD

Se incluyó dentro de esta etapa la forma de difundir la información respectiva al plan de consulta, así como la **difusión** del plan de consulta y de la medida a consultar (decreto supremo, modelo de contrato y mapa del lote) a los pueblos indígenas consultados a cargo de la entidad promotora y tomando en consideración los siguientes mecanismos de difusión:

- Comunicación mediante las organizaciones indígenas
- Comunicación directa (comunidad por comunidad)
- Comunicación por oficios/cartas
- Comunicación radiofónica
- Comunicación por radiodifusión
- Comunicación por diarios locales
- Comunicación mediante taller informativo
- Comunicación telefónica
- Comunicación por web

### • ETAPA DE INFORMACIÓN

En esta etapa, se añadió que la **información** que se proporcionara debía estar en el **idioma de los pueblos consultados** y ser presentada de manera **clara y sencilla** para que hombres y mujeres pudieran comprenderla.

El plazo para cumplir con esta etapa sería de **60 días** (plazo máximo señalado en el art. 18.1 del Reglamento de la Ley de Consulta).

Se establecerían mecanismos de información que consideren:

- Cuñas de radio
- Entrevistas locales
- Asambleas locales
- Oficinas de información
- Afiches y materiales de difusión en colegios, establecimientos de salud y asambleas
- Talleres informativos

#### • ETAPA DE EVALUACIÓN INTERNA

Para esta etapa, el Estado debía incluir en el plan que las **reuniones** se realizarán **por comunidad**, seguidas por reuniones por pueblo y, finalmente, por reuniones entre federaciones indígenas.

Para la determinación del plazo aplicable para esta etapa, se consideraría el **principio de flexibilidad** establecido en el artículo 4 de la Ley de Consulta Previa.

Las organizaciones indígenas establecerían mecanismos para **procurar que la participación de las mujeres** tuviera un espacio propio para formarse una opinión de las afectaciones que puede producir la medida consultada y sobre los cambios que habría que realizar para evitar dichos impactos. Además, se debería garantizar el espacio y tiempo necesario para que compartan con los varones sus opiniones.

#### • ETAPA DE DIÁLOGO

Se ha propuesto que esta etapa tendrá **tres momentos**. Una primera reunión entre las organizaciones indígenas y el Estado. Luego, las organizaciones indígenas llevarán las propuestas discutidas a reuniones en sus comunidades para ser validadas. Finalmente, se sostendrá una reunión entre las organizaciones indígenas y el Estado para llegar a un acuerdo final.

Esta etapa contará con la **veeduría nacional e internacional**, de la Defensoría del Pueblo, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Sistema de Naciones Unidas, entre otros organismos.

En esta etapa, participarán las entidades del Estado del Estado (mencionados en el punto 7 del presente Plan) con **representantes** que tengan **poder de decisión**.

En esta etapa, también **participarán los asesores** de las organizaciones indígenas debidamente acreditados.

El diálogo deberá llevarse a cabo en el **idioma de los pueblos consultados**. Asimismo, deberá contar con **traductores seleccionados** en coordinación con las organizaciones indígenas.

El acta se elaborará en participación con los pueblos indígenas.

Para la determinación del plazo aplicable para esta etapa, se considerará el principio de flexibilidad establecido en el Artículo 4 de la Ley de Consulta.

- **ETAPA DE DECISIÓN**

Se incluyó que las **organizaciones indígenas coordinarán con las autoridades competentes para la debida difusión** de la decisión adoptada en las comunidades.

## 7. SOBRE LOS ANEXOS DEL PLAN DE CONSULTA

En el cuadro anexo 4, que contiene las **posibles afectaciones**, se deberá incluir también las referidas a la **etapa de exploración**. Asimismo, se aportó incluyendo más posibles afectaciones que no se habían considerado, por ejemplo, posible **reducción de territorio** y de acceso a este, **limitando la actividad de pesca, caza, cultivo y recolección** de productos vegetales para autoconsumo. Posible **disminución de especies animales y vegetales**, pérdida de biomasa y biodiversidad en el espacio amazónico. Posible **pérdida permanente de espacios sociales, económicos, culturales, sagrados** y de relacionamiento espiritual. Posible disminución en el acceso a recursos vegetales medicinales en algunas zonas. Posible **incremento de enfermedades** causadas por la eventual contaminación de agua, suelo y aire.

### 4.1.2 Las cláusulas del contrato petrolero en consulta

Un tema central del debate en esta etapa de reuniones preparatorias fue la exigencia de las federaciones indígenas de **que la medida que se iba a consultar fueran las cláusulas del contrato petrolero que no habían terminado de consensuarse en la mesa de diálogo bilateral con Perupetro** (incluidas como parte del Acta del 10 de marzo del 2015). Se trataba de cláusulas relacionadas con medidas de mitigación y compensación de las afectaciones, así como obligaciones socioambientales, laborales, de derechos colectivos y de beneficios económicos para los pueblos indígenas, incluyendo las garantías financieras para que estas se cumplieran.

Esta preocupación y las propuestas al respecto fueron adelantadas por las federaciones indígenas a la ministra de Energía y Minas en la carta del 18 de mayo del 2015, antes de retomar las reuniones preparatorias, pero no obtuvieron respuesta escrita y el Estado argumentó, una vez en reunión, que no era posible la modificatoria del contrato al haberse iniciado ya la licitación. Aun así, señaló que se vincularían los acuerdos de la consulta a través de la cláusula 13.9 del contrato (cláusula que fue incluida como logro del Acta del 10 de marzo). En tanto, las organizaciones indígenas y sus comunidades tenían claro que el derecho a la participación en los beneficios de la actividad implicaba obligaciones contractuales de la empresa operadora, lograron incluir como parte del plan de consulta el siguiente texto, tras una larga y agitada discusión:

Al respecto, la entidad promotora en razón del acuerdo señalado precedentemente cumplió con indicar que los acuerdos producto del proceso de consulta previa son de carácter obligatorio **comprometiéndose a respetar los acuerdos que se arriben en la Consulta Previa, incluso los que impliquen la modificación al contrato** de llegarse a un acuerdo respecto a ello, esto en concordancia con la cláusula 19.3 del “Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192”, la Ley N° 29785, Ley del derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y originarios reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC. (Plan de Consulta Previa – Cuencas del Pastaza y Corrientes, 2015:1)

Sumado al plan de consulta, se firmó un acta en la que se establecía, como se mencionó en la sección 4.1, una mesa de trabajo técnica y legal para revisar las propuestas existentes referidas al contrato. Las organizaciones

indígenas plantearon este espacio dada la experiencia (e importancia para llegar a acuerdos) de la mesa bilateral con Perupetro y de las mesas técnicas en el marco de la Comisión Multisectorial. Esta mesa de trabajo fue criticada por otros líderes indígenas (particularmente, por quienes terminaron aceptando firmar la consulta del lote con menores estándares), así como por ciertas organizaciones de la sociedad civil. Argumentaron que la mesa mellaba la participación indígena propiamente (pues se sentaban principalmente los asesores no indígenas). Este argumento apuntó al proceso descrito en la sección 2.5.3, en el cual se trató de deslegitimar los liderazgos de las organizaciones indígenas del PUINAMUDT.

Para las organizaciones indígenas del PUINAMUDT y su equipo técnico, sin embargo, estos espacios mantenían protocolos claros que los reducían a la discusión de alternativas técnicas y legales (complejas) para “destrabar” las propuestas hechas previamente por las organizaciones indígenas al Estado. Con las decisiones tomadas en las asambleas de comunidades, se trataba de ser creativo entre los técnicos del Estado y de las organizaciones indígenas para encontrar caminos y formulaciones legales que permitiesen a las partes llegar a acuerdos una vez en reunión para la toma de decisión. Esta estrategia se asemeja, en parte, a la manera en que operan muchas empresas durante negociaciones contractuales en las que los estudios de abogados (los asesores) cumplen la misión de desarrollar cláusulas (también con el Estado) con base en un mandato. Quienes firman finalmente son los dueños de la empresa (el equivalente a las asambleas de pueblo y/o a sus representantes indígenas) en tanto los asesores no tienen la competencia en la toma de decisión. Más allá de eso, la contraparte indígena era consciente de que el Estado carecía (y carece aún) de metodologías interculturales y recursos suficientes que permitan desarrollar espacios con condiciones de equidad para discutir con los pueblos indígenas temas especializados y técnicamente complejos (esto considerando, además, cubrir los altos costos para realizar reuniones en territorios indígenas que de otra forma permitirían una participación “más legítima”). Es en ese contexto que propuestas indígenas de este tipo se dan. Surge en ese sentido, la necesidad de reflexión sobre los prejuicios hacia las diversas estrategias indígenas y la construcción de alternativas que atiendan la gran asimetría que persiste.

Tanto para el Estado (al menos, para los funcionarios involucrados en el proceso de consulta en ese entonces) como para la contraparte indígena

y su equipo técnico (que contaba con un nivel de confianza tras varios años de trabajo y convivencia en los territorios) era claro que estas mesas técnicas no eran espacios de toma de decisión en absoluto; las decisiones eran tomadas únicamente por los representantes indígenas.

### 4.1.3 Procesos de consulta paralelos

Otro aspecto a resaltar durante la etapa de reuniones preparatorias y elaboración del plan de consulta es que, el Estado, mediante Perupetro, decidió dividir el proceso de consulta y, realizar consultas en paralelo con diferentes organizaciones indígenas. Para las organizaciones indígenas del PUINAMUDT que mantenían un diálogo institucionalizado de más de tres años con el Estado (y que, por ende, las conocía bien), la decisión de avanzar en paralelo fue vista como una estrategia para debilitar la negociación. Esta postura se asociaba, además, con la imperante inclinación del Estado a la promoción extractiva, que para el lote 192 se expresaba abierta y reiteradamente (mediante declaraciones públicas y en reuniones) en la necesidad de mantener ininterrumpida la explotación petrolera del lote. Podemos decir que esto promovía una posición de “firmar la consulta a toda costa”.

Las consultas paralelas consistieron entonces, por un lado, en el espacio con las federaciones del PUINAMUDT que, para ese entonces, en el ámbito del lote, se trataban de Fediquep y Feconaco (en el Pastaza y Corrientes respectivamente). Se abrió otro proceso con la Feconat (Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre), que con una directiva nueva (establecida justo al inicio del proceso de consulta del lote), decidió ir por separado. Sumado a ello, el Estado también continuó un diálogo independiente con la ONG Oriap, que decía representar a comunidades del Pastaza. Una vez acordado el 23 de mayo el plan de consulta y demás acuerdos con la Fediquep y la Feconaco, el Estado y la Feconat firmaron ese mismo día un plan de consulta aparte (con ningún aporte de fondo) para la cuenca del Tigre<sup>75</sup>.

75 Estaba previsto reunirse en dos días: 20 y 22 de mayo. Ambas reuniones se realizaron en una sede distinta de la de Feconaco y de Fediquep en la misma ciudad. Ver el plan de consulta en Perupetro (2015e).

## 4.2 ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA FORMAL

En esta sección, analizamos el procedimiento y el proceso de cada etapa a la luz de la normativa.

### 4.2.1 Etapas 1-3. Identificación de la medida, identificación de los pueblos y publicidad

El proceso de identificación de la medida administrativa ha tenido dos etapas importantes que señalamos a continuación.

- Etapa previa a la firma del Acta del 10 de marzo. Se emite el 20 de julio de 2012, la R. M. 350-2012-MEM/DM, en la cual se identifica el procedimiento que va a ser consultado: decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos. La dirección a cargo de ejecutar la consulta, antes del Acta de 10 de marzo, era Perupetro<sup>76</sup>.

Dicho decreto supremo aprueba a su vez lo siguiente: (1) la conformación, extensión, delimitación y nomenclatura del lote 192; (2) el contrato de licencia para **la exploración y explotación** de hidrocarburos en el lote 192<sup>77</sup>; y (3) autoriza a Perupetro a suscribir contratos.

- Etapa posterior al Acta del 10 de marzo. En pleno proceso de consulta, como lo mencionamos en la sección 3.3, el Minem modifica dicha resolución en lo que respecta a la dirección a cargo. Así, el 4 de mayo, se emite la R. M. 209-2015-MEM/DM, mediante la cual, se traspasa la función promotora de Perupetro a la DGAAE bajo su mando. Los cambios no

76 Cabe mencionar que esta definición de la oportunidad y entidad a cargo de la consulta en el 2012 pasó de por sí por una discusión interna que involucró a Minem, Perupetro y Mincul. Tal como señala el entonces presidente de Perupetro, Aurelio Ochoa, en julio de 2012, ese era entonces un tema que “debería definirse pronto. La Ley de Consulta Previa (LCP) dice que lo debe llevar el Ministerio de Energía y Minas, pero la Ley Orgánica de Hidrocarburos (que tiene más jerarquía) le da la atribución a Perupetro en lo que es la promoción, suscripción y todo lo concerniente a la licitación de los lotes petroleros, dentro de lo cual estaría también la consulta... Prevalecerá la interpretación oficial que le dé el Gobierno... está en manos del Ministerio de Cultura, que es el encargado de interpretar la LCP. Teóricamente habría que modificar la Ley General de Hidrocarburos, porque la LCP no puede modificarla” (*Gestión*, 2012a)

77 Es necesario señalar que el informe final sobre el proceso de consulta del lote elaborado por Minem-DGAAE (Minem-DGAAE, 2015) señala que en este proceso se consultó un decreto en el que solo se considera explotación, lo cual no se ajusta a la verdad. El anexo 1 del plan de consulta contiene el decreto consultado que incluye tanto exploración como explotación.

quedaron solo en esto. Nueve días después, el 13 de mayo, se emitía una tercera resolución: la R. M. 237-2015-MEM/DM, en la cual se planteaban disposiciones complementarias transitorias, donde se establecía que Perupetro continuaba con la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de consulta del lote 192. Al terminar el proceso, dicha entidad pasaría a brindar apoyo técnico.

Respecto al proceso de identificación de los pueblos indígenas u originarios que serían consultados, hubo una serie de cuestionamientos por parte de las organizaciones indígenas del PUINAMUDT. Por un lado, habiendo iniciado el proceso de consulta, se incluyó a la ONG Oriap, que, como mencionamos, decía representar a una comunidad y media en la cuenca del Pastaza. Esta había sido extrañamente constituida (en registros públicos) precisamente durante el inicio del proceso de consulta. Las federaciones observaron ante Perupetro, el Minem y el Mincul que resultaba inusual que participase una ONG como representación indígena, pues no había sido el caso en ningún proceso de consulta previo. Por otro lado, la identificación de pueblos en el ámbito del lote 192, obvió a las cinco comunidades del parte alta de la cuenca del río Tigre<sup>78</sup>: Doce de Octubre, San Juan de Bartra, Nuevo Arenal, Andrés Avelino Cáceres y Marsella. Ninguna de ellas participó en el proceso de consulta (y, más bien, en algunos casos, se presentaron firmas de representantes ilegítimos, lo que el Mincul y el Minem no se tomaron la molestia de verificar). Un aspecto relevante es que el Minem no había presentado información clara sobre el trabajo realizado para identificar *in situ* a las comunidades y sus representantes, aspecto que tampoco fue realizado por el Mincul, ente rector que pudo advertir esta exclusión de comunidades con anticipación al inicio o en el proceso de consulta.

Finalmente, tomar en cuenta que el que las comunidades puedan solicitar su ingreso al proceso de manera “legal”, no implica en el plano social que las comunidades lo practiquen si es que existe de por medio una acción de olvido intencionado de parte del Estado. Ello, interculturalmente en las comunidades, significaba reforzar y perpetuar estructuras de olvido y exclusión que para estas comunidades era inaceptable, por lo que el proceso en su conjunto era rechazado.

---

78 Se trata de comunidades originalmente bases de la federación kichwa Feconat, que se desafiliaron y cuestionaron el cambio de la nueva junta directiva. Se precisa que este cambio se dio precisamente antes de la firma del Acta del 10 de marzo del 2015 y justo antes de iniciarse el proceso de consulta.

## 4.2.2 Etapa 4. Información sobre la medida

En esta etapa, la norma determina que el Estado informe sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida, en un plazo no menor de treinta días ni mayor de sesenta días. Asimismo, la información debe darse de manera oportuna con el objetivo de que los pueblos cuenten con datos suficientes para evaluar la medida y poder, así, formular una propuesta. Finalmente, la norma establece que se debería asegurar asistencia técnica para poder mejorar la comprensión de la medida.

Adicionalmente, la *Guía Metodológica de Consulta* tiene una serie de propuestas sobre cómo llevar adelante esta etapa. Propone que se debe fortalecer la consulta con material informativo que tome en cuenta la profundización en la afectación, temas conceptuales de la medida y también temas legales de carácter nacional e internacional referidos al derecho de consulta. Por último, recomienda tener en cuenta la lengua del pueblo, la pertinencia del contenido y el lenguaje discursivo (Viceministerio de Interculturalidad, 2013).

Para el caso del lote 192, muchos de estos elementos normativos y de recomendación no fueron puestos en práctica de manera adecuada. De ese modo, el proceso realizado en esta etapa fue muy accidentado. De hecho, las reuniones informativas con las comunidades ubicadas dentro y fuera de la influencia directa del lote fueron hechas con una inadecuada coordinación con las organizaciones indígenas. En principio, la información alcanzada a las organizaciones no coincidía con las de las mismas comunidades, por lo cual, se produjeron confusiones de tiempo y de lugar. Por ello, en el caso de Pastaza y Corrientes, algunas comunidades no llegaron en la fecha determinada y no se pudieron informar. En otros casos, se realizaron reuniones de información con un tiempo muy corto.

A continuación, se mencionan cuatro aspectos que pensamos deben tomarse en cuenta sobre esta etapa:

### a) Incumplimiento de acuerdos del plan de consulta

En primer lugar, no se cumplió con los acuerdos del plan de consulta. Por ejemplo, se había solicitado que el Estado como conjunto (más allá de si es un sector u otro el encargado) brindara información sobre el estado del lote: cómo quedaba la infraestructura y responsabilidades de remediación, qué

sucedía con los instrumentos de gestión ambiental, pues la empresa que dejaba el lote (Pluspetrol) tenía serios problemas de incumplimiento de sus obligaciones ambientales, entre otros. Un tema central era, por ejemplo, la reinyección de aguas de producción, ya que se sabía por información del mismo Estado que las aguas subterráneas estaban siendo contaminadas (Ver OEFA, 2014).

Asimismo, se pidió claridad sobre las afectaciones a la salud, el medioambiente, territorio y cultura, explicitados en el cuadro de afectaciones acordado con el Estado (ver sección 4.1.1), información que no se proporcionó (o se hizo de manera manifiestamente básica y en general, improvisada). Adicionalmente, había un claro interés por conocer el contenido del contrato; información que tampoco fue brindada en la etapa informativa ni con claridad ni con el enfoque intercultural que regía en el plan de consulta. El Estado, en este caso, se limitó a describir sus funciones y las normas nacionales con respecto a hidrocarburos y derechos indígenas, así como a exhibir los beneficios de la actividad.

Finalmente, no se establecieron mecanismos de información que considerasen otros medios fuera de los talleres informativos, que incluían, tal como señalaba el plan de consulta: cuñas de radio, entrevistas locales, afiches y materiales de difusión en colegios, establecimientos de salud. El VMI tampoco analizó el cumplimiento adecuado de esta etapa según lo establecía el Plan (Plan de Consulta Previa – Cuencas del Pastaza y Corrientes, 2015).

## **b) Información insuficiente y asimétrica**

La información brindada a los pueblos indígenas fue insuficiente, asimétrica y sin enfoque intercultural. Entre la información más relevante no alcanzada a los pueblos indígenas (en un marco discriminatorio como mencionamos en la sección 4.1.1) y que sí es entregada a la empresa, se encuentran el contrato y los informes socioambientales de los lotes petroleros (a parte de las cartillas de promoción en las que se habla de las reservas, las características geológicas, etc.).

Por un lado, el contrato tiene como información pertinente para los pueblos indígenas: el área del contrato, comité de supervisión, comité de conciliación, subcontratistas, plan inicial de desarrollo (explotación), información de las operaciones, regalías, protección ambiental y relaciones

comunitarias, trabajo, asociación con terceros, entrega de campamentos e infraestructura, tipo de arbitraje y la resolución de los contratos. Por otro lado, no se comparten los informes socioambientales de los lotes, los cuales se elaboran en el momento de evaluación y aprobación de aquello a promocionar y adjudicar con el fin de que las empresas emitan ofertas<sup>79</sup>. En ese momento, los lotes son sometidos a una evaluación “**socioambiental interna**”, que además de determinar una posible superposición con áreas ambientales sensibles, también termina por generar una relación de lotes (Ver Perupetro s/f: 5)<sup>80</sup> con sus respectivos **informes socioambientales**, los cuales tendrían que ser aprobados por acuerdo de Directorio para que sean licitados (ver Perupetro, s/f: 14).

A continuación, se pueden apreciar las secciones que forman parte de dichos informes socioambientales<sup>81</sup>:

- Sección primera: ámbito ambiental del lote
  - Ubicación geográfica del estudio
  - Hidrografía
  - Clima y meteorología
- Sección segunda: ámbito de influencia social del lote
  - Lugares identificados
  - Grupos de interés del área de influencia del lote
- Sección tercera: descripción socioeconómica del lote
  - Poblaciones representativas del lote
  - Población identificada dentro del área del lote
  - Principales actividades económicas: actividad agrícola, actividad de pesca, artes y métodos de pesca, infraestructura, zonas de pesca, aspectos socioeconómicos, otra actividad, actividad turística, servicios básicos, educación, analfabetismo, salud y nutrición, mortalidad infantil, enfermedades, saneamiento básico, transporte y comunicaciones, transferencias por canon.

79 PERUPETRO, Procedimiento GFCN-002, Conducción del proceso de Selección – Contratación por Convocatoria, V.1.0, 09.12.2011, pág. 11 (Cód. CPS\_R6).

80 Se trata del Procedimiento GFCN-001, p. 5 (Act. 5), 8.

81 Información referencial extraída de Perupetro (2013) en la “Tabla de contenido del informe socioambiental lote Z-50. Información sobre licitación pública internacional para otorgar contratos de licencia offshore 2013”.

