



**OXFAM**

**Oxfam América**

Documentos de Apoyo para Investigación

**¿De la Controversia al Consenso?**

Lecciones aprendidas a partir de las consultas de gobiernos y compañías con organizaciones indígenas en el Perú y Bolivia

Editado por Emily Greenspan

## Contenido

<b>Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América</b> .....	3
Reconocimientos .....	4
Citas de este documento .....	4
<b>Introducción</b> .....	5
Consulta y conflicto en el Perú y Bolivia .....	8
Acerca de este informe .....	11
<b>Consulta del gobierno sub-nacional de San Martín con pueblos indígenas sobre una propuesta de ordenanza</b> .....	11
Antecedentes .....	11
Proceso de consulta .....	13
Lecciones aprendidas .....	14
<b>Experiencias de diálogo y negociación de las comunidades campesinas en Espinar alrededor de la mina Tintaya</b> .....	16
Antecedentes.....	17
Proceso de consulta .....	17
Funcionamiento de la mesa de diálogo .....	18
Acuerdo negociado .....	19
Lecciones aprendidas .....	20
<b>Consulta del gobierno boliviano con los pueblos indígenas guaraníes de Charagua Norte e Isoso</b> ..	23
Antecedentes .....	23
Fracasos iniciales y reorientación del proceso de consulta .....	24
Método de consulta .....	25
Lecciones aprendidas .....	25
<b>Conclusiones</b> .....	28

## Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América

Editores de la serie: Kimberly Pfeifer

Los Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América están diseñados para informar y promover la discusión sobre temas clave para la reducción de la pobreza. La serie explora una variedad de temas sobre los cuales trabaja Oxfam América — todos ellos dentro del contexto más amplio del desarrollo internacional y ayuda humanitaria. La serie fue diseñada para compartir con una amplia audiencia las enriquecedoras investigaciones de Oxfam América, con la esperanza de fomentar un debate y discusión reflexivos. Todos los documentos de apoyo están disponibles como documentos descargables en formato PDF en nuestro portal electrónico, [oxfamamerica.org/research](http://oxfamamerica.org/research), y pueden ser distribuidos y citados si se menciona adecuadamente la fuente (favor consultar la siguiente página).

Los tópicos de los Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América son seleccionados para apoyar los objetivos de desarrollo de Oxfam, o aspectos clave de nuestro trabajo en políticas. Cada Documento de Apoyo representa un esfuerzo inicial por parte de Oxfam para informar sobre el desarrollo estratégico de nuestro trabajo, y todos ellos son una síntesis bibliográfica o una investigación original conducida o comisionada por Oxfam. Todos los Documentos de Apoyo han sido sometidos a análisis por parte de colegas en el campo.

Los Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam no pretenden ser herramientas para la incidencia o campañas; tampoco constituyen una expresión de las políticas de Oxfam América. Ello no obstante, consideramos que esta investigación representa un conjunto de trabajos que resultarán útiles a todos los lectores interesados en la reducción de la pobreza.

Documentos de Apoyo disponibles:

- *“Local Capacity in Humanitarian Response: Vision or Mirage?”* [Capacidad Local en Respuesta Humanitaria: ¿Visión o Espejismo?] por Michael Delaney y Jacobo Ocharán (2012).
- *“Systems, Power, and Agency in Market-Based Approaches to Poverty”* [Sistemas, Poder y Agencia en Enfoques sobre la Pobreza Centrados en el Mercado] por Chris Jochnick (2012).
- *“Measuring Economic Progress and Well-Being: How to Move Beyond GDP”* [Midiendo el Avance Económico y el Bienestar: Cómo Ir Más Allá del PBI] por Heloisa Marone (2012).
- *“Land Rights, Land Tenure, and Urban Recovery: Rebuilding Post-Earthquake Port-au-Prince and Léogâne”* [Derecho a la Tierra, Tenencia de la Tierra y Recuperación Urbana: Reconstrucción de Port-au-Prince and Léogâne Después del Terremoto] por Harley F. Etienne (2012).
- *“Haiti Rice Value Chain Assessment: Rapid Diagnosis and Implications for Program Design”* [Evaluación de la Cadena de Valor del Arroz: Diagnóstico Rápido e Implicancias para el Diseño de Programas] por David C. Wilcock y Franco Jean-Pierre (2012).

## Reconocimientos

Oxfam América quisiera agradecer a Carlos Ching Castañeda, Wuille Ruiz Figueroa y Areli Soto Tejeda de Paz y Esperanza; a Gerardo Castillo y Laura Sorias de Societas Consultora de Análisis Social; y a Iván Bascopé Sanjinés del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, por llevar a cabo la investigación de campo en el Perú y Bolivia que forma la base de los resúmenes de estudio de casos incluidos en este informe.

Debemos un reconocimiento a muchas personas que revisaron el borrador y proporcionaron valiosos comentarios, incluyendo a los colegas de Oxfam Santiago Alfaro, Rocío Ávila, Frank Boeren, Louise Clark, Christian Ferreyra, Ian Gary, Noemie Hailu, Ariel Pérez, Kimberly Pfeifer y Keith Slack.

## Citas de este documento

Por favor, utilice el siguiente formato al citar este documento. Para obtener autorización para publicar un fragmento mayor, favor enviar un mensaje de solicitud por correo electrónico a [permissions@oxfamamerica.org](mailto:permissions@oxfamamerica.org).

Emily Greenspan, *“From Controversy to Consensus? Lessons learned from government and company consultations with indigenous peoples in Peru and Bolivia”* [¿De la Controversia al Consenso? Lecciones aprendidas a partir de las consultas de los gobiernos y compañías con pueblos indígenas en el Perú y Bolivia], serie Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América (2012): <http://www.oxfamamerica.org/publications/from-controversy-to-consensus>

## Introducción

Con la creciente demanda global por recursos naturales como petróleo y minerales, los gobiernos y compañías que implementan proyectos de desarrollo a gran escala deben ampliar su alcance hacia áreas cada vez más remotas y sensibles. Dentro de este contexto, ellos deben trabajar aún más arduamente para mitigar los riesgos sociales y ambientales asociados con sus proyectos. Los pueblos indígenas pueden ser particularmente vulnerables a estos riesgos dado que a menudo mantienen vínculos culturales y espirituales estrechos con sus tierras y, en muchos casos, dependen de sus recursos naturales para subsistir.

Cuando los proyectos de desarrollo implican riesgos potenciales para los pueblos indígenas o comunidades locales, los gobiernos y compañías deben invertir tiempo y recursos para asegurar una oportuna y continua participación de dichas comunidades en el diseño e implementación del proyecto. El principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) crea una oportunidad para que quienes auspician los proyectos identifiquen riesgos y oportunidades potenciales entre las comunidades afectadas en etapas tempranas del proceso de desarrollo del proyecto, a fin de ajustar el planeamiento del mismo según convenga.

En su programa de industrias extractivas, Oxfam define el CLPI como el principio de que los pueblos indígenas y comunidades locales deben ser informados adecuada y oportunamente sobre proyectos petroleros, gasíferos y mineros, dándoseles la oportunidad de aprobar (o rechazar) estos proyectos antes del inicio de las operaciones. El CLPI incluye la participación en establecer términos y condiciones que aborden los impactos económicos, sociales y ambientales de todas las fases de extracción y de operaciones post-extracción. El involucramiento con las comunidades debe llevarse a cabo en el idioma local, y la información debe ser suministrada de una manera que resulte accesible a las comunidades.

El concepto del CLPI, aunque aún está evolucionando, viene ganando impulso. Para los pueblos indígenas, el CLPI está establecido como un derecho dentro de la legislación internacional. El estatus especial de los pueblos indígenas y sus derechos bajo la legislación internacional, reflejan su posición como pueblos diferenciados, con autodeterminación y derechos colectivos. Cualquier conflicto entre comunidades indígenas y no indígenas en relación a su participación en la toma de decisiones, debe resolverse prestando particular atención a este estatus especial. Ello no obstante, el CLPI está surgiendo de manera más general como un principio de prácticas óptimas para el desarrollo sostenible, y como un mecanismo para reducir el conflicto así como para incrementar la legitimidad del proyecto a ojos de los actores involucrados. Todas las comunidades locales que enfrentan impactos adversos potencialmente significativos ocasionados por proyectos de desarrollo, deben tener la oportunidad de acceder a información completa, participar de manera significativa en las negociaciones, y poder otorgar o negar su consentimiento al desarrollo del proyecto.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en setiembre de 2007, incluye varias referencias al derecho al CLPI por parte de pueblos indígenas. En relación a proyectos de desarrollo en particular, la declaración llama a los Estados a consultar con pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas a fin de garantizar su CLPI, “antes de la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en conexión con el desarrollo, utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.<sup>1</sup> La Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes también requiere el CLPI en casos de reubicación, y hace un llamado a los gobiernos a consultar con los pueblos indígenas antes de

---

<sup>1</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, resolución adoptada por la Asamblea General, setiembre de 2007, Artículo 32.

permitir la exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo.<sup>2</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el CLPI se aplica de manera más amplia a proyectos de desarrollo con impactos significativos y, en varias instancias, ha determinado que los Estados han incumplido con sus obligaciones respecto al CLPI.<sup>3</sup>

Varias compañías dedicadas a la industria extractiva, así como bancos multilaterales de desarrollo, han incorporado elementos del CLPI en sus políticas. El Índice de Oxfam América para 2012 sobre Consentimiento de la Comunidad analiza los compromisos públicos formulados por una serie de compañías de la industria extractiva sobre el tema de consentimiento comunitario. El informe descubrió que cinco compañías han formulado compromisos explícitos públicos con el CLPI<sup>4</sup> (un incremento respecto a la primera edición del informe en 2009, cuando apenas dos compañías se encontraban en esta situación), y muchas otras han incorporado públicamente conceptos generales de apoyo de la comunidad o licencia social en sus posturas sobre actividades de desarrollo.<sup>5</sup>

El recientemente actualizado “Marco de Sostenibilidad”<sup>6</sup> de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que entró en vigencia en enero de 2012, también incluye un nuevo requerimiento de CLPI para proyectos que impactan a pueblos indígenas.<sup>7</sup> La CFI también evalúa los procesos de involucramiento de sus clientes con la comunidad para verificar la existencia de “amplio apoyo de la comunidad” para proyectos que tienen la probabilidad de generar impactos adversos potencialmente significativos sobre las comunidades — sin importar si estas comunidades se componen de pueblos indígenas.<sup>8</sup> La CFI ha declarado: “Existe un creciente consenso entre las instituciones de desarrollo respecto a que es necesario adoptar el término [CLPI]. Cada vez más, otras IFI [instituciones financieras internacionales] (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura), asociaciones industriales (por ejemplo, la Asociación de Hidroeléctricas), y mesas redondas, han adoptado o están considerando adoptar el CLPI”.<sup>9</sup> La discusión sobre el principio del CLPI entre las instituciones internacionales ha avanzado más allá de cuestiones sobre si éste debe ser implementado, hacia la discusión sobre cómo debe implementarse. Las agencias de desarrollo que se rigen por el mandato de principios económicos que pivotan sobre el concepto de “vendedor dispuesto, comprador dispuesto”, sólo deben financiar proyectos cuando los proponentes de éstos han obtenido el consentimiento de las comunidades locales.

