

## POLICY

---

Ana Leyva (2018)

### **Consúltame de verdad: aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero.**

Lima: CooperAcción-OXFAM, 78 p.

---

Reseñado por Manuel Benavente

Filósofo, investigador y consultor independiente en gestión de conflictos sociopolíticos en el Perú

Haciendo uso de un estilo formal, a ratos coloquial, la especialista en el tema Ana Leyva analiza los alcances sociales y administrativos de la Ley de Consulta Previa en el Perú. Esta ley regula tanto las decisiones sobre políticas como las medidas legislativas y administrativas que pueden afectar las características y el desarrollo cultural y socioeconómico de un determinado sector de la población. El análisis abarca las prácticas de los organismos estatales competentes para su ejecución en los rubros hidrocarburos y minería desde la implementación de la Ley en el 2012 hasta la mitad del 2018. En términos generales, el balance no es favorable al desempeño del Estado, por un lado, en tanto existe una sensación de descontento por esta medida basada en la falta de participación inclusiva más allá del consentimiento otorgado por algunas comunidades en ciertos casos; por el otro, ligado a lo anterior, se da cuenta de inconsistencias y arbitrariedades en el procedimiento por parte de la autoridad a cargo, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

La autora describe treinta y ocho casos de consulta, de los cuales trece pertenecen al sector hidrocarburos y doce al de minería. Para ello, hace uso de cuadros de doble entrada que muestran los niveles de frecuencia de los subprocedimientos de consulta previa o acuerdos alcanzados entre las autoridades y la población consultada en los distintos casos de los sectores mencionados.

Esta breve publicación se divide en cinco partes, y deja la última para conclusiones y recomendaciones. La primera hace un esbozo del criterio con el que se gestionó la consulta previa en cada sector o ministerio. El estudio se enfoca en el sector de energía y minas, y sugiere que este ha sido el más problemático debido a la visible selectividad de los actos consultables, lo cual refleja la poca disposición a compatibilizarlos con criterios afines a las necesidades reales de las comunidades indígenas y la imposición de criterios institucionales asimétricos. La segunda parte se enfoca exclusivamente en las prácticas de consulta en el rubro de los hidrocarburos.

Se hace especial referencia al hecho de que solo se consulta en la etapa de autorización de proyectos (incluso una vez que ya fue aprobada en instancias previas), mas no respecto a los temas conexos a la problemática de los impactos de la exploración hidrocarburífera en comunidades indígenas. Además, se resalta la ausencia de una fuerza coercitiva de la Dirección General de Asuntos Ambientales y Mineros (DGAAM), encargada de la consulta, dentro del Ministerio de Energía y Minas.

La tercera y cuarta parte amplían la atención al sector de la minería, dado que este posee más proyectos de inversión pública. Principalmente, Leyva acusa un criterio de generalización para casos de impacto distinto, cambios administrativos que afectan el proceso de consulta (como la reducción de plazos y la facilitación de actividades de exploración), así como la selección de actos a consultar. Aquí también la consulta de actos, cuya aprobación se da en instancias anteriores a la consulta en sí, torna el proceso en inservible, a lo que se suma la insuficiente información dada a las comunidades, y la incurrancia en generalidades y en el simple traslado de quejas a otras instituciones. Para Leyva, estas desviaciones no responden a un tratamiento cabal de la afectación de derechos colectivos frente al impacto de la extracción minera.

La autora hace luego un análisis detallado de cada etapa del proceso de consulta en minería, señalando los logros y falencias en que el MINEM incurre al omitir o

modificar la metodología y mecanismo de la consulta. Respecto a eso, denuncia enfáticamente la falta de digna y activa participación de las poblaciones consultadas. También presenta un análisis de los actos administrativos consultables en el sector minero, considerando sus efectos jurídicos directos en los derechos de pueblos indígenas. Entre otras observaciones, considera la no idoneidad de la consulta para el otorgamiento de concesiones mineras sin la existencia de un plan de desarrollo territorial, así como la necesidad de incorporar la consulta del estudio de impacto ambiental y de los planes de cierre de proyecto.

Por último, la quinta parte sintetiza los principales problemas de implementación y realización de la consulta previa. Se llega a conclusiones y recomendaciones que proponen, principalmente, la contemplación de los efectos jurídicos sobre los derechos de los pueblos consultados y la reivindicación de la participación comunal a través de plazos razonables, información precisa y una metodología adaptada a su realidad.

Al haber sido este estudio publicado por la organización no gubernamental CooperAcción en convenio con OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief), su línea de análisis está definida en pro de la defensa de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Asimismo, presenta un corte progresista al abogar por la inclusión, el desarrollo sostenible y la justicia social, lo que la inscribe primordialmente dentro de las

alternativas al extractivismo, afines a la noción del buen vivir.

La información brindada en este estudio respecto de los acuerdos hechos en consultas realizadas a poblaciones afectadas ilustra sus perspectivas y conclusiones, aunque tales fueron necesariamente pactados luego de un diálogo. Sin embargo, en tanto Leyva no presenta un seguimiento de los acuerdos consolidados, ni alcances sobre las directivas de las políticas estatales en el sector o más información comparativa de otros ministerios, no queda del todo claro si su postura es enteramente imparcial respecto de la actividad minera. No obstante, el análisis de la autora es exhaustivo en el carácter procedimental de la consulta previa, que es el eje central de su trabajo. Asimismo, la crítica hacia el MINEM resulta pertinente, siendo que, en su proceder, esta autoridad parece beneficiar abiertamente a intereses particulares (una agenda neoliberal) y, en ese sentido, desviarse del objetivo de no afectar los derechos de las comunidades consultadas.

Es destacable la invocación de respetar el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reivindica los derechos de los pueblos indígenas y da espíritu a la Ley de Consulta Previa. Aunque, ciertamente, aludiendo al contexto nacional peruano, ella invita a “repensar el marco legal de consulta previa, y en especial las limitantes en las normas sectoriales” (p. 6). Por esa razón, es pertinente la recomendación de una

mejor coordinación entre los sectores y subsectores de minería, así como con los de cultura y medio ambiente, lo que ya ha sido propuesto en otros estudios (Gamboa y Snoeck, 2012; Sanborn, Hurtado y Ramírez, 2016).

Finalmente, dentro de las propuestas dadas por Leyva, a pesar no haber puesto énfasis en la relación Estado-empresas extractivas, donde se reclame el rol imparcial del primero en el tratamiento de la consulta previa, es vital resaltar que está plasmada de manera justa la importancia de establecer un diálogo entre Estado y comunidades indígenas. Estas últimas son pensadas como interlocutores reconocidos y reconocibles, sujetos de derechos legítimos, a quienes se consulta un tema que atañe significativamente a su entorno y modo de vida.

### **Bibliografía**

- Gamboa, C. y Snoeck, S. (Eds.) (2012). Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la ley de consulta y del reglamento. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Sanborn, C.; Hurtado, V. y Ramírez, T. (2016). La consulta previa en el Perú: avances y retos. Documento de Investigación. Lima: Universidad del Pacífico.