- Sección cuarta: legislación vigente para las actividades del lote
- Sección quinta: recomendaciones y conclusiones

Estas secciones contienen información relevante que debería ser entregada a las organizaciones indígenas mediante mecanismos interculturales y con la anticipación necesaria para que estas puedan analizarla detenidamente, pues se trata de precisiones en los diferentes aspectos que impactarán positiva o negativamente la vida de los pueblos indígenas. Al igual que el contrato, en muchos de estos documentos se aseguran diferentes tipos de condiciones que afectan los derechos de los pueblos indígenas.

Cabe mencionar que, en el proceso de licitación se entrega, además, otro tipo de información a la empresa que no se brinda en el proceso de consulta, como la referida a las ofertas técnicas y económicas que contienen detalles de cómo serán las actividades con respecto a kilómetros de líneas sísmicas y cantidad de pozos (que atraviesan los territorios indígenas) así como el porcentaje de las regalías.

Todo ello, constituye información relevante que no es considerada en la consulta; no fue puesta a disposición de las comunidades para que participen en la toma de decisiones. Dicha información tampoco se encuentra en términos interculturales y si los pueblos acceden a esta, es por otros medios con el interés de mejorar el diálogo con el Estado. Sin el acceso a dicha información, difícilmente se puede considerar que un proceso de consulta esté basado en decisiones informadas por parte de los pueblos.

### **c) Metodologías de comunicación cuestionables y poco interculturales**

Si bien la norma determina que se requiere de suficiente información para que los pueblos puedan realizar una buena evaluación y con ello diseñar mejor sus propuestas, es claro que la información brindada en uno o dos talleres era insuficiente para lograrlo, más aún si la metodología contemplaba solo la exposición en diapositivas de Power Point o en cartillas de cartón.

De ese modo, la metodología era un problema para poder comunicar la información, en tanto la simplificación de temas complejos no debería implicar desinformación sobre aspectos relevantes. Lo que se planteó desde un inicio en el Plan de Consulta para subsanar esta situación era que

se realizase una evaluación tras el primer taller, para poder reformular los modos y contenidos de la información. La evaluación de estos procesos sería necesaria para así mejorar la participación, la evaluación y la elaboración de propuestas; cuestión que no se realizó.

En general, siguiendo la estructura de etapas de la consulta dispuesta por la LCP y el Reglamento donde la información se encuentra separada del diálogo, la metodología empleada para la etapa de información se concibe y manifiesta como un proceso unilateral de comunicación, donde el Estado realiza talleres lejos del intercambio de ideas y expectativas sobre la necesidad de información. En ese contexto, es preciso reflexionar sobre la relevancia de este primer encuentro en el ámbito mismo de afectación (la diferencia de las reuniones en la ciudad donde participan mayoritariamente líderes), como una oportunidad para generar mejores condiciones para un diálogo horizontal y la toma de decisión informada. Además, el Estado podría aprovechar para realizar balances iniciales con la población respecto de las expectativas que tienen y retroalimentar así el diseño y los contenidos del proceso de consulta. De otro modo, como vimos en el proceso de consulta del lote 192, la dinámica de intercambio de expectativas y de necesidad de información, termina con respuestas donde se promete el envío de información escrita a las comunidades, con lo cual, se menoscaba todo criterio intercultural.

#### **d) Información sobre normas internacionales y el derecho al consentimiento**

Finalmente, encontramos que existió una clara desatención por parte del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) en cuanto a tomar en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre de los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI); ello a pesar de encontrarse expreso entre sus funciones en el artículo 1.4 del Reglamento de la LCP.

Existieron pedidos durante los talleres informativos en comunidad para que el VMI informe sobre el consentimiento en caso de consulta referida a actividades extractivas, recursos naturales y las afectaciones derivadas. En específico, se pedía que el VMI informara sobre el derecho al consentimiento previsto en la misma ley y que hiciera una lectura de esta bajo el marco de la DNUDPI, ya que esta determinaba un modo de implementación por parte del Estado, con características especiales.

Este pedido no era un capricho. Como señalamos en la sección 3.1.2, el consentimiento previo libre e informado (CPLI) es una salvaguarda considerada como vertebral —ya que constituye una finalidad y un requisito— (Fajardo, 2009) de y en los procesos de consulta en los cuales se vean involucradas decisiones referidas a proyectos de explotación de recursos naturales<sup>82</sup>. Sin embargo, la única respuesta recibida fue que la DNUDPI no tenía rango de ley en el Perú, con lo cual no se respondía un tema de fondo ni se desarrollaba el pedido, mucho menos se tomaba en cuenta un tema vinculado y explícito en la norma de consulta nacional (ya que la consulta, se ha mencionado retiradamente, tiene por objetivo llegar a acuerdo o a consentimiento). Además, tampoco se informó sobre jurisprudencia (como las sentencias de las Corte IDH) y su carácter vinculante para el Perú en el caso de consulta y recursos naturales.

### 4.2.3 Etapa 5. Evaluación interna de las afectaciones

El proceso de evaluación interna constituyó un evento histórico para los pueblos en el ámbito del lote 192. Por un lado, fue la primera vez que los pueblos quechua y achuar se unían para construir en conjunto propuestas de buen vivir frente a la actividad petrolera a pesar de ser pueblos históricamente enfrentados. Por otro lado, el proceso de evaluación interna también significó una sólida articulación de los pueblos con asesores técnicos que apoyaron en la elaboración de sus propuestas y en el intento de traducir sus necesidades, anhelos y visiones a un lenguaje que pudiera ser entendido por el Estado (en un contexto de profundas carencias interculturales como el que hemos venido describiendo). Entre los asesores, se encontraban personas y entidades que trabajaban con los pueblos durante años y, por lo tanto, de confianza para las organizaciones indígenas; ninguno de ellos con un pasado en empresas petroleras, por ejemplo.

El proceso de evaluación interna interpueblos contó con espacios donde se compartió masato y comida, así como profundas reflexiones y debate, teniendo como resultado un acta con 27 propuestas en torno a 9 ejes (ver Tabla 1, p. 75) que llevaron a una etapa de diálogo intercultural en mejores términos con el Estado peruano. A continuación, presentamos el relato del propio proceso de evaluación que se incluye como introducción en el acta:

82 Artículo 31.2 de la DNUDPI (2007).

Siendo las 3:33 p. m. del día **05 de julio del 2015**, habiéndose reunido en la **Comunidad Nativa José Olaya**, distrito de Trompeteros, durante tres días consecutivos los pueblos achuar del Corrientes y achuar y quechua del Pastaza, y luego de nuestras reuniones de Evaluación Interna también como pueblos, juntos acordamos lo siguiente:

Haciendo uso de nuestro derecho a la consulta, proceso que ha durado más de dos años en los que hemos dialogado los pueblos indígenas con el Estado peruano, nos hemos reunido, por primera vez, representantes de las mismas comunidades de los pueblos indígenas achuar del Corrientes y quechua y achuar del Pastaza, bases de las federaciones indígenas Fediquep y Feconaco. Hemos reflexionado sobre **qué es desarrollo para nuestros pueblos** y actualizado nuestra visión de vida y desarrollo como pueblos indígenas; **también, hemos pensado en qué significan más de cuarenta años de contaminación petrolera**; asimismo, **qué significarán treinta a cuarenta años más de actividad petrolera en nuestros territorios** (luego de aprobarse la medida administrativa al terminar la consulta del lote 192); y **cuáles son los impactos que seguirán afectando nuestra sobrevivencia como pueblos indígenas**.

**En primer lugar, sobre el pasado**, hemos visto que la actividad petrolera que ya existe en nuestros territorios ha dejado destrucción y tristeza, ha violado nuestros derechos, ha maltratado a nuestros ancestros, nuestros hijos e hijas, nuestras madres y ancianos, nuestros sabios y sabias del pueblo; ha maltratado nuestros conocimientos sobre medicina tradicional, sobre nuestra artesanía, sobre todas nuestras artes, nuestra cultura; casi hemos perdido nuestras lenguas; ha ahuyentado y ha dejado contaminados a nuestros peces, nuestros animales del monte; nos ha dejado sin cochass, sin espíritus, sin madres del monte; ha malogrado nuestra salud, produciendo enfermedades desconocidas para nosotros, matando a nuestros hijos, nuestras familias; ha envenenado con metales pesados nuestra sangre y la sangre de nuestros bosques y ríos; ha generado conflicto entre las empresas petroleras, el Estado y nuestros pueblos, produciendo encarcelamiento de nuestros hermanos por protestar por nuestros

derechos; ha producido conflictos incluso entre nosotros, enfrentando pueblos contra pueblos, comunidades y hermanos y hermanas contra sus mismos hermanos y hermanas. La actividad petrolera nos ha contaminado y nos ha empobrecido. En definitiva, ya no contamos con una vida segura.

A pesar que la actividad petrolera ha permitido que tengamos algunos ingresos económicos y convenios, estos han sido siempre insuficientes para sanar toda la herida que ha producido la empresa.

Además, conocemos cómo operan las petroleras como OXY y Pluspetrol que contaminan, incumplen sus obligaciones y nunca han querido hacerle caso al Estado. Incluso le meten juicios al Estado para no remediar. Ahora que se acaba el contrato del lote 1AB, sabemos que Pluspetrol se quiere ir dejando toda su basura en nuestros territorios, todo mal abandonado. Ha presentado un plan de abandono donde señala cómo va dejar el lote 1AB (sobre el cual está el lote 192). El plan de abandono ha sido desaprobado por el Estado (la DGAAE), porque a la empresa no le da la gana de irse limpiando todo lo que tiene que limpiar.

Por todo este pasado, quedamos en incertidumbre sobre nuestro futuro, porque vemos la debilidad del Estado en crear y hacer cumplir las normas ambientales. También porque a pesar de que nuestra lucha ha impulsado la creación un Fondo de Remediación de 50 millones de soles para que el Estado garantice la remediación (así, a Pluspetrol no le da la gana de remediar), este fondo necesita incrementar para limpiar todo lo que la empresa deja de cumplir en el lote 1AB (no solo sitios contaminados, también ductos viejos sin cambiar, pozos y otra infraestructura no mantenida, cementerios de chatarra, entre otros).

**En segundo lugar, sobre el futuro,** nosotros, como pueblos indígenas, no nos oponemos a la actividad petrolera ni tampoco a las nuevas tecnologías que ayuden a nuestros pueblos a mejorar su educación, salud y bienestar. Sin embargo, sí nos oponemos a empresas, tecnologías, normas y políticas de desarrollo que destruyen nuestro territorio y, con ello, nuestras vidas.

Por eso, tenemos una profunda preocupación por la reinyección de las aguas de producción que son altamente contaminantes. Por 35 años, estas aguas envenenadas se echaron directamente a nuestros ríos y quebradas, matando a nuestros hijos, hijas y familiares. Con el nuevo contrato petrolero, van a salir aproximadamente 138 millones de barriles de petróleo. Por tanto, habrá más de 6000 millones de barriles de agua de producción. Pluspetrol dice en sus grandes publicidades por televisión que utiliza las últimas tecnologías para realizar la reinyección debajo de nuestras tierras. Sin embargo, el OEFA ha dicho que nuestras aguas subterráneas están contaminadas y que Pluspetrol no presenta informes al respecto. Además, sabemos que el Osinergmin ha dicho que los pozos de reinyección son insuficientes. Entonces, **¿qué va pasar con esos 6000 millones de barriles de agua de producción?** Si no se pueden reinyectar con seguridad para nuestros pueblos, entonces queremos que se lleven esas aguas de producción contaminada a otro lado o usen las mejores tecnologías. **NO PERMITIREMOS** que las echen a los ríos y quebradas o contaminen nuestras aguas subterráneas o venas de nuestros territorios.

**En tercer lugar, es gracias a nuestra lucha,** la lucha de todas nuestras comunidades, hombres, mujeres, jóvenes, niños, niñas; gracias a nuestra capacidad de organización como pueblos, a nuestros líderes y lideresas y a nuestras federaciones indígenas, que hemos podido obligar al Estado a que mire hacia nuestros pueblos y nos respete. Es así que hemos podido obligar al Estado que reconozca todo el daño que ha permitido en nuestros territorios y que se restablezcan nuestros derechos poco a poco. Gracias a la movilización del pueblo achuar del Corrientes y a la Feconaco, que llevó al Acta de Dorissa en el 2006, recién se empezaron a reinyectar las aguas de producción que por 35 años arrojaron a nuestros ríos y quebradas sin importarles la vida. Asimismo, gracias a la movilización del pueblo quechua del Pastaza en Alianza Topal en junio del 2012 y la unidad con las otras tres cuencas del Corrientes, Tigre y Marañón que se estableció una Comisión Multisectorial para que el Estado reconozca oficialmente la matanza ambiental de nuestros bosques, ríos y aguas subterráneas, y nos declare en emergencia ambiental y sanitaria.

Finalmente, gracias a la movilización en el 2014 y el 2015 de las cuatro cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, se logró complementar el trabajo de esta Comisión con una mesa de desarrollo. Le recordamos al Estado y a nuestros hijos, no fue el Estado, sino fuimos los pueblos con nuestras federaciones de las cuatro cuencas en unidad (Fediquep, Feconaco, Acodecospat y Feconat) quienes trajimos la agenda y las propuestas a esta mesa de desarrollo, para dar pasos importantes hacia la solución de una problemática tan profunda y sentida, tan compleja. A pesar de todas las trabas que puso el Estado durante el proceso de diálogo, finalmente logramos firmar Fediquep, Feconaco y Acodecospat una importante **Acta el 10 de marzo del 2015** en Lima; nuestras federaciones indígenas y la premier Ana Jara con otros ministros de Estado. Esta Acta aún tiene cosas pendientes que cumplir a la fecha. **Nuestros pueblos exigen que se cumpla de manera urgente con el compromiso de titulación y ampliación** de nuestras comunidades y **se avance de inmediato con en el plan de salud integral** para las cuatro cuencas. Si al firmar esa Acta, nuestros pueblos se comprometieron a avanzar con la consulta (lo cual venimos haciendo), requerimos que el Estado cumpla con sus compromisos de la misma manera.

Así fue como nosotros, como pueblos indígenas, reflexionamos finalmente sobre nuestra vida. Y, asimismo, sabemos que muchos de los que actualmente luchamos ahora ya no estaremos en treinta o cuarenta años de acá; ya quizás estaremos muertos. Pero **sí estarán nuestros hijos, hijas, nietos, nietas y demás generaciones de nuestros pueblos**. Es por ellos que queremos dejar claro a Perupetro, al Ministerio de Energía y Minas y a las nuevas empresas que vendrán, que ya aprendimos la lección sobre esta modernidad que los Estados traen vestida de desarrollo, pero es un desarrollo lleno de muerte. ¡Ya aprendimos sobre la sed del Estado por el petróleo que está en nuestros territorios y cómo olvida proteger, antes que nada, la vida! Porque, así como el Estado garantiza las ganancias petroleras, debe garantizar también los derechos de los pueblos indígenas. Ya aprendimos eso y no se repetirá. No permitiremos que nuestros hijos vean repetirse la historia de tanta violencia y abuso que ha causado la actividad

petrolera sobre nosotros. ¡Por eso, les decimos que protegeremos con la vida nuestro territorio, porque nuestro territorio es nuestra vida!

Finalmente, como están interesados en sacar petróleo para el desarrollo del país y **COMO NO SERÁN USTEDES**, hermanos y hermanas de la ciudad que más se alimentan de petróleo, quienes serán directamente afectados, **SINO SERÁN NUESTROS PUEBLOS**, nuestras comunidades, nuestros hijos y nuestras hijas quienes sufrirán por las empresas petroleras, entonces les decimos: **como un favor para el Perú, porque no se sana aún de su enfermedad por el petróleo, estamos de acuerdo que continúe la actividad petrolera. Sin embargo, el pueblo achuar del Corrientes y el pueblo achuar y quechua del Pastaza, unidos como hermanos, hemos elaborado propuestas, que aquí adjuntamos, respecto a la afectación de la medida administrativa que QUEREMOS QUE RESPETE.**

El proceso de evaluación interna terminó el día 5 de julio del 2015. Como lo menciona el plan de consulta, la reunión se llevó a cabo en la comunidad achuar de José Olaya, en el Corrientes, acotando que al término de las mismas, “las actas... serán entregadas el 6 de julio en la comunidad de José Olaya a un representante asignado por la entidad promotora” (Plan de Consulta Previa – Cuencas del Pastaza y Corrientes, 2015). El Estado sin embargo, no envió ningún representante a dicha comunidad para recibir el documento (al parecer lo olvidó o no advirtió la falta de acceso virtual ni vial directo). Tampoco existían representantes del Estado en la comunidad más cercana, Nuevo Andoas, la cual contaba con un aeropuerto (aunque condicionado por la empresa petrolera) o conexión fluvial hacia la ciudad de Iquitos o San Lorenzo. Frente a esta situación, los representantes indígenas, sin acceso a medios de comunicación en esta zona, debieron realizar el viaje de al menos tres días (y con recursos propios<sup>83</sup>) hacia estas ciudades para

83 Quien conoce de logística en la Amazonía, y sobre todo en esta zona de frontera, sabrá que no se trataba de poco dinero.

poder entregar la información, que finalmente arribó a la mesa de partes en Lima (agenciándose de voluntarios en la ciudad) el 9 de julio (considérese además que todo ello se realizaba muy por dentro del plazo normado de treinta días).

Con todo ello, el *Informe Final de Consulta* de la DGAAE (Minem-DGAAE, 2015) se concentra en la tardanza de la entrega del acta de evaluación interna por parte de los indígenas, resaltando que incumplieron con los plazos establecidos en el plan de consulta. Este gesto de aparente incomodidad del Estado tras el retraso (incidente menor en comparación a todas las demoras e incumplimientos de acuerdos gravitantes de parte suya durante el proceso de diálogo y de consulta) refleja un trato constante hacia los pueblos indígenas durante años de intercambio y acercamiento: la señalación por parte de muchos sectores públicos sobre cualquier error o debilidad posible de los indígenas que permita deslegitimarlos y facilite el avance de sus propios intereses; ha existido una persistente intención de minimizar la dimensión estructural excluyente en la que pretenden que los pueblos participen equitativamente, incluso en la resolución de conflictos que el Estado mismo ha permitido en sus territorios.

En ningún momento, la DGAAE en su *Informe Final de Consulta* (Minem-DGAAE, 2015) hace una autocrítica sobre la falta de representantes suyos para recoger el acta una vez terminada la reunión en la comunidad de José Olaya; menos aun menciona las particularidades geográficas y la precariedad comunicacional que se mantienen actualmente en la Amazonía (asociada esta última además al trato histórico del Estado sobre estos territorios en particular). Cabe mencionar, que aun con la falta de autocrítica por parte de la entidad promotora, según la norma, los resultados de la evaluación interna pueden ser entregados hasta el primer día de la etapa de diálogo e incluso en una segunda reunión de diálogo (ver el Reglamento de consulta, artículo 19, numeral 5).

#### 4.2.4 Etapas 6-7. Proceso de diálogo y decisión

Luego de entregada el acta de evaluación interna, el Estado tuvo cinco días previos al primer día de la etapa de diálogo, el 14 de julio del 2015 (según lo acordado en el plan de consulta), para analizar y dar una respuesta clara a los 27 puntos que se acordaron en la evaluación interna. No obstante, **en vez**

**de entregar una contrapropuesta el primer día del diálogo, postergaron la reunión dos veces con motivo de terminar su contrapropuesta, lo que llevó a que la primera reunión de esta etapa se iniciara recién el 16 de julio del 2015.** Luego, como bien lo manifiestan en un pie de página del Oficio 1518-2015-MEM/DGAAE, **entregaron la contrapropuesta el 17 de julio del 2015, es decir, el último día del diálogo según lo establecido en el plan de consulta.**

Al respecto, **los indígenas tuvieron solo unas horas para analizar la contrapropuesta.** Sin embargo, el problema de fondo el 17 de julio (manifestada el 18), fue que la respuesta del Estado estaba incompleta; no había respuesta a varios de los puntos planteados por la contraparte indígena para el diálogo. Para el punto de beneficios, por ejemplo, el Minem respondió planteando trabajar una iniciativa normativa sobre la cual existía gran incertidumbre para su cumplimiento, pues incluso los funcionarios eran conscientes de la imposibilidad de estimar el tiempo que tomaría su aprobación y más aún, dado que en gran medida se dependía del Poder Legislativo (sobre el cual el gobierno central no tendría injerencia de darse cambios al contenido). Por ello, la contraparte indígena señaló la necesidad de replantear alternativas a este punto para lo cual el Minem solicitó tres días para que, en sus propias palabras, “el Estado pueda elaborar una propuesta más concreta”<sup>84</sup>.

A los tres días, el 23 de julio, el Minem pidió 21 días calendarios para poder dar respuesta más concreta sobre todos los puntos, en especial, el de beneficios, manifestando que había disposición para dialogar (ver línea de tiempo, Tabla 1, p. 75). Se debe resaltar que este pedido no tomó en consideración que el diálogo solo se puede suspender por quince días calendarios según el Reglamento de consulta; cuestión que no es señalada ni justificada en el *Informe de Consulta* (Minem-DGAAE, 2015) ni fue advertido por el VMI.

84 Ver <http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/avanza-dialogo-con-comunidades-de-las-cuencas-de-los-rios-corrientes-y-pastaza>

## Avanza diálogo con comunidades de las cuencas de los ríos Corrientes y Pastaza en el ámbito del Lote 192



Jueves, 23 julio 2015

**La representación del Estado destaca la voluntad de diálogo de los pueblos indígenas.**

El portal de comunicaciones del Mincul resalta la voluntad de diálogo de la Fediquep y la Feconaco durante la etapa de diálogo de la consulta del lote 192: "Los representantes del Minem rescataron la clara voluntad de diálogo de los pueblos indígenas"<sup>85</sup>.