Una efectiva implementación del CLPI debe empezar con los gobiernos, pero las compañías también tienen un papel importante que jugar. Aunque los Estados tienen el deber de ofrecer protección contra abusos a los derechos humanos por parte de terceros (incluyendo las empresas) mediante

<sup>2</sup> Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Artículos 15 y 16, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>.

<sup>3</sup> Debido Proceso de la Fundación de la Ley y Oxfam América, “*The Right of Indigenous People to Prior Consultation: The Situation in Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru*” [El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa: La Situación en Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú] (2011), 3, <http://www.dplf.org/uploads/1302034794.pdf>.

<sup>4</sup> Las cinco compañías son Inmet, Newmont, Rio Tinto, Talisman y Xstrata.

<sup>5</sup> Oxfam América, “*Community Consent Index: Company Public Positions Regarding Free and Prior Informed Consent for Oil, Gas, and Mining Projects*” [Índice de Consentimiento de las Comunidades: Posturas Públicas de Compañías en Relación al Consentimiento Libre, Previo e Informado para Proyectos Petroleros, Gasíferos y Mineros], serie Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América (2012).

<sup>6</sup> Corporación Financiera Internacional (CFI), “*IFC Sustainability Framework: Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*” [Marco de Sostenibilidad de la CFI: Políticas y Estándares de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social] (vigente desde el 1 de enero de 2012),

[http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_Ext\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework).

<sup>7</sup> Los clientes de la CFI deberán asegurar el CLPI para proyectos que afecten a pueblos indígenas, específicamente cuando estos proyectos (1) afecten tierras y recursos naturales sujetos a propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario, (2) impliquen reubicación, o (3) afecten patrimonio cultural clave.

<sup>8</sup> CFI, “*IFC Sustainability Framework*” [Marco de Sostenibilidad de la CFI].

<sup>9</sup> CFI, “*Progress Report on IFC’s Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability, and Access to Information Policy: Review and Update Process*” [Informe de Avance de las Políticas y Estándares de Desempeño de la CFI sobre la Sostenibilidad Social y Ambiental, y Políticas de Acceso a la Información: Proceso de Revisión y Actualización] (1 de diciembre de 2010), 15, [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/8bf90f8049800aa2ab7afb336b93d75f/Phase3\\_FINAL\\_CODE%2BPACKAGE.pdf?MOD=AJPERES](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/8bf90f8049800aa2ab7afb336b93d75f/Phase3_FINAL_CODE%2BPACKAGE.pdf?MOD=AJPERES).

políticas, regulaciones y adjudicaciones adecuadas, las compañías tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, de actuar con la debida diligencia para evitar infringir los derechos de otros, y de atender los impactos adversos. Los Principios Guía para Empresas y Derechos Humanos —suscritos en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas— destacan la responsabilidad de las empresas para proteger los derechos humanos y brindar a las compañías lineamientos sobre cómo cumplir esta responsabilidad. Las compañías que incumplan con ejercer la debida diligencia al prevenir violaciones a los derechos también incurren en responsabilidades según las leyes domésticas.

Cuando son implementados de manera efectiva, los procesos del CLPI son una salvaguarda contra la aparición de conflictos sociales al garantizar que los proyectos que difieren de las prioridades de la comunidad para el uso de la tierra no procedan. Los gobiernos y compañías que incumplen con implementar adecuadamente el CLPI pierden oportunidades para mejorar el diseño de proyectos de maneras mutuamente beneficiosas, y se arriesgan a ver sus proyectos empantanados en protestas y conflictos. Ello queda explícitamente demostrado en las recientes protestas violentas en el Perú y Bolivia, donde el gobierno y/o las compañías implementaron el CLPI de manera completamente ineficaz.

### **Las consultas deben orientarse a lograr el consentimiento**

La obligación de procurar el consentimiento de las comunidades afectadas a menudo desencadena una acalorada controversia. Para los pueblos indígenas, obtener el consentimiento libre, previo e informado es una parte indispensable del proceso de consulta, y una expansión de su derecho a la autodeterminación, aplicable a todos los proyectos que los afecten. Desde su perspectiva, el derecho a la consulta es el derecho a otorgar o negar su consentimiento para el proyecto. Los Estados, por otro lado, desean asegurar que las normas que rigen el derecho a la consulta estipulen explícitamente que las comunidades no tienen derecho a invalidar decisiones tomadas por las autoridades.

Bajo la legislación internacional vigente, el consentimiento de las comunidades afectadas debe ser la meta última de cualquier consulta que sea respetuosa de los pueblos indígenas y de los estándares internacionales aplicables. De ello se sigue que los procesos de consulta no serían válidos a menos que su real objetivo sea obtener el consentimiento.

*Due Process of Law Foundation and Oxfam America, “The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation: The Situation in Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru”* [Debido Proceso de la Fundación de la Ley y Oxfam América, “El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa: La Situación en Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú] (2011): <http://www.dplf.org/uploads/1302034794.pdf>

### Consulta y conflicto en el Perú y Bolivia

El Perú y Bolivia, los dos países de los cuales se han extraído los estudios de casos resumidos en este informe, han instituido protecciones legales a nivel nacional para el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. En setiembre de 2011, el Congreso peruano aprobó unánimemente una ley que requiere al gobierno consultar con los pueblos indígenas antes de implementar medidas legales o administrativas que los afectarían directamente, incluyendo proyectos de desarrollo como perforación de petróleo o minería. La ley especifica que las consultas deben orientarse a asegurar el acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas.<sup>10</sup> Bolivia reconoció legalmente el derecho a la consulta previa en su Constitución Política de 2009, al incorporar la legislación internacional en su

<sup>10</sup> Ley sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos de Origen Indígena o Nativo Reconocido en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, No. 29785 (setiembre 2011), <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29785.pdf>.

ordenamiento jurídico doméstico, y en el contexto de las regulaciones para la exploración y explotación de hidrocarburos.<sup>11</sup>

Tanto en el Perú como en Bolivia, abundan los ejemplos del potencial contenido en las protestas locales para retrasar u obstruir proyectos de desarrollo. El año pasado, la Defensoría del Pueblo en el Perú documentó más de 200 conflictos sociales a lo largo del país, la mayoría de los cuales estaban relacionados a temas socio-ambientales, como los que aparecen alrededor de los proyectos mineros y petroleros.<sup>12</sup> En Bolivia, se reportaron aproximadamente 1,300 casos de conflictos en el año 2011, de los cuales un 11 por ciento involucraban temas relacionadas a la tierra y los recursos naturales.<sup>13</sup> A la luz de su amplitud y complejidad, estos conflictos asumen una relevancia política particular en Bolivia.

Unos cuantos casos de alto perfil, ocurridos en años recientes, incluyen los siguientes:

- **Proyecto minero Mina Conga, Perú.** En noviembre de 2011, protestas en Cajamarca paralizaron el desarrollo del masivo proyecto minero Mina Conga operado por Newmont Mining Corporation con sede en los EE.UU. Hasta la fecha, se han producido cinco muertes debido a la violenta respuesta del gobierno peruano al conflicto. En julio de 2012, oficiales de policía trataron de acabar con las protestas, deteniendo y supuestamente golpeando a Marco Arana, un ex sacerdote y líder del partido político Tierra y Libertad.<sup>14</sup> Newmont sostiene que ha perdido aproximadamente US\$2 millones diarios durante los primeros días de la protesta, luego que ésta interrumpiera sus operaciones;<sup>15</sup> a la fecha, el proyecto permanece paralizado.
- **Conflicto en Bagua, en la región amazónica, Perú.** En 2009, la policía se enfrentó a manifestantes indígenas en el pueblo de Bagua al norte del Perú, con un saldo de 34 muertos y numerosos heridos, entre agentes de policía y pobladores indígenas. El conflicto estalló a partir de una serie de decretos legislativos promulgados por el gobierno del Presidente Alan García, que las federaciones indígenas y la sociedad civil sostenían infringían sus derechos como indígenas a la tierra. El gobierno aprobó los decretos sin realizar una genuina consulta con las comunidades indígenas.<sup>16</sup>
- **Proyecto de carretera TIPNIS, Bolivia.** Este controvertido proyecto involucraba la construcción de una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS). El proyecto desencadenó marchas y protestas por parte de las comunidades indígenas; posteriormente, el gobierno del Presidente Evo Morales revocó el contrato inicial elaborado para la construcción de la carretera y puso en vigencia una nueva ley que requería al gobierno consultar con las comunidades indígenas afectadas por este proyecto. La nueva ley entró en vigencia en febrero de 2012, y las consultas fueron programadas a realizarse en julio-setiembre de ese año.<sup>17</sup> Algunas organizaciones indígenas rechazaron estas consultas planeadas, percibiendo que el gobierno pretendía utilizarlas como una mera formalidad y no como un vehículo de diálogo genuino para obtener el consentimiento de los pueblos afectados.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> Debido Proceso de la Fundación de la Ley y Oxfam América, *"The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation"* [El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa], 7.

<sup>12</sup> Defensoría del Pueblo del Perú, "Informe sobre Conflictos Sociales No. 89" (julio de 2011), <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/Reporte-89.pdf>.

<sup>13</sup> Fundación UNIR, "Informe de seguimiento y análisis de la conflictividad en Bolivia" (diciembre de 2011), [http://www.unirbolivia.org/nueva3/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=86&Itemid=60](http://www.unirbolivia.org/nueva3/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=86&Itemid=60).

<sup>14</sup> "Detienen a ex religioso Marco Arana a golpes", *Voces*, 5 de julio de 2012, <http://www.diariovoces.com.pe/?p=76651>.

<sup>15</sup> Reuters, *"Newmont Mining Re-evaluating Conga Mine"* [Newmont Mining Reevalúa la Mina Conga Mine], *International Business Times*, 14 de marzo de 2012, <http://www.ibtimes.com/articles/314189/20120314/conga-newmont-peru.htm>.

<sup>16</sup> Oxfam América, *"Oxfam Calls for an End to Violence in the Peruvian Amazon"* [Oxfam Llama a Poner Alto a la Violencia en la Amazonía Peruana], nota de prensa, 15 de junio de 2009, <http://www.oxfamamerica.org/press/pressreleases/oxfam-calls-for-an-end-to-violence-in-the-peruvian-amazon/>.

<sup>17</sup> "Consulta por construcción de carretera en Bolivia iniciará en julio", *Pulsar*, 1 de junio, 2012, <http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=20567>.

<sup>18</sup> Plataforma Energética, "IX Marcha: Evo burla la consulta para profundizar el extractivismo en Bolivia", 11 de julio de 2012, <http://plataformaenergetica.org/content/3515>.

• **Proyecto minero Mallku Qota, Bolivia.** El gobierno boliviano otorgó a la compañía minera canadiense South American Silver la concesión del proyecto Mallku Qota. La concesión se sobrepone a territorios indígenas, y algunas comunidades se opusieron al proyecto debido a inquietudes sobre impactos potenciales sobre sus recursos hídricos. En junio de 2012, las protestas se incrementaron y devinieron en el secuestro de varios representantes de la compañía y la intervención de la policía, lo cual resultó en la muerte de un miembro de la comunidad indígena. Luego de desatado el conflicto, el gobierno nacionalizó la concesión y los rehenes fueron liberados.<sup>19</sup>

Paralizaciones de proyectos de este tipo fuerzan al gobierno y las compañías a reconocer la importancia de asegurar y mantener el CLPI de las comunidades afectadas.

### **Programa de Derechos de los Pueblos Indígenas de Oxfam en América del Sur**

Durante más de 20 años, Oxfam ha liderado el apoyo y desarrollo de organizaciones de los pueblos indígenas en América del Sur. Oxfam actualmente trabaja con varias organizaciones contrapartes, muchas de ellas enfocadas en fortalecer la situación social y económica de los pueblos indígenas en la región. El trabajo regional de Oxfam en América del Sur se enfoca en el Perú, Ecuador y Bolivia. En estos países, los pueblos indígenas son víctima de discriminación social y racial, y comúnmente se les niega acceso a servicios del gobierno. La mayoría de ellos vive en tierras ancestrales que son biológicamente diversas y frágiles — sin embargo, estas comunidades no son compensadas por administrar dichos recursos ni respetadas por sus valiosos conocimientos.

Oxfam estableció el programa de Derechos de Pueblos Indígenas para promover el reconocimiento del derecho a la tierra, territorio y acceso a recursos naturales, a través de procesos de incidencia y participación efectiva de los pueblos indígenas, de modo que puedan expresar sus opiniones e influenciar la toma de decisiones sobre proyectos y programas en territorios que afectan sus vidas. Las metas a largo plazo consisten en que hombres y mujeres indígenas de Bolivia, Ecuador y el Perú ejerzan sus derechos a la tierra, territorio y acceso a los recursos naturales mediante el consentimiento libre, previo e informado, y que participen en espacios de toma de decisiones.

Acerca de este informe

A la luz de la urgente necesidad de reducir los conflictos alrededor de las industrias extractivas, y de otros proyectos de desarrollo a gran escala con impactos potencialmente significativos sobre los pueblos indígenas y comunidades locales, Oxfam América compiló los estudios de caso contenidos en este informe para resaltar las lecciones aprendidas de dos experiencias de consulta a comunidades en el Perú, y una en Bolivia. Específicamente, los estudios de caso describen (1) una consulta realizada por el gobierno sub-nacional de San Martín alrededor de una propuesta de ordenanza sobre la consulta; (2) un proceso de consulta y diálogo liderado por una compañía minera con comunidades locales alrededor del proyecto minero Tintaya en Espinar, Perú; y (3) una consulta alrededor de un proyecto de hidrocarburos en Charagua Norte e Isoso, administrado por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia.

Cada uno de estos procesos de consulta involucró a pueblos indígenas, la sociedad civil, y representantes del gobierno y/o de las compañías. Los tres casos demuestran cómo los actores involucrados lograron avanzar de un punto de tensión y controversia, hacia uno de diálogo constructivo. Recientemente y luego de concluir la investigación para este informe, en el caso del proyecto minero de Tintaya en el Perú, el diálogo revirtió hacia la controversia ante la propuesta de

<sup>19</sup> "Bolivia: Comuneros liberan rehenes", *El Diario Internacional*, 9 de julio de 2012, <http://www.eldiariointernacional.com/spip.php/dist/IMG/spip.php?article3414>.

nuevos proyectos mineros en Espinar. Tal como se ha señalado en la introducción al estudio de caso de Tintaya, esta situación ilustra la necesidad de una aplicación más amplia de las lecciones positivas descritas en el informe.

Las lecciones clave que surgen de estos estudios de caso incluyen lo siguiente:

- Los procesos de diálogo deben priorizar la toma conjunta de decisiones y la obtención del consentimiento de la comunidad, y los auspiciadores de estos procesos deben apoyar la participación de las mujeres, reduciendo las barreras a su involucramiento.
- Las mesas de diálogo participativo y continuo que formalizan de manera efectiva un espacio para el diálogo con las comunidades, pueden ser un mecanismo útil para promover la discusión entre los actores involucrados y la generación de consensos. Las mesas de diálogo deben desarrollar reglas, agendas y estrategias de comunicación claras que mantengan informados sobre las decisiones tomadas a todos los actores involucrados relevantes.
- El diálogo con las comunidades debe realizarse en idiomas locales, y ser programado de acuerdo a las preferencias de la comunidad.
- Los gobiernos y las compañías deben proporcionar a las comunidades indígenas información completa, cierta y adecuada previamente a la consulta.
- Las federaciones indígenas deben contar con el tiempo y los recursos necesarios para consultar a sus comunidades integrantes y tomar decisiones internas de una manera consistente con sus procesos tradicionales para la toma de decisiones.
- Los gobiernos y la sociedad civil deben priorizar el desarrollo de capacidades de los pueblos indígenas, incluyendo aquellas relacionadas a temas como monitoreo ambiental, negociación, derechos humanos, y otros aspectos.
- Los gobiernos a nivel nacional y local deben crear y fortalecer agencias para asuntos indígenas, y deben abordar los procesos de consulta con apertura y buena fe.
- Los gobiernos deben reconocer la jurisprudencia, convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos, al desarrollar leyes y regulaciones para procesos de consulta — en particular, el derecho de los pueblos indígenas al CLPI.
- Los gobiernos a nivel nacional y local deben coordinar estrechamente sobre asuntos de políticas relacionados a la consulta.

Los tres estudios de casos resumidos en este informe brindan ciertos antecedentes sobre los hallazgos que han servido para generar las recomendaciones mencionadas arriba.

## Consulta del gobierno sub-nacional de San Martín con pueblos indígenas sobre propuesta de ordenanza

A fines de 2011, Oxfam América financió a la organización de la sociedad civil Paz y Esperanza con sede en el Perú, para que ésta lleve a cabo una investigación respecto al proceso del gobierno sub-nacional de San Martín para desarrollar una ordenanza que regule consultas futuras con pueblos indígenas de la región. El gobierno lideró este proceso de consulta entre los años 2010 y 2011, e incorporó diversas prácticas óptimas para el diálogo inclusivo con pueblos indígenas, brindando importantes lecciones sobre cómo facilitar aportes de las organizaciones indígenas para maximizar su apoyo y aprobación para el proceso de consulta.

El estudio de caso de San Martín constituye un ejemplo de una mesa de diálogo bien organizada y participativa con pueblos indígenas sobre medidas legislativas, que promovió el desarrollo de un consenso constructivo. Con una inversión razonable de tiempo y recursos, y la disposición a escuchar las voces de los pueblos indígenas, el gobierno local consiguió llegar a un saludable consenso entre todos los actores, y evitó generar tensiones que podrían haber llevado a un conflicto social.

*...el pueblo awajún nunca antes había sido consultado. Desde ahora, los altos funcionarios del gobierno deben consultar con las juntas de los pueblos indígenas, con sus representantes reconocidos. En el futuro ésta debería ser una buena práctica, tener una discusión previa sobre propuestas legislativas que reúna los puntos de vista, la visión y los sentimientos del pueblo Awajún.*

—Ephraim Ensakua Kinstun, presidente de la Organización Regional para el Desarrollo Indígena de San Martín, 2012

Antecedentes

### Temas de consulta en el contexto nacional

Tal como se ha señalado antes en este informe, durante años recientes numerosos conflictos sociales han surgido alrededor de temas socio-ambientales en el Perú, en muchas instancias en respuesta a proyectos petroleros y mineros. La situación se volvió particularmente explosiva en junio de 2009 cuando la policía se enfrentó a manifestantes indígenas en el pueblo de Bagua, al norte del Perú, con un saldo de 34 muertos y numerosos heridos entre oficiales de policía y pobladores indígenas. Este conflicto preparó el camino para un diálogo nacional sobre el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre tales proyectos.

El gobierno peruano ha tenido la obligación de consultar con pueblos indígenas sobre medidas que los afectan desde 1993, cuando el país ratificó la Convención 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convención 169).<sup>20</sup> Ello no obstante, el gobierno peruano no aprobó la legislación necesaria para asegurar una adecuada implementación de la Convención 169 hasta setiembre de 2011, cuando el Presidente Ollanta Humala suscribió la Ley del Derecho a la Consulta de Pueblos Indígenas y Nativos (No. 29785, a la cual en adelante nos referiremos como Ley de Consulta). Esta ley requiere que el gobierno peruano consulte a los pueblos indígenas afectados directamente por medidas legislativas y administrativas, o por proyectos de desarrollo como perforación petrolera, minería, construcción de carreteras y silvicultura.