Además de todas las postergaciones solicitadas por el Estado durante el diálogo y el poco tiempo para analizar la propuesta, el día 16 de julio del 2015 se presentó en el espacio de diálogo la ONG Oriap de manera inadvertida. A pesar del compromiso de establecer un diálogo transparente y de buena fe con los pueblos, el Estado dio lugar a una situación conflictiva. La presencia de la ONG Oriap produjo entre los pueblos una serie de enfrentamientos que

85 Ver <http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/avanza-dialogo-con-comunidades-de-las-cuencas-de-los-rios-corrientes-y-pastaza>

podieron ser evitados si se hubiera respetado a las organizaciones indígenas representativas, que, claramente, habían señalado que no negaban la participación de comunidades nativas, pero sí de una ONG que se atribuía representatividades fragmentadas y cuyas características no estaban vinculadas con la identidad e institucionalidad indígena.

Ante el conflicto, la ONG Oriap y una comunidad y media (que asistían con la ONG) se retiraron, lo que llevó al Estado, **para una misma cuenca (la del Pastaza), a realizar dos procesos de diálogo separados.** Para las comunidades, familias y representantes quechuas, la sorpresiva integración de la ONG Oriap al proceso no fue resultado de su representatividad a nivel del alto Pastaza, sino de un bien orquestado plan de interferir en los procesos de diálogo institucionalizados que con tanto esfuerzo habían sostenido sus organizaciones indígenas durante los últimos años.

Adicionalmente, Feconat, en representación de algunas comunidades de la cuenca del Tigre en el ámbito del lote, decidió llevar un proceso diálogo alejado de Fediquep y Feconaco: así se produjeron tres procesos de diálogo separados en un mismo proceso de consulta, que llevó adelante acuerdos para todo un lote de manera dispersa y excluyente.

En ese contexto, se retoma el diálogo en la Casa de la Literatura de la ciudad de Lima tres semanas después, el 14 de agosto, donde el Minem, con la presencia de la ministra Rosa María Ortiz, entregó una agenda mediante la cual planteó dialogar como único punto el tema de beneficios. Cabe mencionar que, hasta este momento, el Estado evitó discutir el punto de beneficios en las mesas técnicas que acompañaban el proceso de consulta. De ese modo, para el día de la reunión en Lima, la propuesta de beneficios (y la información técnica que la sustentaba) fue de absoluta novedad para los representantes indígenas y sus equipos técnicos. Además, se debe mencionar el desgaste físico y emocional que venían significando las postergaciones solicitadas por el Minem. Para la reunión, los representantes indígenas tuvieron que desplazarse nuevamente durante varios días desde sus comunidades, esta vez, hasta la ciudad capital con presupuestos comparativamente menores (y, por tanto, con mayores incomodidades) a los que emplean usualmente los funcionarios en sus traslados por la Amazonía.

La reunión del 14 de agosto se debió llevar a cabo a las 2:30 p. m.; sin embargo, empezó cuatro horas después sin conocerse mayor detalle de las

razones respectivas<sup>86</sup>. Una vez iniciada, la ministra de Energía y Minas planteó que, para llegar a un acuerdo sobre beneficios, la propuesta del Estado era establecer en el contrato 0,75 % del valor de la producción fiscalizada del lote 192, en beneficio directo de las comunidades nativas asentadas en esta área, y que dicha propuesta era “única y exclusivamente” para proyectos de desarrollo y vigilancia ambiental. Luego de esta presentación por parte del Estado, la ministra hizo énfasis en que el monto presentado sobre beneficios no se podía cambiar y se debía aceptar tal y como lo proponía, pues la empresa debía firmar el contrato.

La descripción de este hecho en el oficio entregado por las organizaciones sobre ese día es más que explícita:

Llegar tarde a una reunión y llegar con una propuesta inflexible, teniendo como justificación la baja en el precio internacional del petróleo (porque pensamos: si sube el petróleo, ¿también debería subir el porcentaje?), no es la mejor muestra de diálogo para nosotros. Esto es claramente una imposición. Más allá del monto, o la cantidad de dinero, decirnos a nosotros que debemos tomar la propuesta sí o sí sin posibilidad de cambio y luego decirnos, ya avanzada la noche, que tenemos una o hasta dos horas para pensar, nos causa indignación y tristeza.

A pesar de los argumentos que plantearon las organizaciones Fediquep y Feconaco, la ministra manifestó que la empresa estaba lista para firmar, y solo faltaba la firma de los pueblos. Frente a ello, la ONG Oriap y Feconat aceptaron y firmaron sus acuerdos de consulta previa. Aspecto que fue utilizado públicamente por el Mincul y el Minem, como la prueba de una consulta exitosa con los pueblos indígenas del Lote 192 (*Rumbo Minero*, 2015, Andina b, 2015).

No obstante, los pueblos quechua y achuar del Pastaza y Corrientes, representados por Fediquep y Feconaco, solicitaron un cuarto intermedio de un día para plantear una contrapropuesta que abordara integralmente los puntos que habían planteado con preocupación para el diálogo, además del de beneficios.

86 Los representantes indígenas se preguntaban si también la ministra hacía esperar tantas horas sin justificación a las empresas interesadas. “¿No está acaso interesada en nosotros? ¿No valemos acaso lo mismo?” señalaban.

En tanto estaban previstas también reuniones de más de un día para la fase de diálogo, al día siguiente, el 15 de agosto, después de un exhaustivo y colectivo análisis interno (donde calcularon, por ejemplo, cuantas obras comunales alcanzarían construir con dicho porcentaje para las más de 20 comunidades y en relación a los millones de dólares que podría generar la empresa en los diferentes escenarios comerciales), los pueblos decidieron que, en cuanto a beneficios, en vez del 0,75%, se establezca al menos el 2,5% (aspecto que luego Patricia Balbuena con mala fe distorsiona mencionando que estos pueblos piden sumas exorbitantes, a pesar de tener funcionarios del Mincul en el proceso de diálogo, revisar *Andina*, 2015). Asimismo, reiteraron que este no era el único tema que preocupaba a la población y, por tanto, se requería discutir y tratar de llegar a acuerdos sobre los temas faltantes, tales como la titulación, la futura remediación y la seguridad ambiental.

Finalmente, en una siguiente en una reunión pactada, el representante del Minem manifestó que su posición era la misma. En ese sentido, se planteó la decisión de los representantes de las comunidades de retornar a sus localidades para realizar asambleas y volver con posiciones informadas desde los mismos pueblos, en el marco de un diálogo intercultural. Cabe señalar que el tiempo que le tomaba a la contraparte indígena regresar a sus territorios para intercambiar decisiones colectivamente se encontraba dentro del plazo máximo establecido por norma para la realización de los procesos de consulta (120 días) y que respondía, a su vez, a los principios de flexibilidad, plazo razonable y de enfoque intercultural establecidos por la LCP (artículo 4).

A los diez días de dichas reuniones en Lima, sin embargo, los pueblos quechua y achuar, representados por Fediquep y Feconaco, tomaron conocimiento de forma sorpresiva sobre la decisión del Estado de concluir la consulta mediante el Oficio 1518-2015-MEM/DGAAE, del 25 de agosto del 2015. Es importante recalcar que mientras el oficio mencionaba que se sostuvieron siete reuniones dentro de la etapa de diálogo, en realidad, el propio *Informe Final de Consulta* (elaborado por la misma entidad, ver, Minem-DGAAE, 2015: 7-8) menciona que existieron solo tres momentos para dialogar sobre los acuerdos: el 17 de julio (cuando el Estado entrega a los pueblos la contrapropuesta incompleta y se posterga el diálogo), el 14 de agosto (cuando se dialoga un solo punto de la propuesta: los beneficios en Lima) y el 15 de agosto (cuando los pueblos entregan al Estado una

contrapropuesta para continuar dialogando). El cambio de una narrativa cronológica a otra mostraba así que el Estado era capaz de ajustar a su conveniencia información en documentos oficiales sobre el proceso de diálogo y las reuniones realizadas.

En todo caso, **en ninguna de las tres reuniones referidas se había dado por concluida la etapa de diálogo; cuando el Estado decidió finalizarlo, la disposición de diálogo de parte de los indígenas se mantenía en pie.** Además, los pueblos representados por Fediquep y Feconaco en ningún momento rechazaron ni estuvieron en total desacuerdo con las respuestas que iba planteando el Estado durante el proceso. De hecho, debido a la complejidad que demandaba la formulación de acuerdos en torno a las propuestas (dada la peculiaridad de la afectación en el lote), los pueblos siempre plantearon la posibilidad de analizar con calma cada una de ellas, de tal forma que se lograran tener respuestas claras y procuraran acuerdos sensatos. Es más, los pueblos manifestaron en el diálogo y por medio de oficios, que existían avances en la mayoría de las propuestas. Sin embargo, también planteaban que había puntos en los que no existía avance alguno, a pesar de que estos definían aspectos fundamentales para poder salvaguardar sus derechos (por ejemplo, asegurar la reinyección de aguas de producción, la titulación en zonas petroleras y los daños ambientales futuros), sobre los cuales, era razonable que quisieran dialogar y procurar acuerdos en tanto se estaba por iniciar un nuevo contrato de explotación en sus territorios por otros treinta años.

Es en este marco que podemos señalar que el *Informe Final de Consulta* contiene contradicciones que limitan su fundamentación respecto a la decisión unilateral que tomó el Estado para dar por concluido el diálogo. Primero, refiere a que los pueblos señalaban que “se había arribado a consensos”, pero, a la vez, manifiesta que “se entiende que *no existió acuerdo* con las propuestas remitidas (por el Estado) en los términos propuestos” y que, por ello, da por concluido el diálogo (Minem-DGAAE, 2015: 8, las cursivas son nuestras).

Otro aspecto preocupante es que el informe hace referencia a que **los pueblos estaban “condicionando el diálogo a firmar todos los acuerdos y no solo aquellos sobre los que exista una posición de consenso”** (DGAAE-Minem, 2015: 10). Este enunciado manifiesta una fuerte falta de comprensión de la propuesta indígena sobre “firmar integralmente los acuerdos” (que

se puede asociar a la limitada capacidad de diálogo intercultural por parte del Estado). Cuando los pueblos planeaban “firmar de manera integral los acuerdos”, hicieron explícito en más de una ocasión que se referían a firmar en una sola acta de consulta los acuerdos que iban logrando consensuar durante el proceso de diálogo. Es decir, consideraban que lo más sensato, y siguiendo la práctica ya institucionalizada en los procesos de diálogo con el Estado<sup>87</sup>, era firmar los acuerdos en una sola acta una vez alcanzado el consenso sobre los distintos puntos, en vez de firmar varias actas por cada punto que se fuera logrando (por ejemplo, en diferentes días).

Era claro, para la contraparte indígena, que no necesariamente se lograrían acuerdos totales y que incluso habría desacuerdos en algunos de los puntos. Recordemos que ellos llevaban para entonces, al menos, una década de experiencia en negociación y diálogo con el Estado y las empresas petroleras, por lo que siempre fueron conscientes de que este tipo de diálogo conlleva acuerdos, pero que esto no implica necesariamente que se cubren el cien por ciento de sus propuestas iniciales, especialmente, con un Estado que consideraban lejano a sus realidades.

La posición indígena era consecuente, además, con lo señalado por el propio Reglamento de consulta, artículo 22.1:

En el Acta de Consulta deben constar, de ser el caso, los acuerdos adoptados, señalando expresamente si los mismos son totales o parciales. En caso de no existir acuerdo alguno, o cuando el acuerdo es parcial, debe quedar constancia de las razones del desacuerdo parcial o total.

Es decir, siempre existió la posibilidad de plasmar en el acta de consulta los puntos sobre los cuales se adoptasen acuerdos parciales o los desacuerdos. Claramente, la propuesta de firmar todos los acuerdos en una misma acta de manera integral no era excusa para culminar de manera unilateral el diálogo.

De hecho, lo que resulta más sorprendente frente a la decisión del Estado de concluir unilateralmente el diálogo es que, hasta ese momento, las partes habían conseguido consensos sobre varios puntos (a cuya formulación

87 De hecho, muchos de los mismos funcionarios en la consulta conocían esta dinámica en tanto eran los mismos que habían venido participando del espacio multisectorial de las mesas los años previos.

contribuyó la mesa técnica). Los indígenas estaban de acuerdo con firmar estos puntos. Lo que comprensiblemente solicitaban era abordar los puntos faltantes, sobre los cuales el Estado no se había pronunciado aún y para lo cual, más bien, había solicitado reiteradamente postergar el diálogo para que pudiera darles respuesta. Los indígenas consideraban que era necesario seguir dialogando de tal forma que se abordasen todos estos puntos restantes de igual preocupación para sus pueblos, procurando llegar a todos los acuerdos posibles en el acta de consulta. El Estado se contradice entonces en el *Informe Final* cuando señala que los pueblos condicionaban el diálogo a firmar todos los acuerdos, cuando, precisamente, había varios consensos a los que se había arribado y que los pueblos mismos tenían el interés de firmar.

La contraparte indígena no contó con que el Estado decidiera concluir el diálogo solo porque no se llegó a un consenso sobre el tema de beneficios el 15 de agosto, pues aún quedaban varios otros puntos por dialogar y esto había quedado explícito. Es más, el comunicado del propio Mincul, del 17 de agosto, tan solo ocho días antes de que el Minem diera por concluida la etapa de diálogo, coincidía con ello, señalando lo siguiente:

[...] el Ministerio de Cultura, como entidad coordinadora de la implementación del derecho a la consulta previa, invoca a ambas organizaciones [Fediquep y Feconaco] a retomar el diálogo en beneficio de las comunidades que representan. Asimismo, señala que el Estado no ha negado en ninguna oportunidad que existan otros asuntos pendientes de discusión aparte de los beneficios directos y permanentemente ha insistido en avanzar en los mismos<sup>88</sup>.

Por un lado, el Mincul invocaba a seguir el diálogo que (sin reconocer, claro, que los indígenas estaban de acuerdo e incluso, lo habían propuesto en el marco de la LCP). Por otro lado, reconocía que existían “otros asuntos pendientes de discusión aparte de los beneficios” y, aun así, no llegó a realizar una siguiente reunión. La siguiente carta que las federaciones recibieron fue, por lo contrario, aquella en la cual se les informaba que el Estado daba por culminada la etapa de diálogo.

88 Comunicado del Mincul del 17 de agosto del 2015 “En el marco del desarrollo de la etapa de diálogo, el Ministerio de Cultura informa lo siguiente” Recuperado de <http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/ministerio-de-cultura-informa-sobre-la-etapa-de-dialogo-del-proceso-de-consulta>

El Estado evidencia que comprendía en ese sentido, que el diálogo no se había agotado, pero aun así, concluyó el proceso, de esta manera, vulneró el artículo 21 del Reglamento de consulta, el cual señala que:

[...] las entidades promotoras deben agotar todos los medios previstos en la Ley y el Reglamento para generar escenarios de diálogo. Si luego de lo señalado no es posible lograr la participación del o de los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones representativas, la entidad promotora dará el proceso por concluido, elaborando un informe que sustente la decisión adoptada, dentro del plazo de la etapa de diálogo.

La disposición de continuar participando por parte de los pueblos indígenas mediante sus organizaciones indígenas —Fediquep y Feconaco— se mantuvo y se hizo explícita incluso en el pronunciamiento del 15 de agosto, dos días antes de que el Estado decidiera dar por concluido el diálogo.

En este panorama, Fediquep y Feconaco se preguntaron y declararon en el Oficio 3108-2015-PUINAMUDT: “¿Acaso la Consulta no implica entender a los pueblos indígenas interculturalmente? Claramente falta de parte de ustedes [de] una comprensión de nuestras costumbres y realidades, y la asesoría del VMI es insuficiente, lo cual aún pensamos que es salvable”. La ambición del Estado peruano de firmar un contrato que mantuviera ininterrumpida la actividad petrolera en un contexto de profunda precariedad técnica, social y ambiental (como en el que se encontraba y se concesionaba el lote 192), sin acuerdos ni salvaguardas para la vida propia de los pueblos indígenas, es un retrato más de la insondable violencia y discriminación que se mantiene en la gobernanza colonial en el Perú.

#### 4.2.5 Finalmente, un proceso de consulta con decretos inexistentes

Sumada a la decisión de concluir unilateralmente la etapa de diálogo sin haber agotado los temas por tratar, hubo otro aspecto legal que melló el proceso de consulta, evidenciando la mala fe y falta de transparencia del Estado. De forma paralela y sin comunicar a las federaciones indígenas durante la etapa de diálogo, el Estado aprobó un proyecto de contrato diferente para el lote 192 (un contrato temporal de servicios por dos años) y lo aprobó con un decreto supremo que no fue el consultado. Utilizó la consulta previa que se venía desarrollando para aprobar dicho contrato temporal, a pesar de que la consulta se realizó para una medida administrativa que aprobaba un

contrato distinto (un contrato de licencia de treinta años de explotación). A continuación, se presentan algunos añadidos a la línea de tiempo de consulta, que puede dar luces a lo ocurrido:

**Tabla 3. Añadidos a la línea de tiempo del proceso de consulta durante el 2015, los que evidencian que la aprobación de la medida administrativa (el decreto) para la explotación del lote 192 finalmente no fue la consultada**

4 agosto:	Se declara desierto el proceso de licitación del lote 192.
7 agosto:	Se inician reuniones técnicas preparatorias para el diálogo del 14 de agosto.
14 de agosto:	Mediante Carta s/n, Pacific Exploration & Production Corporation, manifestó a Perupetro su interés de negociar con Perupetro S. A., la adjudicación directa del lote 192.
14 agosto:	Se realiza reunión de diálogo entre representantes indígenas y la ministra de Minem en Lima, iniciándose a las 2:30 p.m., cuatro horas más tarde de lo programado (sin dar mayor explicación a los representantes indígenas). La ministra plantea una propuesta de beneficios inflexible y como único punto en agenda; condiciona la decisión de los indígenas sobre la misma a un par de horas; no se dan respuestas a ningún otro punto.
15 agosto:	Fediquep, Feconaco, Acodecospat y Aidesep emiten un pronunciamiento público en el que expresan su indignación ante la falta de respeto, maltrato y mal manejo del Estado durante el diálogo de la consulta. Anuncian que retornarán a sus territorios y que mantienen la disposición al diálogo.
18 agosto:	Concluye la etapa de diálogo con Feconat y la ONG Oriap, que firman la consulta previa.

- 23 agosto: Mediante Acuerdo de Directorio 083-2015, del 23 de agosto del 2015, se aprobó el proyecto de Contrato de Servicios Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el lote 192, por un plazo de dos años, a suscribirse entre Perupetro S. A. y Pacific, cambiando los términos originales que se autorizarían con el decreto consultado y se inicia una negociación directa.
- 25 agosto: Concluye por decisión unilateral del Estado la etapa de diálogo, negando la disposición de diálogo de los pueblos representados por Fediquep y Feconaco.
- 26 agosto: Concluye la etapa de decisión.
- 29 agosto: El último día de vigencia del lote y mediante negociación directa, se aprueba el Contrato de Servicio Temporal para la Explotación del Lote 192.

Como se puede apreciar en la Tabla 3, diez días antes de reiniciar la etapa de diálogo el 14 de agosto en Lima, el proceso de licitación del lote 192 había sido declarado desierto y, por tanto, el decreto que se venía consultando (acordado en el plan de consulta) quedaba sin fundamento. Al declararse desierta la licitación, se abría paso a la negociación directa entre el Estado y la empresa Pacific. De ese modo, mientras el Estado dialogaba con los pueblos indígenas en paralelo llevaba las negociaciones directas con Pacific. En ese sentido, incluso la consulta con Feconat y la ONG Oriap, se realizaba respecto de un decreto supremo (de licitación por 30 años) que no correspondió al que finalmente aprobó el contrato de Pacific, que terminó como operadora con un contrato de servicios en el lote 192 por dos años.

Esta situación de cambios de decretos supremos, términos iniciales del contrato y falta de transparencia del proceso no son considerados en el *Informe de Consulta Previa* (Minem-DGAAE, 2015). Tampoco son considerados dentro de las opiniones del VMI.

Al dar por concluida la consulta del lote 192 de forma injustificada (con sendas contradicciones) y con un decreto distinto al inicialmente acordado

(sin mayor aviso), el Estado puso en evidencia no solo su gran carencia en la capacidad de gestión (especialmente, intercultural), sino la poca transparencia y la mala fe con la que condujo el proceso. Todos los que fuimos parte de él, vimos los reiterados y lamentables intentos de resaltar hacia la opinión pública aquel discurso deslegitimador en el que “los indígenas únicamente quieren plata” (como si solo les interesara llegar a acuerdos sobre el fondo de fideicomiso y por eso habrían “abandonado” la consulta); o aquellos donde “se les convocaba al diálogo” (como si habrían tomado actitudes beligerantes); todos ellos, discursos discriminadores y tergiversados que se acentuaron en el período final de la consulta formal, cuando el Estado lo daba por culminado unilateralmente y autorizaba la entrada de la nueva operadora a los territorios indígenas.

De esta forma, se condicionó a pueblos que serían afectados por otros tantos años más de actividad petrolera —sobre un territorio ya de por sí contaminado— para que firmasen acuerdos sin condiciones genuinas de diálogo; donde se promovieron divisiones desde el Estado en sus mismos pueblos; y donde el Estado negoció de forma directa (coloquialmente se diría “a dedo”) en siete días récord un contrato petrolero de forma paralela y a escondidas de los pueblos con los que supuestamente venía dialogando.

Las expresiones de los *apus* resumen esta etapa:

Exigimos la implementación de la consulta, al encontrarse burlado (el pueblo), en donde las peticiones del pueblo, las resoluciones de los 27 puntos, le reducen a ponerse de acuerdo sobre un solo tema de los beneficios económicos, (los *apus*) se ven burlados y dicen si es que no discutimos e implementamos soluciones regresamos a nuestras comunidades para implementar nuestras propias herramientas, **para exigir a seguir dialogando [...]** (las negritas son nuestras) (Carlos Sandi, presidente de la Feconaco).

### 4.3 ÚLTIMA ETAPA: MOVILIZACIÓN Y “CONSULTA INDÍGENA”

“De acá para adelante... **no sirve la consulta, llegan acuerdo como quieren y luego violan el derecho de consulta**, ya permiten que firmen otras organizaciones, regresamos descontentos, viendo que violaron, levantamos, paralizamos y de ahí recién traen el proceso recién dicen tenía razón de pararse, mejor ya todo sería con movilizaciones, ya que no quieren respetar, el diálogo va a ser directo, paraliza, ven a dialogar... tú has violado el derecho a la consulta, tú no has llegado a un acuerdo mutuo, pacífico... y si no llegas acuerdo se toma decisión del Estado” (Emerson Sandi, presidente de Opikafpe).

El 12 de septiembre del 2015, los pueblos achuar del Corrientes, quechua del Pastaza y kichwa del Tigre, al ver vulnerado su derecho a la consulta, decidieron ejercer su derecho a la libre determinación y, con ello, detener las operaciones del lote 192, recién iniciadas con la nueva operadora, las cuales vulneraban sus derechos territoriales. El lote, como dijeron los comuneros, “quedó todo en silencio”.

Simultáneamente, las mismas organizaciones indígenas que firmaron la consulta, la Feconat y Oriap, en una clara contradicción con sus decisiones anteriores (permitir el ingreso de una operadora extranjera en el lote), protestaban junto con el Gobierno Regional de Loreto (Gorel) reclamando la creación de una norma que estableciera a Petroperú (con un récord de denuncias y de malas operaciones del oleoducto) como operador del lote 192. Una fuerte campaña mediática liderada en gran medida por el propio gobernador regional, Fernando Meléndez, creaba un hegemónico (y regionalista) discurso en el cual la soberanía energética primaba sobre la protección de los derechos indígenas que se habían visto vulnerados tras la apenas concluida consulta previa: “Le corresponde a Petroperú la soberanía del lote 192”, “Debe ser investigada la designación a dedo de la empresa Pacific”, “La defensa de Petroperú como empresa estratégica, es la defensa por la soberanía de nuestros recursos naturales”, “La demanda de la consulta previa de las comunidades amazónicas se cumplirá con Petroperú”, entre otros, lideraban los titulares a nivel nacional y de Loreto.

En ese contexto, los pueblos que se movilizaban por la vulneración de su derecho a la consulta tenían que lidiar con diversos tipos de confusiones (sobre todo a nivel de la opinión pública). Por ejemplo, la paralización de las operaciones del lote, impulsada en el marco de la vulneración por el derecho a la consulta terminó confundiéndose con la agenda nacional de grupos de izquierda y de intereses regionales que pedían que Petroperú ingresara al lote. Los dirigentes de Feconat y de la ONG Oriap, entre otros, aparecieron de forma marginal, pero sin duda, simbólica (con coronas de plumas que llamaban la atención de la prensa, por ejemplo), apoyando la movilización y usurpando la representación de todos los indígenas afectados por el lote. Es así que la agenda de nacionalización del petróleo en el Perú, y más precisamente de las operaciones del lote 192, terminó ocultando (podríamos decir incluso subordinando a modo colonizador) una posición clave de la movilización de las familias cuyas vidas se verían afectadas por el lote mismo. Aquellos movilizados en el lote, les eran sumamente ajena la agenda

de nacionalización energética (de hecho, algunos incluso se oponían a que ingrese Petroperú tras las malas experiencias en sus operaciones en el lote 8 y el Oleoducto Nor Peuano; lo habían vivido “en carne propia”). En ese sentido, señalaban: “Quien pues que entre a operar el lote... pero, antes que nada, a cualquier empresa que sea, le vamos a exigir que respete primero nuestros derechos, sino que no entre”.

Por otro lado, las familias movilizadas en el lote se enfrentaban a un VMI que legitimaba la vulneración de derechos a la consulta en tanto anunciaba como un logro el haber llegado a acuerdos con la mitad de las comunidades en el ámbito de influencia directa. Esta información era errada y tendenciosa: errada porque se había excluido a buena parte de las comunidades del proceso, sin ningún tipo de pronunciamiento de esta entidad; tendenciosa porque impulsaba las divisiones sociales al interior del lote, sobre todo, generando malestar en las comunidades que no firmaron la consulta y que se encuentran paradójicamente más cerca de las operaciones petroleras, y en cuyos territorios se sitúan la mayor cantidad de pozos y sitios impactados.

La decisión que tomaron de paralizar el lote 192 fue un llamado (el único recurso que tenían en ese momento) para reabrir el diálogo. Los pueblos sabían que con un contrato petrolero diferente (mucho más corto y en condición de servicio en cuanto a su operación), de forma fáctica, su derecho de consulta se encontraba vigente, por lo que invitaban al Estado a dialogar en sus territorios las propuestas pendientes. La consulta, significaba claramente para los pueblos, tal como lo ha mencionado Frederica Barclay, la expresión de hecho de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas.

Así, luego de doce días de “silencio petrolero” en el lote 192, el Estado se acercó a los territorios y dialogó el cumplimiento de acuerdos pendientes y nuevos, los cuales se enmarcaban en los dos años de duración del contrato de servicios de la nueva operadora. Uno de los acuerdos resaltantes era la realización de un nuevo proceso de consulta, terminado el plazo de vigencia del contrato de dos años de servicios celebrado con la operadora Pacific.

Es así que se firman las Actas de Teniente López y José Olaya, el 24 de septiembre y 5 de noviembre respectivamente, terminando por cerrar la consulta previa del lote 192; esta vez, en lo que se podrían denominar “términos indígenas”, abriendo una etapa de seguimiento al cumplimiento de dichos acuerdos.

### 4.3.1 Breve nota sobre la “consulta indígena”

Al breve retrato descrito sobre la movilización que lleva a las Actas de Teniente López y José Olaya, hemos retirado un elemento articulador clave para el libro (y para la pulsión académica de interpretar correctamente la realidad social), que alude a aquello que hemos llamado “consulta indígena”. Hemos evitado una definición (rígida) adrede a manera de resaltar aquello que sigue siendo parte de una construcción constante y permanente desde los pueblos, pero también un efecto sobre sus realidades sociales. La “consulta indígena” está ahí, escondida y también está ahí: heterogénea, directa, *minguera*, académica, activista, plural, espuria, colonizada, contrahegemónica, legal, dialogante, global, local, nacional, extractiva, espiritual. Esta ausencia que aparenta deslíz tiene la clara intención de respeto y alude al caminar para una continua construcción y reinención, junto con los pueblos, del ejercicio de lo que llamamos actualmente derechos; aquellos dispositivos que se han ido convirtiendo, como hemos podido apreciar en esta experiencia de consulta, también en trampas indignas para la libre determinación, así como para para la libre reinención en esos mundos que Rivera Cusicanqui (2016) describe como *ch'ixi*.

## 5 LÍMITES Y LOGROS DE LA CONSULTA EN EL LOTE 192

“Así como el Estado asegura el derecho de las grandes transnacionales, debe asegurar el derecho de los pueblos indígenas que viven los impactos de estas empresas” (Carlos Sandi, presidente de Feconaco)

A la luz de los estándares para la consulta previa —sobre todo a nivel internacional— discutidos en la sección 3, expandimos aquí sobre once de ellos, ahondando sobre todo en casos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) y de procedimientos especiales de las Naciones Unidas, para realizar en un marco de practicidad algunas de las limitaciones y logros de la consulta en lote 192.

### 5.1 CONSIDERACIÓN DE LA DIMENSIÓN ESTRUCTURAL, LA MEMORIA Y LA PARTICULARIDAD DEL CASO

**Límites.** Podemos ver que un límite evidente del proceso de consulta en el lote 192 fue que el Estado no tomó en cuenta la complejidad del caso. Como hemos señalado, el lote 192 estaba afectado por impactos sinérgicos y acumulativos, tanto por la historia misma del lote en sus más de cuatro décadas de actividad, como por la conexión con otros proyectos y sus impactos sobre el territorio.

Asimismo, esta consulta ha puesto en evidencia que como proceso, no se encontraba vinculada, como norma y mucho menos procedimentalmente, con el contexto estructural ni con instrumentos de gestión territorial que permitieran un ejercicio de participación conectada con otros mecanismos cuyos alcances e influencia posibilitaran a su vez que sirva como mecanismo para salvaguardar diversos derechos de manera efectiva.

Tres elementos estructurales que merecen atención: (1) en el contexto social, no se consideró la colisión de sistemas sociales en diálogo, uno basado

en el despojo y desposesión territorial en el desarrollo de las actividades petroleras, y otro local, basado en economías solidarias, con perspectiva multidimensional (incluso de economías de mercado) y con proyección intercultural; (2) no existieron, para reforzar la toma de decisión (de todas las partes) durante la consulta, instrumentos de gestión participativa territorial, llámese de ordenamiento territorial (OT), la evaluación ambiental estratégica (EAE) y/o estudios de impacto ambiental (EIA). De hecho, los instrumentos que existían en dicho ámbito territorial correspondían a las operaciones del lote y estaban fragmentados así como, con bajos estándares ambientales y sociales aprobados<sup>89</sup>, lo cual imposibilitaba aún más una mirada estructural-territorial del espacio donde se insertaba la consulta; (3) finalmente, no se tomó en cuenta la deuda histórica que tiene el Estado en zonas como las del lote 192, donde las falencias estructurales, los vacíos normativos y las deficiencias e inexistencias de servicios públicos interculturales que tienen por derecho los pueblos indígenas generan arquitectura de desigualdad que permite perpetuar las inequidades, injusticias e impunidades.

Por lo señalado, este proceso pone en evidencia que la consulta en el Perú no se encuentra vinculada ni como norma ni como proceso, a las problemáticas de índole estructural, tal como debiera ser según los estándares internacionales. De ahí que los pueblos en el lote 192 exigieron alcanzar al menos un número de “condiciones mínimas” antes de iniciar el proceso formal de consulta, de tal manera que tuvieran una base más equitativa sobre la cual dialogar las afectaciones futuras.

A esta problemática estructural, habría que añadir las limitaciones del Estado en su comprensión de la memoria territorial y la de la población indígena. Esta memoria en el contexto extractivo del lote 192 ha demostrado tener muy presentes los intercambios con la empresa petrolera (entre tratos y maltratos) y con las instituciones estatales (teñidos de experiencias de exclusión y olvido). La memoria en el lote 192 está entretejida por una estela de pasivos sociales, culturales, ambientales y políticos, los cuales tienen, sin duda, repercusión (afloran) en el modo en que los pueblos se relacionan y dialogan con el Estado actualmente.

89 Nos referimos principalmente a los instrumentos de gestión ambiental (donde se incluye en parte, la gestión social) con los que había venido (o tendría que haber venido) operando Pluspetrol: el PAMA, PAC, Plan de Cese, Plan de Abandono, etc.

Esta experiencia nos mostraba que no hay procesos de consulta sin huella en la memoria de los cuerpos, las mentes y los territorios de los pueblos indígenas, por lo que se hace necesario, en casos como el del lote 192, con una historia de afectaciones de larga data, una gestión del diálogo y la negociación en términos especiales tomando en cuenta la historia estructural, la memoria y su restauración, y el entendimiento de que los pueblos miran y deciden el futuro reafirmando y sufriendo su pasado a la vez que viviendo necesidades estructurales urgentes.

**Logro.** En este marco, el logro más evidente del proceso fue que los organismos internacionales y el Estado mismo (presionado a su vez por la escala internacional) consideraran que las “condiciones mínimas” establecidas por los pueblos indígenas para iniciar un proceso de consulta en el lote 192 eran legítimas y no tenían que ver con coacción o con caprichos extremistas. Ello llevó a la firma de diferentes acuerdos entre los que se encontraban, en un primer momento, la mejora de los contratos petroleros y la respuesta a problemas estructurales e históricos, los cuales, de otra forma, hubiera conducido a un proceso de consulta asimétrico y, paradójicamente, de vulneración de derechos (permitiendo, por ejemplo, que se instaure la actividad petrolera por treinta años más sin tener seguridad de cómo se remediarían los más de 2000 sitios impactados ni de cómo se gestionaría la contaminación de la nueva operadora). Estos hechos marcan un estándar con relación a los procesos de consulta en el Perú, al hacer que el Estado se enfoque en atender la problemática social de forma integral, de manera previa y no se limite solamente a la actividad extractiva *per se*, como si esta no tuviera “nada que ver” con el contexto (de vulneración) en el que se desarrolla.

Asimismo, al poner en claro la necesidad de incidir sobre otras condiciones futuras de operación del lote, las federaciones dejaron establecida otra forma de hacer consulta, en la cual se cautelen derechos pendientes en el traspaso de obligaciones de un titular a otro, para que, finalmente, queden claras las obligaciones del nuevo operador y, así (si el Estado reduce su genética extractiva), no se repita la historia de destrucción. En resumen, a lo largo de este proceso los pueblos indígenas mantuvieron una posición firme de garantizar sus derechos para poder ser consultados.

Este precedente nos lleva a reflexionar sobre la continua necesidad de reinventar y descolonizar otros derechos ciudadanos alcanzados más allá

de la consulta, como aquellos que los pueblos indígenas adquirieron a partir de los diferentes acuerdos con el Estado peruano: el derecho al agua, a la salud, a un ambiente sano, a la titulación (Okamoto y Zúñiga, 2015). No obstante, y a manera de epílogo perenne, queda claro que de buscar hacer extensivas dichas reinversiones del derecho (desde el contexto de las cuatro cuencas, por ejemplo) a otros procesos y territorios indígenas, deberán estos vincularse a procesos de institucionalización que impliquen conectividad con mecanismos de participación de mayor alcance en la toma de decisiones territoriales, así como el continuo ejercicio de la autodeterminación (en sus propias modalidades) dentro de sus territorios.

## 5.2 PREPARACIÓN DE LA ENTIDAD PROMOTORA Y FORTALECIMIENTO DE UNA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA ESTATAL

**Límite.** Durante la consulta del lote 192, las entidades promotoras y técnicas que intervinieron han justificado constantemente sus limitaciones de comprensión y gestión frente al proceso; manifestando en más de una ocasión que dichos procesos de consulta son nuevos para ellos y, por lo tanto, se trata de un aprendizaje en el tiempo.

Más allá de la comprensión de por medio a dicha retórica, pues se reconoce que cada proceso requiere un nivel de flexibilidad y aprendizaje constante, la justificación de poca experiencia en procesos de consulta conduce a una reflexión sobre la fragmentariedad del Estado, que parece haber inhibido una actuación coherente (intersectorial, por ejemplo), en la que no parece posible siquiera establecer eficientemente diagnósticos adecuados de los contextos donde se desarrollan las consultas. En el caso del lote 192, esto fue evidente incluso a pesar de haber tenido para ese entonces varios años de diálogo institucionalizado. Resulta más alarmante aún si se considera que los procesos de consulta en el Perú se han implementado oficialmente desde el año 2004 y, por ello, existe una trayectoria de la cual el Estado puede tener o incorporar lecciones aprendidas.

Además, se hace evidente con esta reflexión que identificar a los pueblos y comunidades, y tener esta información en bases de datos (como aquella elaborada por el VMI para la consulta en el Perú), no implica un conocimiento

profundo de cada realidad sociocultural en donde se efectúan los procesos, peor, si quienes realizan dicha identificación son personas ajenas a las realidades en cuestión. El caso del lote 192, en el que coexisten diversos pueblos y realidades en una misma cuenca, demanda análisis y conocimientos más finos de la realidad para poder establecer las estrategias de gestión pública en torno a dichos contextos. En ese marco, cada pueblo demanda de un *pool* de profesionales multidisciplinarios para establecer identificaciones adecuadas y, sobre esta base, iniciar “los aprendizajes eternos” que el Estado reclama en su relación con los pueblos indígenas.

Finalmente, el proceso del lote 192 evidenció a un VMI subordinado al ente promotor, el Minem. Aunque para aquellos imbuidos en las dinámicas institucionales del sector público esto no resulte una novedad, es preciso señalar que estas jerarquías en la gestión pública llevan, en los casos de consulta previa, a que la labor de protección de los pueblos indígenas, que por competencia tiene el VMI, se vea mermada e incluso alienada a los intereses netos del sector extractivo del Estado. Al respecto, el Estado no ejerce eficientemente la fiscalización de los procesos de consulta. En gran medida, esta subordinación del VMI a decisiones sectoriales, se debe a que la propia norma de consulta determina que sea la entidad promotora la que tenga “la última palabra”, convirtiendo al VMI en una entidad que acompaña débilmente el proceso y que, en muchos casos, ejerce incluso funciones en contra de los intereses y derechos de los pueblos indígenas.

Además de los ejemplos alcanzados, tenemos el de la etapa de discusión de la Tabla de Afectaciones del Plan de Consulta, donde, la directora de Consulta Previa del VMI, en ese entonces Ángela Acevedo, cuestionaba, en la misma línea de funcionarios del Minem, la necesidad de mayor precisión en las afectaciones a la salud asociadas a la actividad petrolera, para lo cual, los indígenas y el equipo técnico tuvieron que recurrir a citar documentos del propio Minsa con el fin de argumentar a favor de la existencia de dichas afectaciones, que de otro modo, hubiera limitado aún más el tipo de información que se brindaría en las comunidades. Este tipo de actitudes se vio también en las limitadas interpretaciones del VMI sobre la norma nacional e internacional (como el derecho de consentimiento previo, libre e informado) y, sobre todo, desconociendo y promoviendo, en algunos casos, situaciones de afectación negativa frente a la buena fe de los pueblos. El caso del lote 192 permite ver que a lo largo del proceso de consulta y frente

a las diferentes deficiencias en el cumplimiento de la norma, el Mincul se limitó a un rol de observador. Su participación estuvo precedida por la idea de “estar aprendiendo”, incluso, su propia norma, lo cual, finalmente, legitimó un proceso que vulneró su propia legalidad.

A esta situación, se agrega que, como se ha mencionado, la falta de metodologías adecuadas lleva a que tampoco existan procesos de rendición de cuentas o de medición de resultados bajo criterios interculturales. Ello induce a que dicha institución no pueda establecer de manera eficaz un balance para la mejora de los procesos de manera paulatina; tampoco permite que, en una proyección a largo plazo, el Estado pueda establecer criterios para la modificación de las normativas y la exigencia de mayor eficacia procedimental.

**Logros.** En cuanto a este estándar internacional de consulta, son pocos los logros alcanzados. Por un lado, se logró que el VMI inicie una labor de balance de resultados, por lo menos, para la etapa informativa. Aunque no cumplió finalmente con emitir este balance, quedó el precedente de su necesidad, al menos, en el plan de consulta, como propuesta de las federaciones Fediquep y Feconaco. Este tipo de balances son importantes en tanto constituyen una herramienta para que entidades como el VMI mejoren paulatinamente la implementación de procesos cada vez más interculturales con pueblos indígenas, incorporando criterios interculturales (indicadores definidos junto con los pueblos indígenas) y lecciones aprendidas en las diferentes etapas. Queda pendiente, sin embargo, no solo implementarlos para mejorar procedimientos que permitan, a su vez, una proyección a largo plazo, en la que el Estado pueda mejorar la normativa de consulta.

Por otro lado, los pueblos lograron escoger a los intérpretes que acompañaron el proceso de consulta entre aquellos acreditados por el Mincul (por tanto, contaban con capacitación para desempeñar “oficialmente” la función). Al respecto, se logró cambiar una lógica de imposición de intérpretes que, a pesar de manejar la lengua, no necesariamente podrían conocer el contexto en el que se desarrollaría el diálogo. Esto hizo que los contenidos (de gran complejidad) fueran interpretados con mayor eficiencia, adecuándolos mejor al tipo de espacio e intercambio que se daba con el Estado.

### 5.3 PREPARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN TEMAS DE DERECHO Y CONSULTA

**Límites.** Como se ha podido observar, la información, los mecanismos de diálogo frente al sector y las metodologías produjeron escenarios de asimetría.

El contexto de los territorios indígenas del lote 192 es, desde diversos ángulos, desventajoso para los pueblos indígenas que ingresan a un proceso de consulta, incluyendo, por ejemplo, que ninguno de los pueblos cuenta con personas con educación superior o formación técnica en temas extractivos o relativos que pudieran servir de bisagras, en el mejor de los casos, para una toma de decisión informada. Por el contrario, la actividad petrolera en la zona, se ha constituido con niveles de violencia y vulneración de derechos que han restado muchas de sus capacidades de respuesta para hacer frente a la compleja problemática. En ese contexto, el VMI tiene la obligación de generar espacios de intercambio con los pueblos brindando, por ejemplo, “asistencia técnica” contextualizada, cuestión que no fue ejercida a pesar de varios años de diálogo institucionalizado. Asimismo, hay que reconocer que las organizaciones imbuidas en procesos de diálogo para dar inicio a la consulta, tampoco han ejercido su derecho a exigir que el VMI asuma su responsabilidad, con lo cual, se ha perdido la oportunidad de llegar a un proceso de consulta, en términos de la norma, con mejores posibilidades de diálogo.

No obstante, como podemos ver en cuanto a estándares internacionales, la misma norma de consulta está lejos de responder a las garantías de equidad que todo proceso de consulta debería tener de oficio. Esto constituye un reto para la institucionalidad estatal.

**Logros.** En este punto, el principal logro de las organizaciones ha sido responder a las asimetrías de poder, buscando nuevos capitales de conocimiento y la unidad entre pueblos. En ese camino, los pueblos han desarrollado diferentes estrategias de respuesta en alianza con entidades externas, llámense ONG, organismos internacionales, Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, universidades o instituciones de apoyo técnico, o entre las mismas organizaciones representativas de diferentes pueblos. Asimismo, las organizaciones, desde hace varios años, han

implementado mecanismos independientes de monitoreo ambiental y han fortalecido sus dirigencias y la acción de unidad de los pueblos para poder enfrentarse de manera conjunta a las asimetrías mantenidas por el Estado. Complementariamente, los pueblos vieron fortalecidas sus dirigencias, con mayores conocimientos sobre los sistemas jurídicos y administrativos estatales, y fomentaron la unidad con otros pueblos indígenas. Esto último fue crucial en tanto se trataba de pueblos con enfrentamientos históricos, que al unirse bajo un solo paraguas de lucha, lograron entablar relaciones más allá de la reivindicación comunal para apropiarse de sus representatividades colectivas como pueblos enteros, lo que generó una presencia y capital más consistentes.