### Contexto local

<sup>20</sup> "Peru: Alternative Report 2008 on the Fulfillment of the ILO Convention No. 169" [Perú: Informe Alternativo del año 2008 sobre el Cumplimiento de la Convención No. 169 de la OIT] (diciembre de 2008), <http://www.pazyesperanza.org/documentos/inforesumeing.pdf>.

La región peruana de San Martín cuenta con más concesiones de hidrocarburos sobre territorios indígenas que la mayoría de las regiones en el país, y las demandas de los pueblos indígenas de que el gobierno respete su derecho a ser consultados han emergido en diversas ocasiones. Por ejemplo, en el año 2009, comunidades indígenas participaron en protestas relacionadas a este tema, bloqueando el acceso a las carreteras locales. Estas protestas incitaron un diálogo directo entre el presidente de San Martín y representantes de las organizaciones indígenas, que en última instancia dio como resultado el Acuerdo de Catachi.<sup>21</sup> Entre otros compromisos, con el Acuerdo de Catachi el gobierno sub-nacional de San Martín acordó establecer una mesa de diálogo permanente para responder a las demandas de los pueblos indígenas.

El tema de los procesos de consulta en San Martín concitó la atención nacional cuando, en el año 2009, el Tribunal Constitucional emitió un fallo histórico en un caso que involucraba la exploración petrolera en la Cordillera Escalera, zona que se encuentra bajo protección ambiental en la región. El Tribunal Constitucional determinó que la Convención 169 es vinculante respecto al Estado y las compañías, y que la exploración petrolera en la Cordillera Escalera debería suspenderse hasta que el gobierno crease un plan de desarrollo sub-nacional.<sup>22</sup> Pese a esta decisión, en el año 2010 la agencia del gobierno Perupetro subastó varios bloques de petróleo en San Martín sin consultar con los pueblos indígenas.

El caso de la Cordillera Escalera y la creciente frustración a nivel local, debida a la ausencia de adecuados procesos de consulta, crearon un terreno fértil para la incidencia sobre el tema del derecho de los pueblos indígenas a la consulta y la necesidad de una ordenanza del gobierno local sobre ésta. El gobierno sub-nacional de San Martín empezó a desarrollar la ordenanza antes de la promulgación de nueva Ley de Consulta en el país, y en respuesta a señales de la Administración anterior —del ex Presidente Alan García— de que el proyecto de Ley sobre Consulta no sería promulgado.

### **Actores involucrados**

- Gobierno sub-nacional de San Martín
- Numeras federaciones indígenas locales representando a tres grupos étnicos distintos: los awajún, los chayahuita y los kichwa.<sup>23</sup> Siete de estas organizaciones se unieron para formar una coalición llamada “La Fuerza de los Pueblos Indígenas”, la cual preparó una propuesta conjunta de aportes para la ordenanza.<sup>24</sup>
- Organizaciones no gubernamentales, incluyendo a Paz y Esperanza, el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Soluciones Prácticas ITDG, Urku Estudios Amazónicos y Care-Perú.
- La Defensoría del Pueblo en San Martín (oficina regional).

<sup>21</sup> El Acuerdo Catachi fue suscrito el 15 de mayo de 2009, en el contexto de protestas indígenas que exigían el derecho de consulta.

<sup>22</sup> Dan Collins, “Perú: ¿Agua o Petróleo?”, BBC, 9 de abril, 2009, [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/04/090408\\_peru\\_agua\\_mineria\\_mr.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/04/090408_peru_agua_mineria_mr.shtml).

<sup>23</sup> Organizaciones indígenas activamente involucradas en la consulta incluían a la Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de San Martín (CODEPISAM); la Federación Regional Indígena Awajún de Alto Mayo (FERIAAM); la Organización Regional de Desarrollo Indígena de San Martín (ORDISAM); la Federación de los Pueblos Indígenas Kichwa de la Región San Martín (FEPIKRESAM); el Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA); la Federación Kichwa Indígena del Huallaga-Dorado (FEKIHD); la Federación Indígena Shawi (FERISHAM); la Central Única Regional de Rondas Campesinas de San Martín (CURRC-SM); y una nueva federación de mujeres llamada Federación Regional Indígena, Rondera y de Mujeres Rurales. Otras organizaciones indígenas aliadas también prestaron su apoyo al proceso, pero tuvieron menos involucramiento directo.

<sup>24</sup> Las siete organizaciones son CODEPISAM, FEPIKRESAM, CEPKA, FEKIHD, ORDISAM, FERISHAM y CURRC-SM.

## Proceso de consulta

Respondiendo a la presión de los pueblos indígenas y de la sociedad civil, el gobierno de San Martín creó la ordenanza sobre consulta para establecer un mecanismo legal sólido e innovador para la consulta con pueblos indígenas, basado en aportes de los propios pueblos indígenas. El gobierno sub-nacional creó un espacio político para el diálogo a través de una mesa redonda con los pueblos indígenas, la cual reunió a 33 instituciones que representaban a las organizaciones indígenas, la sociedad civil y el gobierno sub-nacional.

La mesa de diálogo tenía un enfoque claro y preciso. Los participantes se dividieron en dos comités técnicos, uno de los cuales se enfocó exclusivamente en la propuesta para la ordenanza sobre la consulta.<sup>25</sup> Paz y Esperanza y el CAAAP participaron en este comité, apoyando a las organizaciones indígenas en el proceso de desarrollar una propuesta para la ordenanza validada y basada en el consenso.

La propuesta consolidada aprovechaba el reconocimiento del derecho al CLPI tal como está consagrado en la jurisprudencia pertinente, con datos obtenidos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional del Perú. Adicionalmente, la propuesta utilizaba aportes de organizaciones indígenas nacionales como la Asociación Inter-Etnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), las cuales habían participado en mesas de diálogo a nivel nacional sobre el tema de la consulta y consentimiento de la comunidad, así como de iniciativas legislativas relevantes de Comités del Congreso, aportes de la Defensoría del Pueblo, y el propio texto de la Ley de Consulta.

Las organizaciones indígenas emprendieron la disseminación y discusión de la información entre sus comunidades integrantes, y sostuvieron reuniones y talleres al interior de las provincias de Huallaga, El Dorado y Lamas. Adicionalmente, se realizaron dos reuniones macro-regionales con la participación de líderes indígenas de las regiones de San Martín, Amazonas y Cajamarca, quienes compartieron experiencias sobre las nuevas políticas de consulta. Tanto Paz y Esperanza como el IDL apoyaron a la coalición La Fuerza de los Pueblos Indígenas organizando reuniones, foros, seminarios y talleres para desarrollar capacidades.

En junio de 2011, el gobierno de San Martín presentó la propuesta de ordenanza. Los participantes acordaron que la ordenanza debía ser evaluada por un comité más amplio compuesto por representantes del gobierno, los pueblos indígenas y la sociedad civil<sup>26</sup>, y que las organizaciones indígenas participantes deberían contar con amplio tiempo para evaluar la propuesta internamente mediante discusiones con las comunidades a las cuales representan. Hacia setiembre de 2011, las federaciones indígenas habían llegado a un consenso.

La mesa de diálogo prestó legitimidad al proceso de consulta y participación, permitiendo en última instancia a las partes llegar a un consenso en relación a la ordenanza. Las organizaciones indígenas participantes se apoyaron en una estrategia que promovía los principios de democracia y transparencia y que, desde el inicio, priorizó el fortalecimiento de las instituciones indígenas a través del diálogo con el gobierno sub-nacional.

---

<sup>25</sup> El otro comité técnico abordó una disputa de tierras particular entre comunidades shawi y la compañía coreana Ecoamerica.

<sup>26</sup> Este comité incluía a representantes del gobierno regional y de las organizaciones indígenas, al presidente de la Mesa de Pueblos Indígenas, al asesor indígena y a representantes del CAAAP, Soluciones Prácticas ITDG, Amazónicas para la Amazonía (AMPA), Paz y Esperanza, Urku Estudios Amazónicos y el Comité sobre Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

## **Lecciones aprendidas**

### **Los gobiernos y la sociedad civil deben priorizar el desarrollo de capacidades por parte de los pueblos indígenas.**

Los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil deben priorizar programas que fortalezcan las organizaciones indígenas y desarrollen habilidades de liderazgo entre sus miembros, a fin de promover la participación de la comunidad para la toma de decisiones en relación al uso de los recursos naturales. Con un mejor conocimiento de las normas internacionales de derechos humanos, y con habilidades de incidencia política, las organizaciones indígenas estarán mejor preparadas para defender sus derechos. Adicionalmente, estas organizaciones deben estar preparadas para proporcionar a sus comunidades miembros información y capacitación relevantes, y deben monitorear de manera eficaz los puntos de vista y experiencias a nivel local de manera continua. En este caso, los grupos de la sociedad civil prestaron apoyo para el desarrollo de capacidades y habilidades técnicas a las organizaciones indígenas a lo largo del proceso.

### **Las federaciones indígenas deben contar con el tiempo y los recursos necesarios para consultar con sus comunidades miembros, y llegar a acuerdos internos de una manera consistente con sus procesos tradicionales para la toma de decisiones.**

Las consultas y el diálogo deben ser tan inclusivos y participativos como sea posible, y deben respetar los valores culturales y procesos tradicionales para la toma de decisiones de los pueblos indígenas a los cuales se consulta. Las organizaciones indígenas que participaron en la mesa de diálogo llevaron a sus comunidades miembros mensajes clave para su discusión antes de la finalización de los acuerdos. Este enfoque ayudó a asegurar un alineamiento entre las decisiones de los líderes indígenas y los puntos de vista de sus integrantes, y también sirvió como una medida para reducir el riesgo de futuro descontento de la comunidad (y el potencial de conflictos sociales).

### **Los gobiernos a nivel nacional y local deben crear y fortalecer agencias para abordar asuntos indígenas, asegurando que estas oficinas cuenten con apoyo logístico y financiero adecuado.**

El gobierno de San Martín estableció una Agencia de Asuntos Indígenas, la cual jugó un papel de apoyo en el proceso de consulta (en estrecha colaboración con otros representantes del gobierno local). Compuesta por personas con las apropiadas actitudes y habilidades, esta oficina ayudó a garantizar el éxito de la consulta. A fin de ser efectivos, las agencias o departamentos para asuntos indígenas necesitan personal, presupuesto y apoyo logístico adecuado. Las metas y objetivos de estas oficinas deben ser identificados de una manera participativa, y provenir de las prioridades de las comunidades indígenas. En particular, estas oficinas podrían proporcionar apoyo técnico a los gobiernos locales para el desarrollo de políticas orientadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas.

### **Las mesas de diálogo participativo y continuo pueden ser un mecanismo útil para fomentar la discusión y desarrollo de consenso entre los actores involucrados y, de esta manera, asegurar el consentimiento de la comunidad.**

La mesa de diálogo creada por el gobierno de San Martín se convirtió en un importante espacio para el diálogo y el desarrollo de consenso. A fin de ser efectivas, estas mesas redondas deben poseer un grado de permanencia y financiamiento adecuado, tener una naturaleza abierta y participativa, y contar con una agenda clara que impulse a los participantes hacia acciones y resultados concretos. Cuando las mesas de diálogo están bien estructuradas, representan una oportunidad para una gestión participativa y para la prevención del conflicto.

**Los gobiernos deben reconocer la jurisprudencia, convenciones y tratados internacionales de derechos humanos al desarrollar leyes y regulaciones para procesos de consulta — en particular el derecho de los pueblos indígenas al CLPI.**

Tal como se evidenció en el caso de la Cordillera Escalera al cual se hace referencia aquí, el gobierno debe asegurar que los procesos de consulta cumplen con estándares internacionales, como mínimo en cumplimiento de jurisprudencia, convenciones y tratados pertinentes. El incumplimiento del gobierno en incorporar estándares internacionales en la legislación resulta miope, y las políticas creadas en este vacío corren el riesgo de ser anuladas por los tribunales a nivel nacional (por ejemplo, el Tribunal Constitucional del Perú) o regional (por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

**Las comunidades indígenas deben tener la oportunidad de participar en consultas utilizando sus idiomas nativos.**

Los líderes indígenas que participaron en esta consulta valoraron en gran medida poder comunicarse en sus idiomas nativos. Funcionarios de la Agencia para Asuntos Indígenas manejaban fluidamente estos idiomas nativos, y esta habilidad ayudó a mantener la conversación fluida. Según el Presidente de la Organización Regional para el Desarrollo Indígena de San Martín (ORDISAM), Efraín Ensakua Kinstun: “Nuestro idioma representa la identidad awajún; debe ser respetado al igual que nosotros respetamos otros idiomas... Tenemos derechos a ser escuchados”. Permitir que las comunidades indígenas se involucren en discusiones y debates en sus idiomas nativos contribuyó a una comunicación más efectiva.

**El gobierno a nivel nacional y local debe coordinar estrechamente sobre temas de políticas relacionadas a la consulta y el proceso de obtener consentimiento de la comunidad.**

La experiencia de la consulta en San Martín demuestra que las consultas realizadas por el gobierno local pueden ayudar a construir consenso entre los actores involucrados sobre temas significativos y contenciosos. Si el gobierno nacional no coordina con el gobierno local, se podría perder valiosos aportes localizados de los pueblos indígenas.<sup>27</sup> Los gobiernos locales —particularmente aquellos con oficinas sólidas que aborden temas indígenas— pueden haber establecido sistemas para identificar organizaciones y comunidades indígenas en sus regiones. Para apoyar la implementación de la Ley de Consulta, el gobierno nacional del Perú está creando una base de datos para registrar a las comunidades de pueblos indígenas. La coordinación y el intercambio de información con los gobiernos locales serán clave para asegurar el éxito de este sistema de registro.

**Las comunidades afectadas deben considerar maneras para utilizar de manera estratégica los medios de comunicación para transmitir mensajes clave al público en general.**

En este caso, los medios de comunicación jugaron un papel importante en promover los esfuerzos de la comunidad en favor de la ordenanza sobre la consulta. Las organizaciones indígenas desarrollaron un plan de incidencia en coordinación con Paz y Esperanza, y consiguieron expresar sus opiniones y generar conciencia entre los representantes del gobierno y el público en general al participar en programas de radio y aprovechar las oportunidades de aparecer en la prensa. Al mismo tiempo, los medios de comunicación deben realizar un esfuerzo especial para tomar en cuenta las voces de los pueblos indígenas al abordar temas relacionados a la consulta con la comunidad y el consentimiento de ésta.

---

<sup>27</sup> De hecho, la mayoría de las federaciones indígenas que participaron en la consulta en San Martín no están representadas por una federación indígena a nivel nacional.

## Experiencias de diálogo y negociación de la comunidad campesina en Espinar en relación a la mina Tintaya

Oxfam América desarrolló este estudio de caso para resaltar lecciones aprendidas del proceso de diálogo y negociación entre actores involucrados alrededor del proyecto minero Tintaya en la provincia sureña de Espinar, en el Perú. Para facilitar el involucramiento y la coordinación en el contexto de una considerable tensión social alrededor de la mina, los actores involucrados crearon una mesa de diálogo a fines de 2001. La mesa de diálogo incluía representantes de las seis comunidades campesinas alto-andinas en el área directa de influencia de la mina; la compañía minera (BHP Billiton en ese momento, y Xstrata desde 2006); y organizaciones como CooperAcción, la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI) y Oxfam. Aunque no se trata de una solución perfecta, notablemente la mesa de diálogo continuó operando hasta 2012 y los actores involucrados entrevistados para este informe por lo general encontraron el espacio útil.

Para llevar a cabo esta investigación, Oxfam América trabajó con Societas<sup>28</sup> — una consultora especializada en temas de minería, relaciones con la comunidad y diálogo. Societas empleó una metodología predominantemente cualitativa para analizar cómo los hombres y mujeres en el área del proyecto minero apreciaban las experiencias anteriores de consulta, diálogo y negociación. La recolección de información incluyó análisis de fuentes secundarias y entrevistas a profundidad semi-estructuradas con funcionarios municipales, líderes locales (hombres y mujeres) y actores involucrados clave. Basada en esta investigación, Oxfam desarrolló esta visión general de la experiencia de consulta, diálogo y negociación en Tintaya.

Este estudio de caso representa un ejemplo en el cual los actores involucrados lograron diluir la tensión social mediante la creación de un espacio para el diálogo continuo y el desarrollo del consenso. En el caso Tintaya, la compañía minera acordó escuchar las voces de los pobladores locales, y formuló compromisos formales sobre temas de importancia clave para las comunidades. En última instancia, los actores involucrados lograron un saludable consenso, que mantuvieron durante más de una década. Pese al éxito del proceso de diálogo descrito en este estudio de caso, siguen existiendo serios desafíos para resolver las inquietudes más amplias sobre la minería en Espinar, donde Xstrata está cerrando la mina Tintaya, y para abordar los planes para expandir operaciones a lo largo de dos nuevos proyectos en la segunda mitad del año 2012. Recientemente, las comunidades han expresado preocupación en relación a los impactos ambientales del proyecto, y han solicitado estudios ambientales que incorporen la nueva área de influencia como resultado de las actividades mineras expandidas.<sup>29</sup> En mayo de 2012, protestas locales dieron como resultado la muerte de dos miembros de la comunidad a manos de la policía, cuando éstos protestaban por la supuesta contaminación y exigían mayores beneficios de la minera.<sup>30</sup> Las comunidades en Espinar quisieran escuchar el compromiso por parte de Xstrata para abordar las inquietudes ambientales pendientes. Esta situación ilustra la necesidad de una aplicación más amplia de las lecciones positivas aprendidas descritas en este estudio de caso, por parte de los gobiernos a nivel local y nacional y de las compañías. En su esfuerzo por resolver este conflicto, Xstrata debería abordar las inquietudes recientes de la comunidad con la misma apertura al diálogo que la compañía mostró en el pasado ante las seis comunidades afectadas por la minería, cercanas a la mina Tintaya.

<sup>28</sup> Consultar el portal virtual de Societas Consultora de Análisis Social: <http://www.societasconsultora.com>.

<sup>29</sup> Danny Gibbons, "Comunicado a la Opinión Pública" (Oxfam América, 6 de junio de 2012), <http://es.oxfamamerica.org/2012/06/06/comunicado-a-la-opinion-publica-2/>.

<sup>30</sup> Keith Slack, "Peru's Mining Conflicts Explode Again: Protests and Violence in Espinar" [Conflictos Mineros Vuelven a Estallar en el Perú: Protestas y Violencia en Espinar] (Oxfam América, 6 de junio de 2012), <http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/?s=xstrata>.

## **Antecedentes**

### **Contexto local**

La mina Tintaya está ubicada en la provincia de Espinar en la región del Cusco. Las actividades mineras han sido prevalentes en Tintaya durante 25 años, y las compañías mineras (primero BHP Billiton, luego Xstrata) han tomado parte en procesos formales de diálogo con las comunidades afectadas directa e indirectamente en el curso de los últimos 10 años. Antes del año 2001, hubo varios conflictos entre las comunidades en el área de influencia del proyecto minero Tintaya. Los conflictos surgieron a partir de quejas relacionadas al impacto ambiental de la mina y disputas relacionadas a la compra de tierras. Una disputa de larga duración surgió en 1981 como resultado de la expropiación de 2,368 hectáreas de tierras comunitarias por parte del gobierno para desarrollo de la minería. En ese momento, las comunidades presentaron una protesta a los términos de la expropiación ante el Ministerio de Energía y Minas.<sup>31</sup> En 2001, la organización no gubernamental CooperAcción y CORECAMI elaboraron una evaluación ambiental para examinar los impactos de las operaciones mineras en Tintaya. Basándose en los hallazgos de ese estudio, las comunidades ubicadas en el área de influencia, junto con CORECAMI y la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería en el Perú (CONACAMI), solicitaron el apoyo de la Defensora Comisionada de Minería de Oxfam Australia. La Defensora Comisionada de Minería constituyó un intento por parte de Oxfam Australia de cubrir la función que creía debía haber sido ejercida por un Defensor Comisionado formal nombrado por el gobierno, incluyendo la mediación de disputas entre las comunidades afectadas y las compañías mineras australianas que operan en el extranjero. Las comunidades solicitaron a la Defensora Comisionada de Minería investigar sus reclamos, abogar por ellos ante los ejecutivos de BHP Billiton, e iniciar un proceso de diálogo. La mesa de diálogo surgió como resultado de la intervención de la Defensora Comisionada de Minería.