Hay que reconocer que muchos de estos procesos han dependido de fuentes externas a los pueblos, recursos que han sido aprovechados para poder “conocer”, en términos indígenas, aquello que tanto les ha afectado y por lo cual deben cuidarse en el futuro.

Así, la voz de sus técnicos indígenas como de sus dirigencias adelante del diálogo, con mayor preparación y base, ha generado un grado de legitimidad de los discursos de los pueblos que ha sido reconocido por el mismo Estado. Adicionalmente, la unidad de pueblos —con historia de enfrentamientos— para poder luchar ha sido un capital social importante que ha permitido presentar agendas de reivindicación que abarcan no solo a una comunidad, sino a pueblos enteros defendiendo sus territorios.

Es importante tomar en cuenta, a nivel interno de los pueblos, que la articulación interinstitucional de parte de las organizaciones indígenas y sus técnicos, asesores y sociedad civil requiere de procesos de confianza plenos, así como de coordinación y unidad programática bajo la conducción plena de las visiones y horizontes de vida de los pueblos indígenas, condiciones que se han intentado construir en este proceso con diferentes matices.

En estos casos, es necesario advertir acerca de las jerarquías del saber, en tanto los conocimientos deben horizontalizarse y crear sinergias éticas, técnicas y políticas para poder establecer propuestas que asuman un lenguaje de doble vía: hacia el Estado, de manera razonable, y hacia los pueblos, conteniendo sus sueños, necesidades e intereses.

Tanto para este marco como con el Estado, es necesario descolonizar los modos de articulación, ser propositivos en cuanto al diálogo con las organizaciones y esforzarse por horizontalizar relaciones entre los mismos técnicos e instituciones aliadas, y con los pueblos indígenas. Lo más importante es buscar siempre unidades diversas, sin forzar particularidades, gestionando tensiones entre los pueblos y, sobre todo, estableciendo un pacto ético con la sociedad civil para no romper internamente a los pueblos en sus procesos reivindicativos, anteponiendo las visiones indígenas a los objetivos de proyecto que cada actor trae como capital de apoyo. Ello denota una actitud de parte de los aliados que permite aportar y ayudar a llenar los vacíos de conocimiento, pero, a la vez, a ser receptivos con las enseñanzas de la memoria, la experiencia y el saber de estos pueblos.

## 5.4 IDENTIFICACIÓN, ALCANCE E INFORMACIÓN EN CUANTO A LA AFECTACIÓN DE DERECHOS

**Límites.** El proceso de consulta del lote 192 nos muestra varios límites en torno a la interpretación formalista del derecho.

En primer lugar, tenemos que cada pueblo piensa su contexto social a veces como pueblo, otras con respecto a comunidades; pero siempre tomando en cuenta el valor territorial que puede extenderse más allá de las circunscripciones formales. Esta interpretación difiere de la interpretación arbitraria que tiene la entidad promotora sobre afectación a los derechos, ya que esta concibe dicha afectación solo en la circunscripción de los límites administrativos de la concesión, de forma similar a como ocurre en Colombia (Fundación para el Debido Proceso / Oxfam, 2015). De esta manera, limita el derecho a la consulta a los segmentos de un territorio que el Estado identifica como directamente afectados, cuando las afectaciones no se ven limitadas por los linderos de una concesión.



El reconocido caricaturista nacional Carlín dedica en la edición del 05/02/2015 del diario *La República* una ilustración respecto al histórico conflicto generado por la empresa Pluspetrol Norte S. A. en las cuencas del Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, demostrando la arbitrariedad de las delimitaciones administrativas de las concesiones petroleras.

En todo caso, la interpretación de la afectación (el tipo y el ámbito de afectación) no se viene definiendo junto con los pueblos indígenas. El lote 192 ofreció una oportunidad para entender la necesidad de tratamiento diferenciado sobre este aspecto. Por ejemplo, el pueblo quechua del Pastaza planteó que las afectaciones no pueden ser concebidas solo desde el enfoque arbitrario de “zona de influencia directa” versus “indirecta” y solicitaron que se les consulte como pueblo que sería afectado en su conjunto a lo largo de toda la cuenca (y no solo a las comunidades de la zona alta). Por su parte, los achueros del Corrientes plantearon ser consultados como comunidades afectadas directamente. Cada uno respetando sus miradas territoriales, comprendieron a su vez que los kukamas, en razón de su ubicación aguas abajo se veían afectados por las actividades tanto del lote 192 como, directamente, por las del lote 8, y por ello, fueron invitados a las reuniones de consulta (además, por pertenecer a la misma plataforma indígena de PUINAMUDT).

De este modo, las afectaciones percibidas por cada pueblo difieren y deben ser tomadas en cuenta para no causar divisiones y profundizar la debilitación de los capitales sociales que estos pueblos conciben como ligados a sus territorios y los modos de política territorial que viven y practican.

En cuanto a información, la afectación del territorio es consecuencia de cuarenta años de explotación petrolera, por lo que se cuenta con diversos instrumentos de gestión ambiental que deberían dar un panorama de información precisa, científica y social de la situación en la del territorio indígena al terminar el contrato de la empresa petrolera.

Un límite claro de este proceso es que no existió en ningún momento la voluntad por brindar información precisa sobre las condiciones en las que quedaría el lote, tanto en obligaciones como en impactos, y lo que representaba para la población esa situación sobre sus vidas. Mucho menos, se brindó información relevante sobre las inversiones que se harían en el lote; por ello, no se tiene una idea de las ganancias y beneficios que esta operación traerá a las empresas (un tema de interés para poblaciones impactadas y relacionadas con empresas extractivas no de un o dos años, sino de varias generaciones).

Pero esto es en el caso de un lote petrolero con un largo período bajo explotación. Para otros casos, el asunto se complica, ya que los EIA que necesitarían tener para contar con mejores criterios de decisión, son elaborados después de otorgado el derecho y por contrato con la empresa petrolera. Cabe señalar que el Estado ha indicado que los EIA no son consultables, lo cual, sumado a los bajos estándares de participación para su elaboración, genera complicaciones al establecer acuerdos con el Estado respecto a las afectaciones.

En un marco restrictivo para tomar decisiones informadas, la consulta puede terminar sirviendo como un espacio para incluir oportunamente salvaguardas a estos instrumentos de gestión (como el EIA). Es más, es aprovechada de esta manera, precisamente, debido a las pocas oportunidades de participación con las que cuentan los pueblos indígenas para influir en dispositivos que son cruciales sobre sus territorios. Mientras algunos análisis perciben esto como la intención de los pueblos de superponer intereses o confundir derechos (Fundación para el Debido Proceso / Oxfam, 2015)<sup>90</sup>, lo

90 De ese modo, algunos investigadores mencionan que “se advierte que uno de los aspectos más problemáticos es la confusión de la consulta previa con mecanismos de participación social en materia ambiental, cuyo fundamento y naturaleza son claramente distintos” (Fundación para el Debido Proceso / Oxfam, 2015).

concreto es que utilizan la consulta para responder a coyunturas en las que ven necesario defender sus derecho, porque son conscientes de que no habrá otra oportunidad ni modo de realizarlo (no podrán influir en el EIA, aun con lo crucial que termina siendo para prevenir, mitigar y remediar daños durante los siguientes treinta años de sus vidas). Esta situación requiere entender articuladamente los procesos en los que hay necesidad de abrir la participación, y mejoraría con la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de instrumentos y en procesos de gestión territorial de enfoque más integral como el OT y el EAE.

**Logros.** Se resaltan dos logros. El primero fue haber establecido acuerdos con el Estado para que se pueda consultar según la perspectiva de afectación que tienen los pueblos indígenas, incluyendo a comunidades que están más allá de la clasificación de pueblos afectados solo por la concesión administrativa; así, el Pastaza pudo ser consultado dentro y fuera del lote, y se pudo hacer reuniones conjuntas como interpueblos.

El segundo (aunque en menor medida) fue la aceptación del Estado, a insistencia de las comunidades y sus organizaciones, de que debía mostrar información medianamente relevante para el lote. Esto permitió revisar el contrato, por lo menos, aunque la información ambiental tuvo que ser proporcionada por el equipo técnico de las organizaciones representativas. Asimismo, el equipo brindó la información de normas internacionales y los aspectos técnico-financieros y de producción del lote.

## 5.5 OPORTUNIDAD Y CONTENIDOS

**Límites.** Este estándar señala que la consulta se debe realizar de modo previo “desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones” (Corte IDH, 2012). En el caso del subsector hidrocarburos en el Perú, la oportunidad de realizar una consulta que permita “influir en el proceso de adopción de decisiones” termina opacada por procedimientos administrativos efectuados por instituciones distintas del ente promotor, el Minem, y que son sustanciales para la toma de decisión. El principal acto lesivo, sucede bajo las competencias de Perupetro para otorgar derechos a las empresas petroleras (como “dueño” del petróleo en representación del Estado peruano

y, por tanto, el encargado de firmar los contratos). Para poder otorgar estos derechos, Perupetro cuenta con una serie de fases (reguladas por la institución) que abarcan la elaboración de las bases de la licitación (en las que se aprueba el proyecto de contrato y la demarcación de los lotes), la licitación o negociación propiamente dicha y hasta la entrega de la buena pro antes de que el Estado emita el decreto supremo que aprueba el contrato. Es decir, Perupetro (y no el Minem) es la institución que vela por el contrato y la demarcación del lote, aspectos fundamentales en los que los pueblos tendrían que incidir para salvaguardar afectaciones.

Por ejemplo, si el Estado decidiera realizar la consulta después de que Perupetro diera la buena pro a la empresa petrolera y antes de aprobar el decreto supremo (estaría dentro de lo que establece la ley en términos de la oportunidad para la consulta), los pueblos no tendrían posibilidad alguna de dialogar ni influenciar en el contenido de dicho decreto; por tanto, no tendrían injerencia sobre la delimitación del lote (que podría vulnerar lugares sagrados, por ejemplo) o en el contenido del contrato (que contiene los términos que el Estado y la empresa estarían obligados a cumplir durante los años de actividad). El contrato resulta crucial para los pueblos indígenas, porque contiene, además, aspectos relacionados con la afectación de sus derechos, como las cláusulas sobre servidumbre (el uso de sus tierras), las obligaciones ambientales, los beneficios, los aspectos laborales, entre otros. Si fuera así, el Estado estaría realizando una consulta a sabiendas de la imposibilidad de tomar acuerdos significativos para los pueblos indígenas que tendrían que convivir décadas con la actividad extractiva.

En efecto, en el Perú, se han realizado consultas entre los años 2013 y 2015 sobre la base de la insignificancia de acuerdos que salvaguarden realmente las afectaciones asociadas a la explotación de petróleo en territorios indígenas amazónicos<sup>91</sup>. Tras la sistematización y revisión de las actas de consulta de estos procesos —sobre los cuales el Estado peruano se vanagloria como “experiencias exitosas” en diversas instancias internacionales—, se evidencia que en ninguno de los casos se efectuaron cambios en los contratos y tan solo se lograron acuerdos que enuncian lo que constituye obligaciones del Estado (un gran número de estas incluso con promesas inciertas de “coordinar con la entidad competente” y sin precisión

---

91 Sin haberse necesariamente aprobado la buena pro.

de tiempo para su resolución necesariamente) o se detalló compromisos de Perupetro que competen a su función como entidad promotora de la inversión. En el caso del lote 195 de Loreto, incluso se encuentra un acuerdo de consulta en que el Estado tiene la potestad de cambiar discrecionalmente el contrato petrolero; así, se anula cualquier oportunidad de decisión desde los pueblos sobre lo que el Estado y la empresa finalmente acuerden realizar en sus territorios. Con todo ello, el estándar de “previo” queda como un mero formalismo, vaciando de contenido la consulta.

Definir con claridad la oportunidad de la consulta es crítico para construir contenidos que realmente salvaguarden los procesos. En concreto, la oportunidad, debería estar estrechamente ligada a los momentos que permitan cambiar contenidos significativos, con posibilidad de vulneración de derechos. En el caso del Perú, constituye un riesgo no tener actualmente definido dicho nivel de oportunidad de la consulta para los diferentes sectores. Queda claro que esto se debería determinar bajo una óptica de articulación de los procedimientos que enmarcan la aprobación de la medida administrativa (es decir, más allá de la óptica sectorial)<sup>92</sup>.

**Logro.** En un inicio (en el 2012), las federaciones mantuvieron la posición de no iniciar la consulta (hasta no lograr acuerdos sobre las “condiciones mínimas”) ni el proceso de licitación pública del lote hasta que “la consulta esté solucionada”. Esto permitió a los pueblos el influenciar de manera significativa en la elaboración de las bases de licitación, incluyendo cambios en el contrato petrolero, pues sabían que, una vez iniciado el proceso de licitación, quedarían sin oportunidad para cambiar su contenido.

Esta decisión marca un hito en los procesos de consulta de hidrocarburos en el Perú: Pueblos indígenas y Estado acordaban no solo los modos de realizar la consulta, sino que identificaban y definían la oportunidad de esta, llenando el vacío procedimental que la entidad promotora dejaba. Establecían así un camino de participación que permitía influenciar de manera significativa la toma de decisiones para dar inicio a las operaciones (especialmente, decisiones sobre las condiciones en que la operadora ingresaría al lote y el conjunto de obligaciones que requeriría para operar). Se reconoce que, a pesar de las resistencias mediáticas de ciertos sectores corporativos, así

92 No se detalla lo que implicaría en cuanto a las medidas legislativas, pues sería necesario un análisis aparte.

como por parte de ciertos sectores del Estado, el acuerdo de no iniciar la licitación hasta dar “solución al proceso de consulta” (lograr acuerdos sobre las “condiciones mínimas”) fue respetado.

Cuando se lograron los acuerdos sobre las “condiciones mínimas” en el Acta del 10 de marzo del 2015, quedaban menos de cinco meses para el término del contrato de Pluesptrol. Frente a la gran preocupación del Estado por conseguir un operador antes de finalizar el contrato vigente, los pueblos dieron muestra de una capacidad de diálogo importante y decidieron acordar que, solo para el caso del 192 y para ese momento específico, realizarían una consulta paralela a la licitación del lote, que debía respetar la posibilidad de seguir influyendo en la toma de decisiones sobre la licitación. Como se mencionó, luego de varios meses de reuniones técnicas, se arribaron a unos primeros consensos (fuera de las reuniones preparatorias) mejorando ciertas cláusulas contractuales en cuanto a ambiente, trabajo, supervisión del contrato, consulta y garantías del sometimiento de la casa matriz a tribunales nacionales en caso de perjuicios por el incumplimiento del contrato. De esta manera, se generó otro hito más a nivel nacional: el cambio de contrato de una empresa petrolera por medio del acuerdo entre los pueblos indígenas y el Estado.

## 5.6 TEMPORALIDAD Y PLAZOS

**Límites.** Diversos investigadores y organizaciones han planteado que la temporalidad fijada por la norma, implementada de manera estricta, es insuficiente para procesos de alta complejidad. Para el caso del lote 192, la temporalidad “oficial” de la consulta duró menos de lo establecido como temporalidad máxima (120 días), reduciéndose incluso las temporalidades clave, como la etapa de información y la de diálogo, que si bien fueron acordadas en el plan de consulta, no necesariamente tendrían que haberse ajustado a la realidad.

El Estado, además, en su *Informe Final de Consulta*, menciona de manera crítica dos aspectos: por un lado, los pueblos se demoran en entregar sus resultados de la etapa de evaluación interna; por otro lado, describe y justifica cómo acorta el tiempo del proceso de diálogo y lo da por concluido, aduciendo que los pueblos no llegaron a acuerdos. Esto lo mencionan sin tomar en cuenta que la temporalidad no estaba en los plazos máximos y

que tampoco había motivación para poder concluirla, porque ninguno de los supuestos fijados por la norma se cumplía.

En los dos aspectos, observamos que al implementar la norma, el Estado subordina la consulta a temporalidades externas: en el caso del lote 192, era claro que la temporalidad se sometía a la premura de la entrega del lote al nuevo operador y no respetaba las formas indígenas de deliberación y toma de decisiones.

**Logros.** Se ha generado en este proceso del lote 192 una nueva temporalidad para la aplicación de la consulta. Así, para los pueblos, la temporalidad formal de la consulta (la de 120 días) se ha reinventado a modo de epílogo de un extenso proceso de diálogo (de tres años), por el cual, el grado de influencia en la toma de decisiones tuvo un resultado diferente. Es más, la temporalidad quebrada por el Estado no hizo que el proceso de “consulta a la indígena” concluyera, sino que fuera del proceso de consulta oficial; se continuó con el proceso de diálogo con el Estado y se llegó a acuerdos sobre la base de los dos años de actividad petrolera dentro de las movilizaciones sociales realizadas.

## 5.7 PLANIFICACIÓN DEL PROCESO

**Límites.** La entidad promotora no logró planificar la participación de diversos actores relevantes para el proceso, como el OEFA, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Dirección General de Salud (Digesa) y otras instituciones que permitirían informar con mayor claridad sobre aspectos concernientes a los impactos pasados y futuros de la actividad petrolera.

Aparte, si bien las reuniones preparatorias funcionaron como espacios para la planificación de los procesos de consulta (en los que se consensaban los planes de consulta), también son un espacio que, al depender de la entidad promotora, limitaron un diálogo multisectorial en el que podrían haber abordado asuntos vinculados a las afectaciones, pero no propiamente de competencia del sector energético. De esta manera, se requiere de mecanismos de diálogo adicionales, tema respecto al cual, el VMI ha reconocido que tiene un reto<sup>93</sup>.

93 Presentación del libro de Ana Leyva (realizada en el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú el 28 de agosto del 2018), *Consúltame de verdad. Aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburoso*. Lima: Cooperación y Oxfam.

Adicionalmente, es preciso mencionar que los pueblos de las cuatro cuencas (agrupados en PUINAMUDT) propusieron al Estado, desde el 2012, la elaboración de lo que se pueden denominar “planes de consulta autónoma”, a manera de lo que James Anaya ha llamado la “consulta sobre la consulta” (Anaya, 2012), propuesta que ha visto avances en países como Brasil y Colombia<sup>94</sup>. Frente a este nivel de planificación autónoma, el Estado no brindó mayor respaldo. Sin embargo, en el caso de Acodecospat, se logró avanzar con una Declaración sobre la Vida Plena (con recursos propios), mientras que para el resto de federaciones indígenas ha quedado pendiente en la agenda debido a limitaciones presupuestales, principalmente.

**Logros.** El principal logro de las organizaciones fue abrir la temporalidad de las reuniones preparatorias hasta hacerlo el más largo de todos los procesos de consulta realizados bajo la ley (aproximadamente, tres años). Ello permitió que los pueblos puedan establecer espacios paralelos de diálogo técnico y político que permitieran generar las condiciones adecuadas para iniciar un proceso de consulta sin que se vulneren, por olvido, diversos derechos territoriales.

## 5.8 DEBER DE CONSENTIMIENTO

**Límites.** A pesar de los antecedentes internacionales y nacionales de por medio, tanto la entidad promotora como el ente rector de consulta no han desarrollado el consentimiento, ni a nivel normativo ni práctico, y lo terminado ha sido reducido y homologado a lo que se entiende por acuerdo. El lote 192 es uno de los tantos casos en hidrocarburos en el que no se ha cumplido este estándar; así, la praxis legal y procedimental del Estado reduce significativamente la posibilidad de garantizar adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas. Esto implicaría que el Estado mantiene una práctica de omisión flagrante que impacta directamente en los procesos de diálogo y, sobre todo, en el ejercicio de un derecho elemental.

**Logros.** Aun con las omisiones en su formal aplicación e institucionalización en el contexto peruano, los pueblos indígenas en el lote 192 lograron lo que podríamos llamar una “praxis tácita del consentimiento” al llevar el proceso de consulta a una temporalidad que les permitió establecer condiciones propias de negociación (esta duro un promedio de tres años).

94 Comunicación personal, 10 octubre 2018, Cathal Doyle (Middlesex University London).

## 5.9 DIÁLOGO, NEGOCIACIÓN Y DEBER DE ACOMODO

**Límites.** Nos encontramos con que el Estado no ha desarrollado esta obligación establecida por los organismos internacionales de derechos. Es más, en la práctica, ha sido reticente para modificar aspectos sustanciales del contenido de las medidas, como los contratos, garantías y beneficios de la actividad extractiva.

Además, de parte de las federaciones, un límite a este respecto fue el establecer 27 puntos de negociación en el Acta de Evaluación Interna, los cuales, pese a estar organizados en cinco subtemas clave, dificultaron la gestión de respuestas del Estado (e incluso de algunos aliados).

Asimismo, este estándar nos permite reflexionar sobre las carencias en el llamado “enfoque de género” durante el proceso. Es claro que se ha visto limitado el alcance de opiniones y análisis desde las mujeres y, particularmente, en las comunidades. Aunque asistieron madres indígenas a los espacios de diálogo con el Estado, no existieron las condiciones para recoger con mayor eficacia sus visiones y planteamientos, los cuales están integrados a los de sus pueblos, pero, sin duda, tienen particularidades que deben tomarse en consideración.

Finalmente, es preciso mencionar que en el plan de consulta se acordó para la etapa de diálogo, la que las federaciones y las autoridades competentes coordinarían para la debida difusión en las comunidades de la decisión adoptada (que no sería un acto realizado independientemente por el Estado). En todo caso, además de dar por concluida de forma unilateral la etapa de diálogo, el Estado incumplió claramente con este acuerdo, en tanto solo manifestó su decisión mediante un oficio dirigido a las federaciones.

**Logros.** A pesar de las limitaciones, es importante destacar que el proceso generó una serie de hitos en el marco de este estándar. Fuera de la “consulta formal”, las federaciones lograron flexibilizar el espacio de diálogo y acomodar aspectos del contrato, ofertas y términos sociales relegados. Asimismo, dentro de la “consulta formal”, lograron establecer condiciones de diálogo en el plan de consulta, en el que el deber de acomodo estaba presente, con lo cual se generaba un precedente para otros procesos de consulta (en los que aspectos como los beneficios directos sean incorporados). Finalmente, después de fracasar la consulta y continuar con el diálogo postmovilización,

se consiguió establecer con el Estado acuerdos que beneficiaron a las comunidades y que abordaron diferentes derechos conexos.