### **Actores involucrados**

- Comunidades afectadas por el proyecto: Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Bajo Huancané, Huano Huano, Alto Huarca y Huisa
- Compañías: BHP Billiton (hasta 2006) y, actualmente, Xstrata
- Organizaciones brindando asistencia técnica: CONACAMI, CORECAMI, CooperAcción, Oxfam América y Oxfam Australia

### **Proceso de consulta**

#### **Formación de la mesa de diálogo**

Tal como se señaló antes, durante los primeros años de operación de la mina Tintaya, reinó una gran desconfianza entre las comunidades campesinas afectadas por el proyecto, la compañía minera, y los representantes del gobierno a nivel local y nacional. La Defensora Comisionada de Minería de Oxfam Australia, Ingrid MacDonald, se unió al proceso en un esfuerzo por diluir estas tensiones y promover un diálogo productivo, y su participación marcó un hito importante en el proceso de diálogo.

MacDonald hizo su primera visita al área de influencia del proyecto en 2001. Se reunió con las comunidades afectadas para documentar sus quejas, y condujo una investigación sobre la veracidad

---

<sup>31</sup> José de Echave, Karyn Keenan, María Kathia Romero y Angela Tapia, "Dialogue and Management of Conflicts on Community Lands: The Case of the Tintaya Mine in Peru" [Diálogo y Manejo de Conflictos sobre Tierras Comunitarias: El Caso de la Mina Tintaya en el Perú] (CooperAcción, 2005), <http://www.ibcperu.org/doc/isis/10734.pdf>.

de las quejas detalladas en la evaluación ambiental. MacDonald presidió una primera sesión de diálogo, la cual incluyó a representantes de BHP Billiton, CONACAMI, Oxfam América, CORECAMI, la municipalidad de Espinar y CooperAcción. Durante la sesión, los participantes decidieron crear una mesa de diálogo en la cual las comunidades, la compañía y otros actores involucrados pudieran participar y discutir los desafíos y disputas existentes.

BHP Billiton pidió un mes para prepararse para el proceso, lo cual fue aceptado por todas las partes. La primera reunión de la mesa tuvo lugar el 6 de febrero de 2002. En dicha reunión, los actores involucrados establecieron lineamientos claros para el proceso. Ellos acordaron un código de conducta,<sup>32</sup> una lista reducida de temas prioritarios, y un proceso para las consultas y el diálogo. También determinaron que este proceso utilizaría tanto sesiones plenarias (que emplearían un facilitador externo) como discusiones en grupos de trabajo.

A pedido de las comunidades, la mesa de diálogo no incluyó a representantes del Ministerio de Energía y Minas u otras agencias del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la mesa de diálogo sí invitó a la municipalidad de la provincia de Espinar a participar. Las partes acordaron que las operaciones de la mesa de diálogo serían financiadas a través de un fondo compuesto por aportes de todos los actores involucrados.

### **Funcionamiento de la mesa de diálogo**

Los participantes de la mesa de diálogo se dividieron en cuatro grupos de trabajo sobre los temas de tierras, medio ambiente, derechos humanos y desarrollo. Representantes de cada comunidad participaron en cada comisión, así como representantes de la compañía minera, de CooperAcción y de CORECAMI. Los delegados o líderes de las comunidades comandaban los grupos. Cada grupo creó planes de trabajo, sostuvo reuniones, organizó talleres de capacitación, y produjo informes sobre su trabajo.

Se realizaron sesiones plenarias cuando menos dos veces al año. Los líderes de las seis asambleas de las comunidades participaron en las sesiones plenarias, al igual que representantes de la compañía minera, CooperAcción y Oxfam. Las sesiones plenarias se orientaban a evaluar el avance logrado en los grupos de trabajo y el funcionamiento de la mesa de diálogo a nivel general, y brindaban un foro para que la compañía respondiese a las inquietudes de la comunidad. El facilitador del diálogo debía ser neutral y gozar de la confianza de todos los actores involucrados. La plenaria implicaba dos días de trabajo y era realizada fuera de Espinar de modo que los miembros de la comunidad pudiesen concentrarse en los temas discutidos y expresar sus opiniones libre y calmadamente. La compañía minera y CooperAcción cubrieron los gastos de las reuniones.

*Cuando se formó la Mesa de Diálogo, acordamos cuatro temas importantes: tierras, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo sostenible. Estábamos de acuerdo en esos cuatro temas porque allí es donde habíamos identificado los problemas y pudimos clasificarlos en esas categorías... Hemos trabajado como un equipo: la comunidad, la compañía y las organizaciones de apoyo.*

—Erasmus Huanqque, comunidad Tintaya Marquiri, 2012

A fin de apuntalar la capacidad técnica de las comunidades para involucrarse en el proceso de diálogo, CooperAcción y consultores especializados brindaron asistencia técnica a todas las seis comunidades sobre un amplio rango de temas. Estos temas incluían, por ejemplo, diálogo y negociación, derechos humanos, monitoreo del medio ambiente, tecnología minera, liderazgo y

<sup>32</sup> El Código de Conducta requirió una representación balanceada, confidencialidad, transparencia, flexibilidad y cumplimiento de plazos, y que los participantes demuestren respeto mutuo y búsqueda de consenso.

autoestima, y violencia doméstica (este último tema a pedido especial de las mujeres de la comunidad). CooperAcción ha brindado un continuo apoyo a estas comunidades durante casi una década, adaptando su asistencia de acuerdo a las necesidades y demandas cambiantes de las comunidades.

### **Acuerdo negociado**

En diciembre de 2004, el diálogo dio como resultado un acuerdo escrito por las partes. Antes de firmar este acuerdo, las comunidades revisaron el texto cuidadosamente, y CooperAcción y Oxfam se aseguraron de facilitar un entendimiento pleno y claro de los términos del documento. El acuerdo especificaba los compromisos formulados por la empresa minera y las comunidades — un logro singular y un verdadero hito en el Perú. BHP Billiton acordó lo siguiente:

- Proporcionar compensación adecuada a las comunidades por las tierras expropiadas por el gobierno peruano en 1982 y luego adquiridas por la compañía. La compañía acordó también brindar a las comunidades tierras adicionales (25–50 por ciento por encima de la extensión que había sido expropiada), así como asistencia técnica para facilitar la reubicación en las nuevas tierras.
- Obtener el consentimiento previo de los propietarios de tierras comunales e individuales antes de iniciar nuevas actividades de exploración en sus tierras.
- Reconocer la importancia del desarrollo sostenible para el futuro de las comunidades que viven cerca a la mina, así como el derecho de las comunidades a determinar el ritmo de desarrollo basado en su visión y procesos para la toma de decisiones. Las partes firmantes aprobaron la creación de un “fondo para el desarrollo de la comunidad” que incluiría fondos de agencias de cooperación internacional, de organizaciones públicas y privadas, y de la propia compañía. Desde el año 2004, la compañía minera ha dedicado US\$360,000 anualmente al fondo para el desarrollo de la comunidad.
- Monitorear el impacto ambiental de acuerdo a estándares de calidad ambiental adoptados por consenso. Los esfuerzos de monitoreo incluyen un programa conjunto de monitoreo ambiental con indicadores de salud humana y animal, y un sistema comunitario de vigilancia ambiental.
- Abordar las violaciones de derechos humanos reportados por las comunidades<sup>33</sup> y continuar empleando la mesa de diálogo como un mecanismo continuo para resolver disputas y apoyar el desarrollo sostenible de las comunidades.

Cuando BHP Billiton vendió sus operaciones mineras a Xstrata en 2006, Xstrata acordó honrar todos los acuerdos suscritos por BHP Billiton con las comunidades locales.

La mesa de diálogo funcionó periódicamente hasta el año 2012, y los acuerdos planteados han sido implementados. De hecho, a los grupos de trabajo sobre tierras y derechos humanos les quedan muy pocos temas por resolver. Al presente, la mesa de diálogo está interesada en convertirse más en una mesa de “desarrollo”, como sus miembros la llaman. Las comunidades apuntan a asegurar asistencia técnica de organizaciones que se especializan en desarrollo local sostenible para informar sus planes de desarrollo y buscar financiamiento para complementar el fondo para el desarrollo de la comunidad.

---

<sup>33</sup> Para mayor información acerca de reclamos de la comunidad sobre violaciones a los derechos humanos, consultar De Echave, Keenan, Romero y Tapia, “*Dialogue and Management of Conflicts on Community Lands*” [Diálogo y Manejo de Conflictos sobre Tierras Comunitarias], 21.

## Lecciones aprendidas

### **Las compañías deben encontrar maneras para formalizar un espacio para el diálogo con las comunidades.**

Las personas entrevistadas para elaborar este informe destacaron la creación de la mesa de diálogo como un logro clave. La mesa de diálogo, junto con el acuerdo escrito que documenta los compromisos de las partes, permitió la estabilidad y continuidad del proceso de diálogo. Mantener un espacio continuo de diálogo también permitió a las comunidades ventilar inquietudes o quejas en una etapa temprana, previniendo que éstas escalen hacia futuros escenarios de conflicto o procesos judiciales. También resultó útil la participación del gobierno local en el diálogo.

Las personas entrevistadas encontraron útil la práctica de delegar a una entidad neutral la función de registrar los acuerdos entre las partes. Ellos también resaltaron la importancia de crear un código de conducta para el diálogo desde inicios del proceso, y de asegurar que todas las partes respeten este código. Dado que el área de influencia del proyecto puede cambiar como resultado de ajustes realizados durante la implementación del proyecto, los participantes de la mesa de diálogo deben evaluar y enmendar la membrecía de manera continua según se requiera, para asegurar que todos los actores involucrados relevantes tengan un espacio asegurado en la mesa de diálogo.

*La fuerza reside en haberlo institucionalizado [el diálogo], porque se hizo un acuerdo para reunirnos periódicamente, y creo que ha sido respetado durante este tiempo.*

—Esteban Chacón, funcionario de la municipalidad provincial de Espinar e integrante de CORECAMI, 2012

### **Los procesos de diálogo deben priorizar la toma de decisiones conjuntas y la obtención del consentimiento por parte de la comunidad.**

Los procesos de consulta deben consistir en un proceso continuo de diálogo que priorice la creación de una visión compartida del desarrollo local aceptada por todas las partes, y que empodere a las comunidades para otorgar o negar su consentimiento a la continuación del proyecto. En el caso de Tintaya, tanto la compañía como las comunidades demostraron una disposición a involucrarse en la construcción del consenso. De hecho, la participación en la toma de decisiones se extendió más allá de los miembros de la mesa de diálogo; los líderes de la comunidad llevaron los planes de los grupos de trabajo a sus respectivas comunidades para ser aprobados antes de su implementación. Las personas entrevistadas destacaron la importancia de dar a las comunidades la última palabra sobre la continuación de los proyectos, y decidir en qué condiciones ocurriría ello.

### **Los gobiernos y la sociedad civil deben apoyar la participación de las mujeres en el proceso de diálogo, reduciendo barreras a su involucramiento e implementando programas para desarrollar capacidades de liderazgo cuando ello sea relevante.**

Aunque algunas mujeres han participado en la mesa de diálogo de Tintaya, en la práctica éstas han tenido una participación considerablemente menor que los hombres en los grupos de trabajo y las sesiones plenarias. Dos factores principales contribuyen a este desbalance: (1) los delegados ante la mesa de diálogo deben ser elegidos en una asamblea de la comunidad, y allí se elige con menos frecuencia a mujeres, y (2) las mujeres tienden a contar con menos recursos disponibles para asumir los costos de participación (en términos tanto de tiempo como de dinero). Otras barreras a la participación de las mujeres incluyen las responsabilidades familiares y tareas domésticas que les impiden salir de casa, el idioma (la mayoría de ellas hablan sólo el idioma local de los pueblos indígenas, el quechua), la vergüenza a hablar en público, y la falta de preparación técnica. Sin

embargo, en las instancias en que las mujeres sí han participado, varias de ellas han demostrado fuertes habilidades de negociación. Por ejemplo, el club de madres de la comunidad de Alto Huancané vendió sus 140 hectáreas de tierra a Xstrata aproximadamente en US\$ 360,000 (equivalente a 1 millón de soles).

**Los gobiernos y la sociedad civil deben priorizar el fortalecimiento de capacidades de la comunidad para involucrarse en el diálogo y la negociación.**

Para involucrarse de manera significativa en el diálogo, las comunidades deben estar conscientes de sus derechos y poseer la confianza para exigir respeto a estos derechos. En este caso, con apoyo de las organizaciones contrapartes, los líderes de las comunidades fortalecieron considerablemente sus habilidades de diálogo y negociación. Las personas entrevistadas en las comunidades señalaron que las capacitaciones les ayudaron a incrementar su confianza y liderazgo al momento de la negociación. Escuchar las experiencias de comunidades indígenas en otras partes del mundo también resultó útil para desarrollar las capacidades locales. Por ejemplo, representantes de comunidades indígenas de Canadá visitaron estas comunidades y compartieron información sobre experiencias similares. Este tipo de aprendizajes ayudó a las comunidades en Tintaya a evaluar su posición frente al proyecto y a definir su estrategia para negociación.

*Hemos recibido visitas de comunidades indígenas de Canadá, y ellos nos han hablado de los beneficios que han recibido de estos proyectos... muy interesante, y fue entonces que le dijimos a la compañía que ellos tienen que cumplir con sus responsabilidades sociales y ambientales.*

—Flavio Huanqque, ex presidente de la comunidad de Alto Huancané, 2012

**El diálogo con las comunidades debe conducirse en los idiomas locales y ser programado de acuerdo a las preferencias de la comunidad.**

Para promover la inclusión, el gobierno y las compañías que mantienen consultas deben chequear con las comunidades tanto en relación al lenguaje con el cual trabajan como respecto a la programación de las reuniones. En este caso, las entrevistas sugieren que los hombres típicamente recibían información tanto en español como en quechua, pero que las mujeres preferían recibir información en quechua. Las mujeres expresaron una preferencia a que las reuniones se realicen en la mañana, mientras que los hombres no tenían preferencia sobre ninguna hora en particular.

**Las mesas de diálogo deben considerar desarrollar planes de comunicaciones que promuevan el intercambio de información con comunidades afectadas por el proyecto, y hacer uso estratégico de los medios de comunicación.**

La comunicación continua entre la comunidad y sus representantes es clave, y los entrevistados para este informe señalaron que los líderes de la comunidad podían haber hecho más para proporcionar a los miembros de las comunidades puestas al día sobre el proceso de diálogo para generar publicidad sobre los acuerdos alcanzados. Tal comunicación hubiera permitido a las comunidades dar mejor seguimiento al avance de la mesa de diálogo y evitar malentendidos. Por ejemplo, los miembros de la mesa de diálogo no publicitaban ampliamente los resultados de sus actividades de monitoreo ambiental. Si estos resultados hubieran sido compartidos más ampliamente, quizá habrían aclarado dudas y reducido la ansiedad entre miembros de la comunidad.

Los planes de comunicaciones deben considerar cómo valerse de los medios de comunicación de una manera estratégica para promover el intercambio inclusivo de información. Los planes deben considerar el envío de mensajes no sólo hacia las comunidades directamente afectadas, sino también hacia una audiencia más amplia de comunidades a lo largo de la provincia donde está ubicado el

proyecto. Las personas entrevistadas reportaron que los hombres en el área afectada por el proyecto tienden a recibir información de medios de comunicación más numerosos y variados (por ejemplo, radio, televisión, impresos, etc.), mientras que las mujeres tienden a preferir recibir información de la radio y a través de presentaciones realizadas en talleres o reuniones informativas. Un buen plan de comunicaciones considerará estos tipos de costumbres y preferencias.

## **Consulta del gobierno boliviano con los pueblos indígenas guaraníes de Charagua Norte e Isoso**

En el año 2010, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE) de Bolivia coordinó un proceso de consulta tremendamente exitoso en relación a la propuesta de un proyecto de exploración en el territorio indígena de Charagua Norte e Isoso, ubicado en la región de Santa Cruz. En última instancia, el proceso resultó en un acuerdo firmado entre el gobierno boliviano y la Asamblea de los Pueblos Guaraníes (APG) de Charagua Norte e Isoso, documentando el consentimiento de la comunidad otorgado previamente al inicio de las actividades de exploración por parte de la compañía argentina Pluspetrol. El proceso de consulta obtuvo un resultado positivo gracias, en gran medida, a la disposición del MHE a respetar el uso de las instituciones y sistemas tradicionales guaraníes.

### **Antecedentes**

#### **Ubicación y descripción del proyecto**

Según el documento de información pública de este proyecto (un recurso desarrollado por el gobierno que brinda una visión general de los planes del proyecto e impactos anticipados), el proyecto se ubica en la provincia de Cordillera en la municipalidad de Charagua, en el departamento de Santa Cruz, dentro de las tierras comunitarias de origen (TCO)<sup>34</sup> del pueblo guaraní de Charagua Norte e Isoso. El área de influencia directa del proyecto incluye 20 comunidades, de las 33 que componen el TCO, y un territorio campesino llamado Aldea Uno.

El documento de información pública indica que el 90 por ciento de las líneas sísmicas (una actividad para la exploración de hidrocarburos que utiliza equipos para recabar información sobre geología bajo la superficie) se ubican dentro del TCO de Charagua Norte, y el 10 por ciento restante están en el TCO de Isoso. Las comunidades más cercanas a las líneas sísmicas son Tacobo (1.5 km), El Carmen del Espino (1.1 km), Guariri (0.5 km), Masavi (1.0 km), Aimiri (1.1 km), Takuru (0.9 km), San Isidro (1.0 km) y Taputa (0.1 km). Sin embargo, el documento no considera a varias comunidades que forman parte del TCO de Charagua Norte, y estas comunidades podrían también verse afectadas por el proyecto debido a la magnitud y alcance de éste al interior del territorio indígena.

### **Marco legal**

- Constitución Boliviana
- Ley de Hidrocarburos No. 3058
- Decreto Supremo No. 29033, el cual regula la consulta y participación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en relación a actividades de hidrocarburos
- Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificada por el Congreso boliviano)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ratificada por el Congreso boliviano)
- Otros instrumentos internacionales relacionados a los derechos de los pueblos indígenas

---

<sup>34</sup> Las TCO son tierras comunales tradicionales reconocidas por la Constitución boliviana.

### **Actores involucrados en el proceso de consulta**

- Oficina General de Manejo Socio-Ambiental en el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, la entidad responsable por implementar los procesos de consulta
- Ministerio del Agua y el Medio Ambiente, la agencia que se ocupa del medio ambiente en Bolivia
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), compañía petrolera nacional de Bolivia
- Secretariado de Recursos Naturales y del Medio Ambiente de la APG nacional
- Consejo de la Capitanía<sup>35</sup> para la APG de Charagua Norte
- Unidad de Monitoreo Socio-Ambiental de Charagua Norte (compuesta por monitores de la comunidad guaraní)
- Consejo de la Capitanía de la APG del Alto y Bajo Isoso
- Capitanes comunitarios (autoridades guaraníes)
- Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), organización no gubernamental que brinda asistencia técnica y apoyo a las comunidades.

### **Fracasos iniciales y reorientación del proceso de consulta**

El 16 de diciembre de 2009, líderes indígenas de comunidades afectadas por el proyecto sostuvieron una reunión preliminar con el Ministerio de Hidrocarburos y Energía para discutir el ámbito del proyecto y desarrollar una propuesta preliminar para la implementación del proceso de consulta previa. Esta reunión llevó a la firma de una declaración de entendimiento del 22 de enero de 2010. La declaración se proponía lanzar el proceso de consulta, el cual iba a comprender dos talleres informativos y una reunión para validar acuerdos.

El MHE condujo un taller en febrero y otro en marzo, de acuerdo al cronograma acordado en la declaración de entendimiento. Por diversas razones, sin embargo, los talleres del proceso de consulta no fueron exitosos. Los talleres involucraron sólo a cuatro comunidades y por ello no reflejaron una adecuada representación de las comunidades. Más aún, los talleres se limitaron a proporcionar información sobre medidas técnicas del proyecto. Los talleres consistieron en una presentación de diapositivas, que esencialmente resumían un panfleto informativo creado por Pluspetrol Bolivia Corporation, la compañía privada petrolera que esperaba explorar el área.

El propio MHE reconoció que las comunidades indígenas recibieron sólo información parcial, la cual no incluía mapas actualizados de las comunidades, áreas de posible impacto, medidas de prevención y mitigación socio-ambiental, o información sobre planeamiento del proceso de consulta. Adicionalmente, el MHE no había desarrollado su cronograma para actividades específicas en coordinación con la APG (organización nacional). Por todas estas razones, los líderes indígenas solicitaron que el cronograma sea revisado y que se realice una nueva planificación para mejorar la coordinación y ampliar la participación de las comunidades. En respuesta a este pedido, el MHE reorientó el proceso de consulta de una manera consistente con las formas tradicionales de toma de decisiones y participación del pueblo indígena guaraní.