En resumen, el principal hito del proceso a nivel de mecanismo de negociación y consulta es haber generado una dinámica que integró diferentes plataformas que abordaron las competencias del sector extractivo e hicieron que confluyera el Estado de forma multisectorial para dar tratamiento a las conectividades de afectación social, económica, de salud, titulación, educación y saneamiento. El diálogo y los acuerdos postmovilización cumplieron con el fin de mediar la participación efectiva de la población indígena en torno a la protección de sus formas de vida, visión de desarrollo, su autonomía territorial, interés y, principalmente, sus derechos.

## 5.10 BENEFICIOS DEL PROYECTO

**Límites.** El Estado, al parecer, entiende la consulta solo como un trámite en el cual se debe dar viabilidad a la empresa petrolera, y esta, por añadidura, beneficiará con el canon y los convenios a los pueblos indígenas; por lo tanto, los acuerdos con la entidad promotora se limitan a las competencias del sector, en este caso, Perupetro o la DGAAE, que realizan acuerdos que no constituyen garantía alguna para la protección de derechos colectivos.

En un contexto donde la actividad petrolera ha existido durante más de cuarenta años, la población inicia procesos de reflexión diferentes de otros procesos de poblaciones en las que no ha existido nunca. Entre estas reflexiones, se encuentran las que corresponden a las ganancias que una empresa tiene en comparación con los impactos y procesos de degradación cultural, social y económica que han sufrido los pueblos. Los mecanismos de beneficio por medio del canon se hacen insuficientes, en tanto son mediados por gobiernos regionales y locales con poca capacidad de gestión y, en algunos casos, con claros indicios de corrupción. Finalmente, en el lote 192, al no tener derechos de servidumbre durante tantos años, debido a decretos que entregaron en servidumbre gratuita los territorios de los pueblos indígenas, esta situación se hacía más compleja.

Ante ello, a pesar de que los pueblos dialogaron extensamente para llegar a acuerdos, el Estado, en la etapa de diálogo, planteó que su propuesta de

beneficios era inflexible, beneficiosa y suficiente para poder dar viabilidad a la firma del contrato con la empresa. Adicionalmente, la insistencia de dialogar en términos indígenas sobre esta propuesta fue luego deformada por el Estado, cuyos representantes declararon que los pueblos solo tenían este desacuerdo (cuando nunca mostraron desacuerdo, sino voluntad de seguir dialogando), obviando otros aspectos sumamente delicados e importantes para ellos (servidumbre, titulación, protección ambiental). Esto, claramente, fue percibido como una coacción sobre el derecho de consentimiento y consulta de los pueblos, y terminó convirtiéndose en parte de los factores que detonaron conflictos con el Estado.

**Logro.** Uno de los logros del proceso de consulta del lote 192 es haber incidido en la aceptación y salida legal de parte del Estado para que este garantice el derecho al beneficio. Si bien el acuerdo de consulta oficial no fue firmado por los pueblos quechua del Pastaza y achuar del Corrientes, durante los dos años de consulta “a la indígena”, pudieron hacer incidencia para que el Estado responda ante sus exigencias, creando una cláusula que obliga a la empresa a direccionar un porcentaje de las ganancias directamente a un fondo de fideicomiso, que sirva para financiar proyectos que las comunidades conciban. Finalmente, después del fracaso de la consulta oficial y en el marco de lo que hemos llamado “consulta indígena”, los pueblos lograron acordar de manera multisectorial con el Estado la propuesta que habían planteado sobre beneficios, no en términos monetarios, sino en términos de proyectos para ser implementados por las propias comunidades: ello mostraba que estos pueblos no buscaban un beneficio individual netamente monetario, sino uno que implicara un beneficio colectivo en sus propios términos.

## 5.11 BUENA FE

**Límites.** Ya hemos indagado sobre el consentimiento y los límites que existen a nivel normativa, justamente para poder salvaguardar el principio de buena fe, durante la consulta. En el otro caso, el de no desintegrar la cohesión social, nos encontramos con que el Estado no ha practicado este principio.

Como se ha señalado en este documento, mientras la consulta se inicia con tres organizaciones representativas de los tres pueblos indígenas del Corrientes, Tigre y Pastaza, conforme pasa el tiempo y llegada la etapa de aprobación del plan de consulta, el Estado avala y defiende el proceso de división al

interior del pueblo quechua, integrando tardíamente a una organización no gubernamental, la cual nunca dialogó durante los dos años previos. El VMI adujo que esta también podía ser una organización representativa (sin tomar en cuenta el sujeto jurídico de ONG, que tiene una constitución que no es acorde con los modos tradicionales de organización), con lo cual termina por legitimar un proceso de desintegración social del pueblo quechua. Con esta organización, además, toman acuerdos para elaborar un plan de consulta separados: esto se hizo sin informar a las organizaciones indígenas con las que se llevaba adelante el diálogo, lo cual generó desconfianza en los pueblos.

Asimismo, el Estado decidió realizar consultas separadas, debido a la decisión del pueblo kichwa de hacer su consulta de manera independiente, rompiendo así la cohesión interpueblos que había logrado forjar.

Por último, la realización de una consulta acerca de un decreto que luego es desechado por el mismo Estado para aprobar un decreto no consultado es una clara indicación de **mala fe** con respecto al proceso de consulta en su conjunto.

## 6 CONCLUSIONES

### 6.1 CUESTIONES DE CONTEXTO. DERECHOS NO PRESCRIPTIVOS, SINO ADAPTADOS A LA REALIDAD INTERCULTURAL E HISTÓRICA

La consulta en el lote 192 consiguió elevar el estándar en la implementación y ejercicio de este derecho en el Perú, principalmente, a partir de propuestas que los pueblos indígenas formularon desde la experiencia devastadora de la actividad petrolera en sus territorios y que trajeron a la mesa con la intención de que la historia no se repita. El Estado, sin embargo, decidió unilateralmente culminar el diálogo aun cuando este (y la intención de llegar a acuerdos) se mantenía en pie con dos de las organizaciones que representaban a la gran mayoría de comunidades en el ámbito del lote: Fediquep (cuenca del Pastaza) y Feconaco (cuenca del Corrientes).

Para comprender las razones por las cuales el Estado peruano tomó esta decisión es necesario considerar, primero, el contexto económico, político, cultural y social en el que se produjo el proceso de consulta del lote 192. Al respecto, este documento intenta describir, en primera instancia, algunos de estos aspectos, entre los que encontramos una violenta, avasallante y discriminadora historia de la relación entre el Estado nación y los pueblos y territorios amazónicos; una serie de avances normativos en las últimas décadas en materia ambiental e indígena (como el derecho a la consulta previa) que, a su vez, se encuentran bajo constante presión para ser flexibilizados y recolonizados; un interés en mantener políticas neoliberales e inversión extractiva en el ámbito hidrocarburífero que implica la expansión de fronteras extractivas cada vez más hacia la Amazonía. Este contexto da luces de los cimientos sobre los cuales se sentó el afán del Estado peruano de dar continuidad al lote de petróleo más grande del país a expensas de la vulneración de derechos de las poblaciones afectadas por dicho proyecto, las que de por sí ya vivían en territorios impactados por más de cuarenta años de contaminación petrolera.

Consideramos relevante para el análisis anotar tres cambios normativos y en las posturas institucionales que se dieron con relación a la implementación del derecho a la consulta en hidrocarburos a nivel nacional, durante el proceso de consulta del lote 192: (1) con la aprobación de la Ley de Consulta Previa (LCP) y el acuerdo del Estado peruano de respetar el derecho a la consulta para el nuevo contrato del lote 192 (luego de períodos de incertidumbre y contradicción sobre su realización), se abrió la oportunidad para la construcción de un diálogo intercultural; (2) la implementación de la consulta pasó por el intento de convertirse en un mero trámite formal para viabilizar la licitación del lote 192 (y mantener el *statu quo* en las condiciones de extracción) a ajustar aspectos centrales en su procedimiento, que permitiesen un encuentro más intercultural tras la incidencia realizada por los pueblos frente al Estado; (3) mediante resolución ministerial (durante el proceso de consulta del lote 192), la DGAAE del Minem, se convirtió en la entidad encargada de realizar la consulta para los decretos supremos que aprobaran la suscripción de contratos hidrocarburíferos, sin vincular los procedimientos ni definir la oportunidad precisa de la consulta a los procedimientos de Perupetro, encargado, a nombre del Estado peruano, de firmar los contratos hidrocarburíferos. De esta forma, se alejó la posibilidad de modificatorias al contrato, cuestión que se mantiene en pie, y parece ser el resultado de una lectura que pretende facilitar las inversiones (pues al no poder los indígenas modificar cláusulas del contrato, generan menos “trabas” a la inversión). Esta imposibilidad, a su vez, fortalece perspectivas desde todos los frentes (pueblos, sector público y privado) sobre la “inutilidad de la consulta”, pues se le quita oportunidad a la toma de decisión relevante y, por tanto, se convierte en un elemento más en la base de los conflictos.

Asimismo, precisamente debido al contexto tan particular en el que se desarrolló la consulta del lote 192, los pueblos indígenas aprovecharon la oportunidad para enseñar al Estado la necesidad de vincular los procesos de consulta con las memorias territoriales de los espacios donde estas se desarrollan. Así, luego de tres años de diálogo (mesas y comisiones multisectoriales), el Estado y las federaciones indígenas llegaron a acuerdos previos al inicio formal de la consulta, consolidándolos en el Acta del 10 de marzo de 2015 (menos de cinco meses antes del término del contrato de la entonces operadora, Pluspetrol). Esta Acta contempló compromisos que permitieron encaminar algunas soluciones a la grave problemática del pasado y del presente, abordando las llamadas “condiciones mínimas” para iniciar la

consulta como el inicio al tratamiento de los miles de sitios contaminados, la vulneración a la salud, la falta de acceso a agua de consumo humano, la falta de reconocimiento de derechos territoriales, entre otros.

Así, el ejercicio de un derecho como la consulta, pensado para llegar a acuerdos sobre el futuro, obligó a mirar hacia el pasado afectado (que se mantiene presente), dejando una lección y un precedente importante para otros pueblos indígenas. Si bien no será posible establecer espacios institucionalizados de diálogo previos a iniciar procesos de consulta en todos los casos, en el Perú, al menos, la LCP permite la implementación de “reuniones preparatorias” que fueron (y pueden seguir siendo) valiosas, porque los pueblos indígenas y el Estado pudieron acercar miradas sobre el abordaje de estas memorias y expectativas territoriales de los espacios donde se planeaba instaurar la consulta. En el caso del lote 192, estas reuniones preparatorias permitieron, por ejemplo, establecer mejores condiciones de participación y veeduría durante el proceso, así como avanzar consensos en torno al cambio de cláusulas del contrato.

## 6.2 DEFICIENCIAS E INCUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DURANTE LA CONSULTA

Aun cuando el avance del diálogo y el arribo a compromisos posteriores a la consulta formalmente definida permitieron evitar muchos más drásticos efectos colonizadores sobre los territorios indígenas contaminados, la consulta formal del lote 192 en el 2015 fue considerada finalmente como un fracaso para los pueblos indígenas.

Esta mirada desde los pueblos ha sido fundamentada en el documento con el análisis realizado a la luz de los estándares nacionales e internacionales que existen para la consulta, los cuales, en gran medida, fueron incumplidos. La experiencia de la consulta del lote 192 evidencia un Estado con serias reticencias para alinearse con las obligaciones y recomendaciones internacionales respecto al derecho de consulta, incluso cuando la norma nacional genera oportunidades para una adecuación en buenos términos.

Entre los incumplimientos de estándares, resaltan la falta de consentimiento de los pueblos indígenas y la falta de garantías en la toma de decisiones relevantes y en el deber de acomodo. Estos son aspectos que aún quedan

por desarrollar de manera adecuada en el Perú, pues se puede decir que no existe a la fecha una sola experiencia de consulta impulsada por el Estado en los que dichos estándares (especialmente, el consentimiento) haya sido respetado. Para los pueblos indígenas, es importante recordar que son aspectos vertebrales a la consulta y que, a pesar de ello, resultan casi siempre obviados en la priorización de sus exigencias, convirtiéndose muchas veces en puntos de negociación que terminan siendo “sacrificados” porque el Estado los coloca como estándares irrealizables o inconexos al proceso de consulta. El consentimiento y demás estándares, una vez dejados de lado, terminan generando procesos de inflexión social que llevan a que el Estado los conciba de manera paralela en el marco de la resolución de conflictos, desgastando relaciones entre las partes, afectando a los pueblos, al Estado y a sus inversiones.

Las deficiencias encontradas durante el proceso de consulta del lote 192 se sintetizan a continuación:

- **Preparación limitada de los pueblos respecto a los procedimientos de consulta previa establecidos por el Estado.** Esto se da especialmente en el marco de proyectos que involucran un alto nivel de complejidad, como la de hidrocarburos, aun cuando el VMI del Mincul tiene la competencia de brindar asistencia técnica. Esto va de la mano, además, con la limitada información brindada a la población respecto a las afectaciones e impactos negativos asociados con la actividad petrolera hasta el momento de la consulta (sobre todo, en contextos de extracción de larga data como el caso del lote 192) y hacia el futuro.
- **Exclusión de información que inhibe una toma de decisión informada.** La experiencia del lote 192 apunta a la necesidad de desnaturalizar la idea de que los pueblos indígenas no pueden negociar contratos de manera técnica y que sus opiniones sobre este deben limitarse a cuestiones sociales, ambientales y laborales. Tal sesgo produce una desigualdad en el trato que se da a los pueblos (donde se produce el impacto) con relación a las empresas, en tanto estas sí reciben la información completa requerida para la toma de decisión de sus inversiones. Este prejuicio hacia los pueblos indígenas debe ser deconstruido, también, en la sociedad civil que en ocasiones los acompaña.

- **Omisión de marcos normativos internacionales.** El alcance del derecho a la consulta es, en la práctica, reducido únicamente a la normativa nacional, cuando en el Perú, el Convenio 169 de la OIT es de rango constitucional. En este caso, la omisión del Consentimiento Previo Libre e Informado (CPLI) es el más resaltante de los vacíos intencionales en la implementación de las consultas que realiza el Estado.
- **Débil entidad de control y falta de autonomía del VMI durante el proceso de consulta.** El VMI debió tener una actuación firme en su rol de protección de los derechos indígenas; sin embargo, se redujo a la de ser observador y sujeto de aprendizaje. La falta de independencia con relación a las decisiones de la entidad promotora (Minem) hizo que perdiera legitimidad desde un inicio frente a su obligación de generar garantías para que el proceso se llevase de la mejor manera.
- **Falta de balance.** El proceso de consulta careció de un balance de resultados finales y en sus diferentes etapas. El Estado aún no cuenta con mecanismos técnicos ni sociales (participativos) para realizar una “balance en proceso” que permita mejorar o ajustar los procedimientos en curso a la luz de los estándares existentes.
- **Temporalidades limitadas.** Queda claro, con la experiencia del lote 192, que los 120 días dispuestos por la LCP en el Perú para realizar una consulta son insuficientes si se pretende cumplir con el CPLI. Esto se torna más grave aún (y hasta coacciona la toma de decisiones) cuando la temporalidad de cada etapa se ve disminuida por la necesidad de ajustarse a aspectos externos al proceso mismo, como el afán del Estado por firmar el nuevo contrato petrolero previo al término del vigente para lo cual requirió expedir la consulta del lote 192. Existe un gran riesgo al priorizar la temporalidad extractiva sobre la del ejercicio del derecho.
- **Interpretaciones interculturales asimétricas.** Las herramientas del Estado para interpretar las propuestas de los pueblos en el diálogo son limitadas. Como se ha visto, mientras los pueblos propusieron diálogos en sus territorios, el Estado interpretó (a su conveniencia) que no existían acuerdos y dio por concluida la etapa de diálogo. Por ello, se requiere de marcos y mecanismos que permitan, en caso de desencuentros, generar canales de reinterpretación y de resolución de conflictos (que en el Reglamento de consulta, artículo 21, se señala como “agotar todos los

medios previstos para generar escenarios de diálogo”). Esto se vincula con el punto anterior, el de la necesidad de una entidad rectora firme que permita generar balances adecuados para la protección de derechos elementales y colectivos.

- **Indefinición de la oportunidad de la consulta.** El Estado peruano no ha precisado la oportunidad real para efectuar el proceso de consulta en subsectores como hidrocarburos, donde se comprometen procesos administrativos (relevantes para la toma de decisión) que van más allá de procedimientos manejados por la entidad promotora Minem. En el caso de hidrocarburos, están los procedimientos que maneja Perupetro con injerencias específicas sobre el contrato petrolero. Esto genera lo mencionado previamente: una inflexión necesaria, en tanto excluye a los pueblos de una participación significativa. Actualmente, si se aplicase la consulta bajo un régimen inflexible (por ejemplo, antes de emitir el decreto supremo que aprueba el contrato —como consta en la norma—, pero después de haberse tomado acuerdos entre Perupetro y la operadora), los pueblos perderían la posibilidad de **influencia real en la toma de decisiones** sobre el contrato y la demarcación del lote (y, por tanto, sobre la definición de impactos positivos y negativos). La decisión de vincular el proceso de consulta a modificaciones en el contrato se encuentra actualmente a discrecionalidad de la entidad promotora, pero sobre todo de Perupetro. Ciertamente, si la consulta se realizara en este contexto inflexible, Perupetro tendría la posibilidad de reabrir una negociación con la operadora en tanto los acuerdos de consulta son vinculantes, pero aun con todo, se vería afectada la eficacia y el costo-beneficio de los procesos de negociación (costos que asumen todos los peruanos con sus impuestos).
- **Condicionamiento del derecho a la participación de los beneficios.** Si bien, en un principio, se logró incluir la importancia de abordar este derecho en el proceso de consulta (pues se limitaba a mejorar el canon y promover la responsabilidad social corporativa), a la larga, la propuesta sobre beneficios se convirtió en un mecanismo para deslegitimar las decisiones de los pueblos indígenas. El Estado no pareció realmente comprender que la propuesta respondía a un derecho en sí, reconocido en estándares nacionales e internacionales, y asumió más bien una postura (y discurso discriminatorio) que equiparaba el beneficio a una dádiva con el fin de viabilizar el contrato petrolero.

- **Falta de buena fe y transparencia.** El cambio de la medida administrativa inicialmente consultada (de un decreto supremo que aprobaba el contrato de licitación a uno que aprobaba un contrato de servicios temporal), de espaldas a los pueblos, constituyó una vulneración de los principios de transparencia y de buena fe que norman los procesos de consulta. El *Informe Final de Consulta* que emitió el Estado no reconoce esta grave “jugada”.
- **División de pueblos y liderazgos colonizados.** A lo largo de la historia, entre los pueblos indígenas ha habido quienes se hayan articulados al poder con el fin de subyugar a sus propios (u otros) pueblos, desempeñando un rol funcional a las estrategias de división y a la incursión de emprendimientos con impactos contraproducentes sobre la vida de sus pueblos. En el caso del lote 192, la entonces dirigencia de Feconat y la ONG Oriap avalaron un proceso de consulta que las familias que se verían afectadas por el lote 192 llamaron “indigno”. Articularon así sus agendas con las del Estado para llevar procesos paralelos de consulta y lograr acuerdos que no garantizaban adecuadamente los derechos de los pueblos. El Estado aprovechó esto para legitimar una consulta basada en la mala fe, a la luz de la normativa internacional. A partir de ello, se generó un impacto social más en la zona.

### 6.3 LOGROS Y FORTALEZAS

Es preciso resaltar que no todo fue negativo en el proceso de consulta del lote 192. A continuación, se señalan algunos de los principales logros y fortalezas que se evidenciaron:

- **Mejora en la planificación.** Un hecho resaltante es que la elaboración del plan de consulta fue acordada con la entidad promotora (cuestión no explicitada en la norma), lo que llevó a elevar el nivel de información sobre impactos, mejorar condiciones para la elaboración de propuesta desde los pueblos y establecer con claridad la posibilidad de continuar modificando el contrato durante el proceso de consulta.
- **Documentación de daños.** Pese a que el Estado no brindó información adecuada, los pueblos y sus federaciones contaban con una larga e importante trayectoria de vigilancia territorial que permitió el levantamiento de información de los impactos producidos por la actividad.

Esta experiencia de vigilancia territorial (construida autónomamente desde las organizaciones indígenas y con el apoyo de algunas alianzas institucionales durante varios años) contribuyó, además, a cuestionar y retroalimentar el sesgo en las presentaciones que realizó el Estado sobre afectaciones, las cuales se centraban principalmente en aspectos positivos, posicionando los beneficios como mecanismos de “seducción” (Barclay, 2012b) para no polemizar la aceptación de condiciones de inversión sin garantías claras sobre el futuro de los pueblos.

- **Liderazgos fortalecidos sobre la base de la dignidad colectiva.** Un elemento clave que permitió sostener por años un proceso de diálogo y consulta en un contexto políticamente adverso para los pueblos y de tan pronunciada complejidad fue el haber contado con liderazgos excepcionalmente comprometidos con el mandato de sus pueblos. Los liderazgos de Fediquep, Feconaco y Acodecospat se mantuvieron firmes en la posición y defensa de decisiones colectivas manifestadas desde sus comunidades; no se sometieron a imposiciones a pesar de la fuerte presión y las infundadas críticas que recibieron durante las negociaciones (reuniones desarrolladas en su mayoría fuera de sus territorios), desde espacios externos (el Estado, la prensa e incluso algunos actores de la sociedad civil) y de parte de otros liderazgos indígenas (como Feconat y la ONG Oriap).
- **Definición de la oportunidad de la siguiente consulta.** Si bien se mantiene el vacío administrativo sobre la oportunidad precisa de la consulta en hidrocarburos, de manera concreta y práctica, los pueblos dejaron un precedente al establecer que la consulta debía darse antes de iniciada la licitación y/o negociación directa, para que se pudiera dialogar respecto a la medida y el contrato en condiciones más equitativas.
- **Apertura a salvaguardas.** Los acuerdos firmados entre el Estado y los pueblos sobre las “condiciones mínimas”, que permitieron el inicio de la consulta en el lote 192, sentaron un precedente para que futuros procesos de consulta vean la posibilidad de abrir espacios multisectoriales donde abordar las agendas de derechos conexos al derecho a la consulta (y que resignifiquen aspectos más allá de los económicos). De esta forma, se fortaleció la consigna “Sin derechos, no hay consulta”, establecida por los pueblos afectados por el lote 192.

- **Mejoras al contrato petrolero.** De forma sui géneris, los pueblos indígenas lograron mejorar e incluir nuevas cláusulas contractuales para mayor protección de sus derechos. Estos cambios partieron de propuestas indígenas —y no por iniciativa del Estado— y han permitido que los pueblos consultados que consientan la actividad petrolera en sus territorios puedan establecer mejores condiciones legales para el control y protección de sus derechos. Esto cambió radicalmente la forma en que el Estado venía realizando consultas con los pueblos indígenas, en tanto existen casos previos (como el del lote 195) en los que impulsó y acordó tener la potestad de cambiar el contrato de forma discrecional, aun después de firmada el acta de consulta.
- **La unidad entre pueblos indígenas y su capacidad de influencia.** La alianza entre diferentes pueblos indígenas, incluso históricamente enfrentados, fue una pieza central para enfrentar y redefinir el cauce del proceso de consulta (sobre todo, en momentos de tensión). Esta estrategia y lección se deben tomar en cuenta para todos los procesos en el futuro. Con pueblos divididos y enfrentados, y sin adecuación de espacios para que generen nexos entre ellos, el Estado reduce la posibilidad de alcanzar decisiones informadas y consentidas. Un tratamiento de este tipo puede contribuir a abrir brechas que terminan por excluir pueblos y profundizar divisiones en los mismos territorios generando impactos adicionales sobre el tejido social.
- **Consolidación de alianzas externas.** La unidad y fortaleza de la lucha emprendida por el PUINAMUDT consolidó, durante los años y con mucho esfuerzo, una amplia red de alianzas con la sociedad civil, universidades, especialistas, congresistas de la República, organismos internacionales, relatores de Naciones Unidas, estudiantes, colectivos, entre otros. Estas alianzas conformaron también núcleos de asesorías en la diversidad de temas, atendiendo en la medida que era posible cada uno en su complejidad: la identificación de sitios contaminados, pasivos ambientales y el análisis del marco normativo ambiental, las metodologías para la remediación ambiental y la identificación de daños, los procesos de titulación y el marco jurídico sobre tierras y territorios, el diseño de análisis toxicológicos y la gestión en salud pública con enfoque intercultural, el funcionamiento del tesoro público, las estrategias en inversiones extractivas y los mercados internacionales (de petróleo), las herramientas comunicacionales, el derecho corporativo y las

especificidades contractuales, entre otros. De hecho, este documento se ha detenido a mirar el rol de las asesorías indígenas más que las del Estado, en tanto, desde las federaciones, se consideró que cumplió un rol clave acompañando el proceso de consulta. Fue clave también en la medida que los “aliados” se mostraron críticos en sus intercambios con los pueblos, procurando mantener horizontalidad en los saberes, actitudes comprensivas a sus realidades y formas de relacionamiento intercultural, así como con la complejidad del contexto y la redefinición de agendas desde los pueblos. Esto último fue, sobre todo, una lección aprendida en el camino, pues el proceso se dio en un momento en que las ONG recibían fondos por proyectos de consulta previa (era un tema “en boga” en el trabajo sobre derechos humanos a nivel internacional) y, en ese sentido, se dieron tensiones (que con algunas ONG persistieron) acerca de la imposición de agendas impulsadas desde dichos proyectos sobre aquellas impulsadas desde los pueblos.

Si bien en la experiencia de estos pueblos, las alianzas han constituido en general una fortaleza, también nos enseña y permite recomendar, en particular a las organizaciones de la sociedad civil y la academia, a tomar cada vez más consciencia de la reproducción de roles coloniales en su relación con los pueblos indígenas con los que dicen trabajar. Muchas veces, estas relaciones asimétricas han sido resultado de lecturas fragmentadas del espacio territorial y a veces hasta convenidas (“por cumplir el producto” o “por recoger información y publicar”). El proceso del PUINAMUDT emprendió una importante lección para los “aliados”, en la que se exigió releer críticamente sus acompañamientos o sus “simples presencias” como actores externos en una reflexión autocrítica y colectiva en el caminar, de tal forma que evite contrarrestar emprendimientos emancipatorios y procure más bien responder estratégicamente, y junto con ellos, a sus visiones colectivas.

## 6.4 PENDIENTES

Tras esta aproximación (siempre insuficiente) de lo que para los pueblos indígenas y sus federaciones ha implicado el proceso de consulta del lote 192 en el 2015, queda, finalmente, reflexionar, por un lado, sobre las implicancias en su decisión de continuar conviviendo con la actividad petrolera, aun tras la avasalladora experiencia de contaminación de casi medio siglo en

sus territorios; por otro lado, sobre el rol de aquellos que depositamos esperanzas en este tipo de luchas hacia horizontes de convivencia cada vez más dignos.

Para lo primero, sin duda, prepondera la reflexión que los pueblos mismos (los quechuas del Pastaza y los achuareños del Corrientes) hacen en la evaluación interna, sobre todo, durante el encuentro interpueblos. Este encuentro, históricamente único en su tipo, vio discusiones e intercambios profundos que evidenciaron la forma en que los pueblos indígenas mantienen vigentes sus memorias territoriales, cargadas de abusos, humillación, muerte de hijos y tantos otros familiares, hasta la violación de mujeres hermanas en las bases petroleras. En ese marco, reflexionan también sobre la condición de dependencia que ha calado progresivamente en su “cotidiano territorial” y, por tanto, en la necesidad de generar alternativas a ese contexto impuesto que sienten que aún con el acceso a las bondades de la llamada “modernidad”, paulatinamente, los ha empobrecido en sus conocimientos y territorialidades; “casi hemos perdido nuestra lengua”, “ya no queríamos decir que éramos indígenas”.

Abordar estos aspectos vinculaban la reflexión a sus autonomías como pueblo, aquellas formas de gozar de los “antiguos”, y que sus hijos e hijas, cada vez, van perdiendo más con abruptas transformaciones en sus economías y relaciones. Las historias intercambiadas en sus propios lenguajes, traducidas o en castellano y con afición, mostraban también una examinación exhaustiva (que claramente venía de numerosas y nutridas conversaciones previas, asumimos, con guayusa y masato) sobre lo que podemos llamar la colonización de sus vidas. Esta examinación denota una firmeza muy digna a nuestros ojos “externos y amigos”: en esta, como pueblos, se ven no solo como víctimas, sino más que nada como agentes de transformación de sus propios futuros. Así, resalta de su lucha, a diferencia de otros pueblos que han visto sacrificar sus derechos (Valencia, 2014), la posibilidad de reinventar las geografías legales y rebatir la imposición e intercambios desiguales de conocimientos, de agendas ajenas y de la pérdida de sus espíritus y horizontes culturales. Así, se permiten, en ese marco, esbozar caminos más allá del petróleo, aunque conscientes de que se enfrentan con un gran reto.

Todo esto nos plantea, a su vez, otro reto a todos aquellos que desarrollamos y consolidamos privilegios de un contexto de destrucción petrolera como

el de estos territorios indígenas. Impera, en ese sentido, la necesidad constante de fortalecer las propuestas colectivas dignas frente a los avances desmedidos de las fronteras extractivas, de forma tal que evitemos ahondar en colonización y violencia. En el avance de dispositivos legales como la consulta previa, queda por ahora, de forma concreta, la necesidad de eliminar sus contenidos espurios (como derecho y en su implementación), así como de generar acompañamientos estratégicos que permitan seguir exigiendo con los pueblos que SIN DERECHOS, NO DEBERÍA HABER CONSULTAS.

# 7 EPÍLOGO DE UN NUEVO PROCESO DE CONSULTA EN EL LOTE 192 A INICIARSE A FINALES DEL 2018

Elaborado en colaboración con Frederica Barclay y Yaihza Campanario.

## ¿QUÉ PASA CON LA CONSULTA AHORA? UNA REFLEXIÓN ADICIONAL

Los pueblos del lote 192 saben en carne propia que hay diferencia en el trato que se da a las empresas petroleras que ingresan a sus territorios y el trato que les dan a ellos cuando exigen al Estado respetar sus derechos. Por ejemplo, como veremos a continuación, el Estado fue más rápido en entregar por dos años el lote 192 que responder al petitorio de consulta previa de los pueblos. Así, mientras que la negociación directa entre el Estado y la empresa duró quince días, y produjo un contrato que salvaguarda la continuidad de dicha operadora en caso exista fuerza mayor, para el caso de pueblos indígenas, este mismo Estado demoró casi tres meses en dar una respuesta definitiva al petitorio de consulta previa por los próximos treinta años de operaciones (pese a que la LCP determina solo catorce días), las cuales se veían venir para el año 2017. Esta respuesta evidencia que su derecho a la consulta se posterga hasta que exista físicamente una medida administrativa que afecte sus derechos.

Es importante indagar estas respuestas del Estado bajo un acertado marco de interpretación de la propia LCP y su Reglamento, y más acorde con el rol de salvaguarda equitativa de derechos.

Al respecto, el presente apartado analiza las respuestas públicas que dio el Estado por medio del VMI y del Minem a los pueblos indígenas del lote 192 para “postergarlos” y dejar en la incertidumbre su derecho a la consulta en el año 2017, dos años después de la consulta del lote 192. Esto llevó a que se produjeran nuevamente movimientos sociales y paros en el lote 192, cuyo resultado final fue la aceptación del proceso de consulta.

## **PRIMERA RESPUESTA: “NO SE NIEGA LA CONSULTA PREVIA, SOLO QUE ES UN TEMA MERAMENTE TÉCNICO Y NO POLÍTICO”**

Creemos que esta respuesta es una forma de encubrir la falta de voluntad política para aplicar el derecho de consulta. Veamos por qué. La consulta anterior del lote 192 (antes llamado lote 1AB), realizada en el año 2015, tuvo una declaración política tres años antes que terminara el contrato de la ignominiosa empresa Pluspetrol y, por ende, antes del inicio de la licitación o negociación directa con la nueva operadora.

La entonces presidenta de Perupetro, Rosa Ortiz Ríos, dijo en el 2012 que la consulta se desarrollaría antes de la suscripción del contrato de operaciones, con el propósito de asegurar que los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta formen parte de la medida administrativa que adopte el Estado, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. La PCM de aquel entonces reforzaba ese mensaje<sup>95</sup>.

Entonces, en el contexto de estas respuestas, ¿el Estado podía ofrecer una respuesta política antes de que concluyera el contrato petrolero? Sí.

## **SEGUNDA RESPUESTA: “NO HAY MEDIDA A CONSULTAR Y POR TANTO EL PETITORIO DE UNA CONSULTA EN EL LOTE 192 ES IMPROCEDENTE”**

El VMI emitió la Resolución Viceministerial 027-2017-VMI-MC como respuesta a una apelación producto del petitorio de consulta del lote 192 hecha por federaciones indígenas en abril del año 2017. En su primer artículo, la resolución menciona: “No hay medida a consultar y por tanto el petitorio de una consulta en el lote 192 es improcedente”.

Sabemos que la empresa Frontera Energy, debido a cláusulas que la salvaguardan, termina su contrato de explotación en algo más de un año, asimismo que la Ley 30357, para que opere Petroperú en el lote, plantea un dilema de cumplimiento, legal, social y político fuerte en Loreto, con lo cual, dará lugar, de todas maneras, a una nueva operadora y un nuevo contrato.

95 Ver <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Agosto/28-08-12-a.html>

Considerando esos dos puntos, ¿se va a suscribir un nuevo contrato con términos diferentes a los autorizados y que permita la exploración y explotación del lote por treinta años más? Sí (ya sea al terminar el contrato actual o cuando se decida suscribir un nuevo contrato con Petroperú). Entonces, ¿habrá una nueva medida para la nueva suscripción de contrato? Sí.

Debemos tener en cuenta que el Minem ha identificado, a partir del artículo 26 del Reglamento de la LCP y mediante la R. M 209-2015-MEM/DM, que el procedimiento administrativo a consultar es el decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de los lotes petroleros y gasíferos. Entonces, la oportunidad de consulta es antes de emitir el decreto supremo y el responsable es la DGAAE.

Si el VMI tuviera una interpretación distinta de la realidad política, la normativa nacional y sectorial, solo por cuestión de salvaguarda y advertencia (y en cumplimiento de su rol rector), pensamos que debió señalar en su resolución una fórmula como esta: "Todo decreto supremo que apruebe la suscripción de contrato de exploración y explotación, como lo dice la Resolución Ministerial 237-2015-MEM/DM, debe ser consultada a los pueblos del lote 192". Así de simple, una formulación técnico-legal como garantía.

Aunque (y esto para estar muy alertas) si se está preparando para el lote 192 (a espaldas de la transparencia y la buena fe) alguna prórroga o solo modificatorias de contrato (según la décimo segunda disposición complementaria, transitorias y finales del Reglamento de consulta previa), posiblemente no procedería la consulta previa. O peor, si el contrato no se modifica en nada y solo se explota (lo que haría inviable el lote a la larga, ya que las reservas paulatinamente se reducirían a cero), tampoco se consultaría. Sobre esto en específico, aún no se pronuncian ni el Minem ni el VMI.

Pero de ser el caso, el VMI podría garantizar el derecho generando entonces una fórmula de este tipo:

Todo decreto supremo que apruebe la suscripción de contrato de exploración y explotación, como lo dice la Resolución Ministerial 237-2015-MEM/DM, debe ser consultada a los pueblos del lote 192; **de haber una nueva medida diferente a la que aprueba una suscripción de contrato** o en caso no exista modificatoria, el Ministerio de Energía y Minas debe analizar si corresponde un nuevo proceso de consulta previa.

Si a ello le sumamos una recomendación para que esta decisión sea informada a los pueblos, el rol rector se completa y nos indica que el VMI se somete mucho menos a los grandes ministerios. Además, ello dejaría a los pueblos un margen de atención sobre la situación futura del lote y sus acciones legales y políticas correspondientes.

## RESPUESTAS CONFUSAS: EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DEL VMI CONFUNDE AL RESTO DE MINISTERIOS

En el considerando de la resolución del VMI se menciona que “El Estado debe evaluar si hay afectaciones distintas a las ya consultadas”, es decir, que ya se consultó y no tendría que haber necesariamente una nueva consulta.

Aquella afirmación no tiene sustento legal. Primero, porque haber hecho una consulta por suscripción de contrato no implica *a priori* que no se deba hacer otra consulta por suscripción de contrato. Todo lo contrario, cuando el procedimiento sea el decreto supremo que suscriba un contrato, este debería ser pasible de consulta. Sin embargo, el VIM entiende esto al revés<sup>96</sup> para beneficiar a la entidad promotora.

En segundo lugar, se hace una interpretación forzada del artículo 9 de la LCP, en el que se habla de la obligación del Estado de identificar las medidas que tienen relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de observar **si existiría una afectación directa** a dichos derechos. En un juego perverso de semiosis colonial, el artículo se usa para negar el proceso de consulta, aumentando en la interpretación, el término “distintas afectaciones” (inexistente en normativa), cuando se supone que este artículo tiene como fin salvaguardar a estos pueblos de las afectaciones directas que una medida, como la suscripción de contrato, produce.

En ese marco, es importante tomar en cuenta que, sin esa interpretación forzada en negativo, no hay ningún artículo en la LCP o su Reglamento, en el Convenio 169 o en jurisprudencia, que impida la realización de consultas si existen “distintas afectaciones a la antigua consulta”, o “por existir afectaciones ya consultadas”.

De hecho, a nivel nacional, solo hay dos supuestos para no hacer consulta previa: (1) si hay medidas complementarias (como se observó) o como indica el Reglamento de consulta en su decimocuarta disposición complementaria, transitorias y finales; (2) cuando la medida administrativa apruebe el reinicio de actividad en tanto no implique variación en los términos originalmente autorizados (como se ha dicho, en el caso del lote 192, habrá cambios en los términos, por exploración, por ejemplo).

Adicionalmente, el argumento sobre evaluar si se consultará o no en función a posibles nuevas afectaciones va contra de la jurisprudencia vinculante, la cual es categórica y dice, en la sentencia de Saramaka a Surinam: “134. [El Estado mediante la consulta aseguraría que] los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido(s) los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto”.

Tomando en cuenta este enfoque garante de derechos, el Estado establecería que la consulta es el mecanismo idóneo para poner en conocimiento de los pueblos los riesgos y afectaciones que continúan, que vendrán o no sucederán por la medida que permite la suscripción del contrato; por lo tanto, así exista anteriormente consulta, esta debería darse de nuevo.

Lo peor de todo es que las contradicciones del VMI siguen. La *Guía Metodológica de Consulta* (p. 69) recomienda al Estado evaluar en el plan de consulta y junto con los pueblos cuáles serían las afectaciones a sus derechos colectivos. Ello implica que, como mínimo, el VMI, en su resolución de septiembre, debió recomendar que las afectaciones de esta medida sean analizadas y evaluadas junto con los pueblos en el plan de consulta, como los menciona su propia guía.

Esto es coincidente con lo recomendado por la CIDH, que señala:

los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a participar en la determinación de los daños ambientales causados por los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales que se encuentren en curso, así como en la determinación de las afectaciones a sus actividades básicas de subsistencia<sup>97</sup>.

97 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: OEA. Párrafo 386.

Entonces, ¿en qué se sustentan aquellos considerandos de la resolución del VMI? Vaya Dios a saber. El asunto de fondo es que esos considerandos tienen consecuencias beneficiosas para el sector promotor. Por ello, el Minem y Perupetro se proyectan en términos que no están dispuestos en norma alguna y lo aprovechan de manera perversa.

Perupetro, en la nota de prensa del 26 de septiembre del 2017, dice:

Perupetro aclaró que hay plena disposición de parte del Ministerio de Energía y Minas para realizar una Consulta Previa, en el supuesto que el nuevo contrato que se negocie y proponga para su aprobación mediante decreto supremo, **implique nuevas afectaciones** a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (las negritas son nuestras).

Y la ministra de Energía y Minas, en una reciente exposición en el Congreso de la República señaló que: “La realización de un nuevo proceso de consulta previa se realiza cuando exista un acto administrativo a consultar **y este pudiera generar nuevas afectaciones** (las negritas son nuestras) a derechos colectivos de los pueblos indígenas”.

## OTRA RESPUESTA CONFUSA: “NO SE CONSULTA PORQUE YA SE CONSULTARON LOS DECRETOS SUPREMOS”

El desconocimiento y la interpretación ambigua del VMI tienen más repercusiones. El petitorio de consulta realizado por las organizaciones indígenas tuvo dos respuestas por parte del Minem que el VMI no ha tomado en cuenta de manera rigurosa en su análisis y respuesta<sup>98</sup>.

La primera respuesta del Minem<sup>99</sup> dice que “no procede la consulta porque se consultaron las medidas que suscriben los contratos por licitación y por negociación directa en la consulta del 2015”. Como se puede observar en la línea de tiempo de la consulta del 2015 (Tabla 1, p. 75), el decreto que fue materia de consulta (establecido en los planes de consulta) no fue el que se consultó finalmente: se cambió un decreto que aprobaba un contrato de

98 Las respuestas al petitorio fueron entregadas después de varios meses fuera del plazo dispuesto por LCP, cuestión que no es analizado por el VMI, en tanto este también incumplió con el plazo excediéndose casi por un mes.

99 Oficio 1025-2017-MEM/DGAAE.

licencia por treinta años, por un contrato de servicios temporal por dos años en pleno proceso de consulta, sin haber notificado a los pueblos indígenas.

Al respecto, vale destacar que el argumento de que se consultó el decreto se basa en considerandos equivocados establecidos por la resolución del VMI. Para justificar su argumentación, esta señala que “finalizado el proceso de consulta del 2015 se convocó a una licitación internacional por este mismo período”, la misma que fue declarada desierta y motivó un contrato temporal de servicios por dos años. Esta afirmación falta a la verdad. El proyecto de del citado contrato para lote 192, se aprobó por acuerdo de Directorio de Perupetro tres días *antes* de terminada la etapa de decisión de la consulta del 2015. El decreto supremo que aprobaba el citado contrato no se consultó.

Esta equivocación por parte del VMI evidenciaría un intento de encubrir la falta de consulta del contrato temporal de servicios de dos años, utilizando el Acta de Consulta realizada para un contrato diferente (el de licitación por treinta años). Pareciera que el VMI es capaz de incurrir en falsedades para darle argumentos al Minem de restringir el derecho a la consulta previa.

## **UNA RESPUESTA DESUBICADA: “ESPERAR A QUE TERMINE AL ACTUAL CONTRATO PETROLERO PARA SABER SI HAY AFECTACIONES O NO”**

Otro argumento del Minem<sup>100</sup>, (y ya nadie sabe qué opinan los ministerios). Es que debemos esperar a que termine el contrato para que podamos decidir si hay afectaciones o no. Esto supera todo sentido común.

¿Lo que estaba afirmando el Estado es que se consultaría cuando ya se haya aprobado la medida para suscribir el contrato?, porque de no ser así, ¿entonces, se consulta mientras el lote 192 está detenido porque no tienen operador?

Difícil saber cómo calificar esta respuesta. ¿mala fe, una burla?, teniendo en cuenta el poco tiempo en el que se pueden suscribir contratos en el plazo de negociaciones directas (quince días) con un nuevo operador (pero, claro no se puede hacer una nueva consulta).

100 Oficio 1045-2017-MEM/DGAAE.

Estas condiciones, que el VMI parece adoptar, no han ido acompañadas por un ápice de análisis de riesgo sobre lo que implicaría esta decisión del Minem.

## CONFLICTO Y NUEVAS RESPUESTAS

Las respuestas del VMI y del Minem no hicieron más que confirmar las diferencias de trato entre empresas y pueblos indígenas. Así, mientras que a la operadora del lote 192, le realizan un proceso de contratación en quince días, le flexibilizan el contrato y le aseguran la continuidad futura de sus operaciones (extendiendo por varios meses el tiempo de operaciones), a los pueblos, les interpretan la LCP y su Reglamento, negándoles la consulta y apuntando a generar incertidumbre sobre su futuro.

Esta actitud inflexible de parte del Estado ocasionó una nueva movilización por más de cuarenta días. Para finalizarla, el Estado volvió a sentarse en el lote con las organizaciones y sus pueblos, y, finalmente, firmó el siguiente acuerdo:

En caso exista un Decreto Supremo que apruebe la suscripción de un nuevo contrato de exploración y explotación en el lote 192, que implique posible afectación directa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el Estado peruano procederá conforme a lo establecido en el artículo único de la Resolución Ministerial 209-2015 MEM/DM para la realización de una Consulta Previa de acuerdo al Convenio 169 de la OIT y la normativa vigente en esta materia.

Con relación al contrato del lote 192, las federaciones y comunidades indígenas se organizarán de acuerdo a sus usos y costumbres a fin de recoger sus preocupaciones y formular sus planteamientos en materia social y ambiental. Estos serán dialogados con la representación del Ejecutivo a fin de estimar su incorporación en el texto del futuro contrato de exploración y explotación del lote 192. A partir del inicio de la formulación del contrato, de común acuerdo, se establecerán las reuniones y se informará a las comunidades del 192 de los contenidos incorporados.

En marzo del 2018, el Estado emitió dos propuestas que representan avances parciales a los vacíos existentes en temas de participación y oportunidad de la consulta, los cuales siguen en debate. Por un lado, debido a las reuniones y exigencias de las organizaciones porque el Estado plasme una

respuesta acerca de la oportunidad de la consulta vinculándola al proceso de negociación directa, Perupetro ha terminado por establecer un proceso especial para la negociación del lote 192. En dicho proceso, por primera vez, se reconoce a las organizaciones representativas de los pueblos como actores significativos para la toma de decisiones. Por otro lado, se ubica de manera controversial el proceso de consulta con respecto al procedimiento de negociación directa. Es controversial, porque lo colocaba después de los acuerdos de Directorio, aspecto seguía siendo debatido.

Por último y para cerrar esta primera etapa de una larga consulta, el Estado, después de largas discusiones e intercambios firmó el 15 de septiembre del 2018 un acta donde reconoce, mediante un cronograma, que la consulta se debe dar antes de negociar el contrato entre Perupetro y Petroperú. Con todo ello, es importante resaltar que el Estado no ha aprendido del proceso de consulta anterior, sobre todo, en lo concerniente a tomar en cuenta la memoria (esta vez, más inmediata) de la situación del lote. En esta memoria, se podría incluir, por ejemplo, el hecho de que el actual contrato no ha respondido a la protección efectiva de los derechos, aun cuando se han logrado avances significativos. Esto se da justamente porque el contrato no recogió aspectos relevantes que se pusieron en la mesa del proceso de consulta. Tampoco se ha logrado responder completamente a los acuerdos llevados a cabo en la consulta anterior, aspecto que va emerger en este nuevo proceso de consulta.

Elementos relevantes serían, por ejemplo, la situación ambiental y de vigilancia técnica por parte del Estado o la nueva operadora de los pozos cerrados, lo que puede producir, como en Colombia, nuevas afectaciones; la situación de las obligaciones y control en la reinyección; el asunto del beneficio social, al cual no se llegó a acuerdos y que no ha generado impactos positivos en las comunidades; la mejora de los aspectos laborales que no se han cumplido adecuadamente; la situación del instrumento de gestión ambiental integral que requiere la nueva operadora para los próximos años de operaciones; la situación de titulación y servidumbres; el aspecto de las inversiones en temas de adecuación del ducto y medidas adecuadas para fortalecer la vigilancia indígena de las actividades extractivas, ello independiente de la empresa, ya que esta ha permitido mejorar las labores de fiscalización y protección por parte del Estado; por último, la construcción de mecanismos participativos para el monitoreo del cumplimiento de la consulta previa, acuerdos multisectoriales y del contrato.

Finalmente, el acuerdo con respecto al proceso de contratación de Petroperú, debe verse como un acuerdo solo para este caso de negociación directa. De existir nuevos procesos que impliquen nuevos decretos como extensiones de contrato u otros, las decisiones del Estado deben tomar en cuenta la experiencia del proceso de consulta descrito en este documento y los derechos internacionales reconocidos, y, a partir de ello, construir un análisis y una decisión que no establezca una balanza inequitativa al sopesar los derechos empresariales y de los indígenas. Así, estas decisiones deben considerar la complejidad de la situación social en la que se encuentra el lote 192, el cual sigue significando la apertura de heridas constantes contra los territorios indígenas.

Como conclusión, se puede decir que el proceso de consulta previa sigue en pie, no concluye. Es un proceso que sigue en formación y disputa, y por tanto, no es solo un derecho escrito en piedra, tampoco es la solución final de todo lo vivido, sino el inicio de procesos en los que siempre será necesaria una reinención constante de los pueblos para que este no sea capturado y utilizado para subyugarlos.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

### 8.1 ARTÍCULOS, LIBROS Y REPORTES ARTÍCULOS, LIBROS Y REPORTES

- Anaya, J.  
(2009, octubre 5). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. ONU.  
(2011, julio 11). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Adición: La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquis en Costa Rica. 18° periodo de sesiones*. ONU.
- Andrada, F., & Gonza, A.  
(2010). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú* (María Clara Galvis). Estados Unidos: Fundación para el Debido Proceso Legal Instituto de Defensa Legal, Seattle University School of LawFuente: Fundación para el Debido Proceso Legal Instituto de Defensa Legal, Seattle University School of Law.
- Anthias, P., Radcliffe, S. A.  
(2013). *The ethno-environmental fix and its limits: Indigenous land titling and the production of notquite-neoliberal natures in Bolivia*. Geoforum, <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.06.007>
- Ardito, W., Vega, I., & Zúñiga, M.  
(2012). *Conflictos y Amazonía. Diagnóstico. Mitigación de Conflictos Sociales y Desarrollo de la Amazonía*. Lima. Catholic Relief Services (CRS-Perú) [www.vigilanteamazonico.pe](http://www.vigilanteamazonico.pe).

- Barclay, F.  
(2011). *Estudio de línea base de la Región Loreto*. Noruega. Reinforest Norway.  
(2012). *Estudio antropológico e histórico del pueblo quechua del Pastaza y su territorio*. Loreto. CORPI-SL -FEDIQUEP.  
(2012). Economía extractiva y seducción en la Amazonía. Ensayo sobre la continuidad de los métodos empresariales en la Amazonía peruana. En *Articulando la Amazonía. Una mirada al Mundo Rural Amazónico*. [pp.137-149]. Lima, Perú: Editorial Programa de Cooperación Hispano Peruano Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo.
- Barclay, F. y Zúñiga, M.  
(2016). *Políticas Estatales a favor de la industria extractiva sobre territorio indígena el caso del Alto Pastaza, Loreto*. Lima. Editorial Peruequidad.
- Campanario, Y. & Doyle, C.  
(2017). *El daño no se olvida. Impactos socioambientales en los pueblos indígenas de la Amazonía Norperuana afectados por las operaciones de la empresa Pluspetrol*. Lima. Peru Equidad.
- Castillo, M.  
(2016). *Territorialidad Pan-amazónica en disputa y riesgo eco-social, más allá de las fronteras*. Tarapoto. Foro Social Pan Amazónico.
- Chirif, A.  
(2010). Los achuares del Corrientes: el Estado ante su propio paradigma. *Revista Anthropologica del Departamento de Ciencias Sociales*, 28(28). Lima.PUCP
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.  
(2009). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: OEA.  
(2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. IWGIA/ CIDH/ OEA.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
 (2012). Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de, 27.  
 (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de, 28.
- Cusicanqui, S. R.  
 (2016). *Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores.*
- De Sousa Santos, B.  
 (2010). Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima. Plural editores.
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S., & Smith, L. T. (Eds.).  
 (2008). *Handbook of critical and indigenous methodologies.* Los Angeles, Nueva Delhi, Londres, Singapur. Sage
- Doyle, C.  
 (2015). *The content of free prior and informed consent.* In: Mining, the Aluminium Industry, and Indigenous Peoples: Enhancing Corporate Respect for Indigenous Peoples' Rights. Doyle, Cathal and Tugendhat, Helen and Halip, Robeliza, eds. Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP) Forest Peoples Programme (FPP) International Union for Conservation of Nature (IUCN), Chiang Mai/Gloucestershire/Gland, pp. 33-48. ISBN 9786167898223  
 (2018). *Free prior and informed consent, development and mining on Bougainville: Choice and the pursuit of self-determined development.* In: Growing Bougainville's Future: Choices for an Island and its Peoples. Hill, Christina and Flecher, Luke, eds. Jubilee Australia Research Centre, Sydney, pp. 68-76.
- Durand, F.  
 (2016). *Cuando el Poder Extractivo Captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú.* Lima. Oxfam.

- Fajardo, R. Z. Y.  
(2009). *De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. *El derecho a la consulta previa en América Latina: del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas*. *El otro derecho*, (40), 11–53.
- Fals, O.  
(2009). *Cómo investigar la realidad para transformarla. En una sociología sentipensante para América Latina*. Colombia. CLACSO. Pag. 253-302
- Finer, M., & Orta-Martínez, M.  
(2010). *A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications*. *Environmental research letters*, 5(1), 014012.
- Flemmer, R., & Schilling-Vacaflor, A.  
(2013). *El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*. Alemania. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Fundación para el Debido Proceso / OXFAM.  
(2015). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. Washington. Fundación para el Debido Proceso / OXFAM.
- García Hierro, P.  
(2004). *Territorios Indígenas: tocando a las puertas del derecho*. TIERRA ADENTRO, 277.
- Giadom, F. D., & Tse, A. C.  
(2014). *Groundwater Contamination and Environmental Risk Assessment of a Hydrocarbon Contaminated Site in Eastern Niger Delta, Nigeria*. *Journal of Environment and Earth Sciences*, 5, 14.

- Grosfoguel, R.  
(2016). *Del extractivismo económico al extractivismo epistémico y ontológico*. Chile. Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD), 1(4).
- Hazlewood, J. A.  
(2010). Más allá de la crisis económica: Colonialismo y geografías de esperanza. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*. N° 36, Quito, enero 2010, pp. 81-95 © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249
- Hidalgo, M.  
(2015). *Ambiente mortal. Ecología Política*, (49), 112-115. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24894056>
- Leyva, A.  
(2018). *Consúltame de verdad. Aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero*. Lima. OXFAM y COOPERACIÓN.
- La Torre, L.  
(1998). *Solo queremos vivir en paz. Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*. Lima. IWGIA.
- Luque, R.  
(2015). *Paquetes normativos 2013 - 2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú*. Lima: Red Muqui , Grufides.
- Manacés, C., & Gómez, J.  
(2010). *Informe en minoría de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*. Lima: Congreso de la República.
- Mouries, T.  
(2012). *Destinos cruzados de la politización indígena del derecho y de la juridización de la política indígena*. Lima: PUCP.

- Ojo Público.  
(2018). <https://ojo-publico.com/audios-de-la-corrupcion>
- Okamoto, T.  
(2013). *Consultation with indigenous peoples: just another formal participatory dispositif? The case of oil block 192 (1AB) in the Peruvian Amazon*.
- Okamoto, T., & Zúñiga, M.  
(2015). *Lecciones aprendidas en la consulta del lote 192*. Recuperado 22 de marzo del 2018 de <https://revistaideele.com/ideele/content/lecciones-aprendidas-en-la-consulta-del-lote-192>
- Okamoto, T., Zúñiga, M., & Arbaiza, C.  
(2015). *Colo-nacionalización del lote 192: conflicto en el patio trasero de la soberanía energética*. Recuperado 22 de marzo del 2018 de <https://revistaideele.com/ideele/content/colo-nacionalizaci%C3%B3n-del-lote-192-conflicto-en-el-patio-trasero-de-la-soberan%C3%ADa-energ%C3%A9tica>
- Orta, M.  
(2007). *Etnocartografía de impactos de la actividad petrolera en el río Corrientes* (PhD Thesis). Tesis de doctorado.
- Ortiz Guevara, J. I., Salvador Jácome, J., Vásquez Cordano, A., & Delgado Silva, J.  
(2009). *Eliminación del mayor impacto ambiental de los campos petroleros*. Lima: OSINERGMIN.
- Povinelli, A. E.  
(2011). *Economies of Abandonment. Social Belonging and Endurance in Late Liberalism*. Estados Unidos. Duke University Press.
- García Pérez, A.  
(2007). "El síndrome del perro del hortelano". *El Comercio*, 28, 4.

- Perupetro.  
(2018). *Áreas Propuestas para suscribir CT y/o Contratos*. Recuperado 23 de marzo del 2018, a partir de [https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/consulta%20previa/%C3%A1reas%20propuestas/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zi\\_YxcTTw8TAy9\\_N0M3Qwcv9xDTT2MfYyNvE31w8EKDHAARwP9KBT9ji6WBo7mRt5-gYH-Bq5-BID9eBREEWM\\_HgVR-J0Xrh9FSElBbmhohEG6lgBH1qzN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/consulta%20previa/%C3%A1reas%20propuestas/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zi_YxcTTw8TAy9_N0M3Qwcv9xDTT2MfYyNvE31w8EKDHAARwP9KBT9ji6WBo7mRt5-gYH-Bq5-BID9eBREEWM_HgVR-J0Xrh9FSElBbmhohEG6lgBH1qzN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)
- Smith, L.  
(2017). *A descolonizar las metodologías. Investigación y pueblos indígenas*. Navarra. Txalaparta.
- Sundberg, J.  
(2014). *Decolonizing posthumanist geographies*. *Cultural Geographies*, 21(1), 33–47. <https://doi.org/10.1177/1474474013486067>
- Svampa, M.  
(2016). Presentación: La teoría social Latinamericana hoy. *Cuestiones de Sociología* (14), e002. En *Memoria Académica*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.7338/pr.7338.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7338/pr.7338.pdf)
- Tubino, F.  
(2004). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. *Rostros y fronteras de la identidad*, 151.
- Valencia, A.  
(2014). Human Rights Trade-Offs in a Context of “Systemic Lack of Freedom”: The Case of the Smelter Town of La Oroya, Peru. *Journal of Human Rights*, 13(4), 456–479. <https://doi.org/10.1080/14754835.2014.960962>
- Viceministerio de Interculturalidad.  
(2013). *Guía Metodológica de Consulta a los Pueblos Indígenas Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley 29785 Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, Decreto Supremo 001-2012-MC*. Ministerio de Cultura.

- Zúñiga, L. M. (2012). *Perú: 40 años de maldesarrollo y agendas alternativas en Loreto*. <https://www.servindi.org/actualidad/58388>

## 8.2 NORMAS LEGALES

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- STC 03343-2007-PA/TC.
- Decreto Supremo 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 001-2012-MC. Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Decreto Supremo 045-2008-EM. Reglamento del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.
- Resolución 117-2005-OS/GFH del 25 de enero del 2005.

## 8.3 INFORMES Y OFICIOS ESTATALES

- Informe 023-2015-OEFA-DS-HID.
- Informe 797-2015-MEM/DGAAE/DNAE/DGAE/RCO/SED/CIM.
- Plan de Consulta de Lote 192 – Pastaza y Tigre.
- Informe de OEFA 411-2014-OEFA-DS-HID.
- Oficio 309-2015-VMI-MC.

- Oficio 1025-2017-MEM/DGAAE.
- Oficio 1045-2017-MEM/DGAAE.
- PCM. Matriz de seguimiento de acciones de las actas de Lima, Teniente López y José Olaya al 14 de julio del 2016.
- Oficio 3108-2015-PUINAMUDT.

## 8.4 ACUERDOS, INFORMES Y PROCEDIMIENTOS DE PERUPETRO

- Perupetro, (2014a). *Comisión de Energía y Minas. Lote 192. Consulta previa y Licitación*. Luis e Ortigas Cuneo. 19 de Noviembre 2014. [http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/08a4616ca4ce4dceb64fe2fa2e32a290/141117\\_Presentaci%C3%B3n+a+la+Comisi%C3%B3n+de+Energ%C3%ADa+y+Minas\\_Congreso+de+la+Rep%C3%ABlica.pdf?MOD=AJPERES](http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/08a4616ca4ce4dceb64fe2fa2e32a290/141117_Presentaci%C3%B3n+a+la+Comisi%C3%B3n+de+Energ%C3%ADa+y+Minas_Congreso+de+la+Rep%C3%ABlica.pdf?MOD=AJPERES). (Consultado en agosto del 2016).
- Perupetro, (2014b). *Infraestructura y perspectivas para el Upstream*. Luis E. Ortigas Cuneo. Sf. [http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/442ad211-7fc4-4790-b969-470e01909e21/130827\\_PPTInstitutodelasAmericas.pdf?MOD=AJPERES](http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/442ad211-7fc4-4790-b969-470e01909e21/130827_PPTInstitutodelasAmericas.pdf?MOD=AJPERES) (consultado en agosto del 2016).
- Perupetro, (2015). Licitación Pública Internacional para otorgar contrato de Licencia para la explotación de Hidrocarburos en el Lote 192. Potencial Geológico y exploratorio del Lote 192. Cuenca del Marañón Perú. Gerencia de Exploración, mayo del 2015. <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/c196fa0f-78cb-46e3-9f0f-146f97f9b36c/PPT+EXPLO+192.pdf?MOD=AJPERES> (consultado en agosto del 2016).
- Perupetro, (2015b). <https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/0091bc56-163d-46ed-ae27-f4868c8a3c3b/Acta%2BMesa%2Bde%2BTrabajo%2BFEDIQUEP-FECONACO.pdf?MOD=AJPERES>
- Perupetro, (2017a). *Mapa de lotes de contratos, cuencas sedimentarias y áreas naturales protegidas*. Marzo, 2017.
- Perupetro, (2017b). Regalías Lote 1Ab y 8. Respuesta a solicitud de Acceso a la Información. 10 de enero del 2017.

- Perupetro, (2017c). Aporte de Lote 1Ab y 8. Respuesta a solicitud de Acceso a la Información. 10 de enero del 2017.
- Perupetro, (2018). Areas con potencial hidrocarburífero en las cuencas del Perú: [https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/consulta%20previa/%C3%A1reas%20propuestas!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zi\\_YxcTTw8TAy9\\_N0M3Qwcw9xDTT2MfYyNvE31w8EKDHAARwP9KBT9ji6WBo7mRt5-gYH-Bq5-BLD9eBREEWM\\_HgVR-J0Xrh9FSElBbmhohEG6lgBH1qzN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/consulta%20previa/%C3%A1reas%20propuestas!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zi_YxcTTw8TAy9_N0M3Qwcw9xDTT2MfYyNvE31w8EKDHAARwP9KBT9ji6WBo7mRt5-gYH-Bq5-BLD9eBREEWM_HgVR-J0Xrh9FSElBbmhohEG6lgBH1qzN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) (consultado en marzo del 2018).
- Acuerdo de Directorio 006-2013. PERUPETRO.
- Procedimiento GFCN-001. Elaboración de las Bases para Contratación por convocatoria.
- Procedimiento GFCN-002. Conducción del proceso de Selección – Contratación por Convocatoria, V.1.0, 09.12.2011.
- Bases 2010, punto 7. Bases 2013, punto 8. Perupetro.

## 8.5 ENLACES DE PERIÓDICOS CITADOS

- Andina/a (2012). <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-perupetro-licitara-nuevo-contrato-lote-1ab-este-ano-y-regira-desde-2015-414498.aspx>
- Andina/b (2015). <https://andina.pe/agencia/noticia-califican-historico-fondo-social-lote-192-para-comunidades-nativas-loreto-571637.aspx>
- *Actualidad Ambiental* (2012). <http://www.actualidadambiental.pe/?p=15309>
- *Gestión/a* (2012). <http://gestion.pe/2012/05/12/politica/ivan-lanegra-dependera-cada-sector-si-consulta-previa-antes-despues-firmar-contratos-2002448>
- *Gestión/b* (2012). <http://gestion.pe/2012/05/17/economia/jorge-merino-se-puede-entregar-concesion-sin-consulta-previa-2002890>
- *Gestión/c* (2012). <http://gestion.pe/economia/perupetro-aprobo-licitacion-36-lotes-hidrocarburos-noviembre-2012055>

- La República (2013). <http://www.larepublica.pe/12-01-2013/si-bien-los-precios-son-libres-en-el-mercado-del-gnv-no-puede-haber-abuso>
- Servindi (2013). <http://servindi.org/actualidad/82844> - Piden que Estado asuma responsabilidad y remedie pasivos antes de ofertar lote petrolero.
- *Rumbo Minero* (2015). <http://www.rumbominero.com/noticias/hidrocarburos/mem-y-comunidades-indigenas-firman-acuerdo-durante-proceso-de-consulta-previa-en-el-lote-192/>



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de

**Tarea Asociación Gráfica Educativa**

Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña

Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

Página web: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

Teléf. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411

Marzo 2019 Lima - Perú





---

El 192 es el lote petrolero de mayor producción en el Perú y uno de los primeros en ser explotados en la Amazonía peruana. Se encuentra superpuesto a territorios indígenas y cuenta con una larga (e invisibilizada) historia de contaminación así como de lucha de pueblos organizados exigiendo el respeto de sus derechos. Desde el 2012, al aproximarse el término del entonces vigente contrato petrolero, el Estado peruano trató de licitar el lote por otros treinta años más. Se inició así un proceso de consulta previa de características únicas en la región.

Este documento sistematiza y analiza dicho proceso de consulta previa procurando centralidad en las miradas y experiencias de los pueblos indígenas, entre los años 2012 y 2015, así como en lo que prosiguió a manera de epílogo durante el 2017 y 2018. La consulta del Lote 192 (antes llamado 1AB) ha generado precedentes significativos para los procesos de consulta previa en el Perú e incluso para la región amazónica, los cuales contribuyen a repensar los escenarios del actual (y conflictivo) avance de la frontera extractiva sobre territorios indígenas.



ISBN: 978-612-47775-7-8