---

<sup>35</sup> Las capitanías representan jurisdicciones territoriales y políticas al interior de la estructura organizacional de los pueblos guaraníes.

## **Método de consulta**

Luego del inadecuado intento del MHE para obtener el consentimiento previo del pueblo guaraní mediante procesos rápidos y esencialmente administrativos, el pueblo guaraní propuso lineamientos metodológicos para reorientar el proceso de consulta de acuerdo a sus formas tradicionales de organización y toma de decisiones. Reunida el 29 y 30 de abril, la primera asamblea indígena para consulta y participación se propuso lograr el consenso y validación del nuevo proceso de planeamiento y consulta propuesto por los líderes indígenas de la APG de Charagua Norte. Los participantes en la asamblea lograron acordar los siguientes puntos:

- Los actores involucrados deben lograr el consenso en cada fase del proceso de consulta a fin de obtener el “consentimiento previo”, y los procesos deben estar de acuerdo al marco legal vigente en Bolivia.
- El proceso de consulta debe respetar la integridad territorial, estructuras institucionales, normas y procedimientos, derechos colectivos y auto-determinación del pueblo guaraní.
- El proceso de consulta debe generar un espacio para una amplia participación democrática a través del diálogo intercultural.
- El proceso de consulta debe ser reprogramado con nuevas actividades y presupuesto para hacerlo más factible de llevar a cabo sus fases, con respeto hacia los derechos de los pueblos indígenas.

Los días 8 y 9 de mayo, la segunda asamblea indígena para consulta y participación se enfocó en temas de coordinación y mejoramiento de la información. Con esta asamblea, los participantes identificaron posibles impactos socio-ambientales de actividades de exploración. Los líderes indígenas guaraníes incorporaron la información obtenida a través del trabajo previo realizado por la Red de Monitoreo Socio-Ambiental de Charagua Norte, una red local guaraní de monitoreo comunitario establecida antes del inicio de esta consulta. Los días 20 y 21 de mayo se inició la inspección de campo. La Red de Monitoreo Socio-Ambiental de Charagua Norte, el MHE y CEJIS lideraron la inspección, la cual consistió en la observación y análisis de posibles impactos negativos que podrían resultar de las actividades de exploración de Pluspetrol. La inspección de campo resultó en el desarrollo de un registro de información para áreas con niveles más altos de sensibilidad socio-ambiental.

Finalmente, el 23 y 24 de junio, se realizó la tercera asamblea indígena a fin de alcanzar acuerdos entre el MHE y el pueblo guaraní de Charagua Norte e Isoso. Este evento llevó al consentimiento previo del pueblo guaraní en un acuerdo escrito, mediante un proceso que respetaba el derecho del pueblo guaraní a tomar decisiones en relación al uso de sus tierras y recursos naturales, y en un contexto donde el gobierno boliviano demostró respeto por sus derechos y estructuras organizacionales.

## **Lecciones aprendidas**

### **Los pueblos indígenas deben tener acceso a información completa, verdadera y apropiada.**

Desde que empezó la consulta para incorporar perspectivas indígenas e información concreta de los monitores de la comunidad (quienes previamente habían identificado áreas sensibles e impactos socio-ambiental en sus territorios), el contenido y ámbito de la consulta mejoró notablemente. Sin la activa y efectiva participación de las comunidades, es más probable que las actividades de la industria extractiva tengan efectos negativos sobre el medio ambiente y sobre los derechos de los

pueblos indígenas, y las compañías podrían tender a evaluar los impactos negativos en términos puramente monetarios.

### **Los procesos de consulta deben respetar las formas tradicionales de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas.**

La amplia participación de las comunidades de la APG Charagua Norte y de los niveles sub-nacional y nacional de la APG, hicieron posible reorientar el proceso de consulta hacia un resultado positivo. Es importante resaltar que las comunidades indígenas condicionaron su participación en el proceso de consulta al absoluto respeto de la integridad territorial, sistemas tradicionales para toma de decisiones, derechos indígenas, ejercicio de normas internas, y auto-determinación de los pueblos indígenas.

### **Es importante contar con la planificación desde el inicio**

Este proceso de consulta representa una significativa evolución respecto a procesos previos en Bolivia, y resalta una vez más la necesidad de continuar mejorando regulaciones y leyes en relación a la consulta a pueblos indígenas. En este caso, un proceso de consulta inicialmente fallido resultó en retrasos en el proyecto. Para sorpresa de nadie, las comunidades en última instancia demandaron que el proceso fuese reorientado a sus canales legales y legítimos. En muchos casos, tales deficiencias pueden conllevar también a la polarización y a una creciente desconfianza entre el gobierno, las comunidades y las compañías, y esta desconfianza en ocasiones escala hasta un conflicto.

### **Las agencias del gobierno responsables por las consultas deben operar con apertura y buena fe**

En este caso, la Oficina General de Manejo Socio-Ambiental del MHE comprendió la necesidad de reorientar el proceso de consulta en Charagua Norte, que inicialmente empezó con ciertas deficiencias, tal como se ha descrito antes. Esa oficina actuó de manera receptiva, abierta y proactiva con los líderes indígenas de modo que el proceso de consulta pudiera llegar a una conclusión positiva. El caso de Charagua Norte demuestra la necesidad de que las agencias del gobierno mantengan una actitud de apertura y respeto hacia las demandas de los pueblos indígenas respecto a la consulta previa y el consentimiento.

### **Los gobiernos deben apoyar la construcción de capacidades de los pueblos indígenas para promover procesos de consulta productivos**

La APG de Charagua Norte había estado involucrada en un proceso de desarrollo de capacidades en el área de consulta y monitoreo socio-ambiental desde 2008. La Red Indígena de Monitoreo Socio-Ambiental de Charagua Norte incluye a 15 monitores locales indígenas, y ha sido incorporada como parte de la estructura organizacional de la APG Charagua Norte. La red también está expandiendo el monitoreo indígena a las distintas comunidades del TCO. Los monitores indígenas han escrito informes identificando impactos socio-ambientales y sitios vulnerables en términos socio-económicos y ambientales. Varios monitores indígenas son actualmente parte del nuevo consejo de líderes de la APG Charagua Norte, y la APG empleó información sobre su territorio y recursos naturales como la base para ayudar a transformar la naturaleza del proceso de consulta.

Fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los pueblos indígenas es un prerequisite esencial para desarrollar un proceso de consulta apropiado. Los gobiernos deben asumir un papel central en desarrollar la capacidad de los pueblos indígenas en el área de consulta y monitoreo socio-ambiental, y deben crear sólidos mecanismos para la transparencia en el sector de hidrocarburos.

### **La consulta previa debe ir orientada primordialmente a la prevención de los daños e impactos sociales y ambientales**

Tal como se ha señalado antes, el pueblo guaraní de Charagua Norte ya había desarrollado sus capacidades técnicas antes que el gobierno implemente su consulta. De este modo, la Red Guaraní de Monitoreo Socio-Ambiental y los líderes indígenas de la APG de Charagua Norte pudieron enfocarse en prevenir los potenciales impactos negativos de las operaciones de Pluspetrol y en asegurarse que la compañía asuma sus obligaciones y responsabilidades en relación a posibles daños. Usando el acuerdo final de la consulta como un documento vinculante (tal como lo ordena la ley boliviana), las autoridades competentes deben ahora asegurar que la compañía cumpla sus obligaciones y responsabilidades a través de medidas de prevención y mitigación socio-ambientales, desarrolladas con aportes del pueblo guaraní.

### **Un proceso adecuado de consulta contribuye a elevar los estándares de la compañía en términos de responsabilidad social y corporativa**

La exitosa consulta de Charagua Norte ha ayudado a mejorar la relación entre la APG Charagua Norte y Pluspetrol (aunque sigue siendo crítico el cumplimiento del acuerdo de la consulta). El acuerdo logrado establece las obligaciones de Pluspetrol en términos de temas como transparencia y generación de información, respeto a la estructura organizacional de Charagua Norte, el uso de tecnología avanzada en las operaciones para prevenir daños socio-ambientales, y otros temas. De este modo, el proceso de consulta ha contribuido a cambiar el equilibrio de poder entre la organización indígena y Pluspetrol, y ha mejorado las condiciones para la APG Charagua Norte en la medida en que trabaja para promover los derechos indígenas en relación a las actividades de hidrocarburos en su territorio.

## Conclusión

Los tres estudios de caso contenidos en este informe abordan procesos de consulta que involucraron a pueblos indígenas, la sociedad civil y representantes del gobierno y/o de las compañías, luchando por pasar de una situación de tensión y controversia a una de diálogo constructivo.

La consulta administrada por el gobierno sub-nacional de San Martín brinda un ejemplo de un gobierno local empleando de manera efectiva una mesa de diálogo con pueblos indígenas para fomentar la toma de decisiones participativa. Con una inversión razonable de tiempo y recursos, y la disposición a escuchar las voces de los pueblos indígenas, el gobierno local logró obtener un saludable consenso entre todos los actores y evitó generar tensiones que podrían haber llevado a un conflicto social.

Similarmente, la mesa de diálogo de la mina Tintaya ilustra un ejemplo en el cual los actores involucrados consiguieron disolver la tensión social mediante la creación de un espacio de diálogo continuo y de construcción del consenso. En este caso, la compañía minera acordó escuchar las voces locales e hizo compromisos formales sobre temas de importancia clave para las comunidades.

Finalmente, en el caso de la consulta de Charagua Norte e Isoso, un proceso de consulta participativa en última instancia llevó a un acuerdo vinculante entre la organización guaraní de Charagua Norte e Isoso, y el gobierno boliviano. El caso demuestra que cuando un gobierno implementa un proceso de consulta participativo y significativo, éste puede llevar a resultados positivos para el gobierno, la compañía, y las comunidades indígenas afectadas por el proyecto.

A fin de ver apreciar los beneficios duraderos de los procesos de consulta alrededor de las industrias extractivas y otros proyectos de desarrollo con impactos potencialmente significativos, los gobiernos y compañías deben:

- Concentrar sus esfuerzos en los procesos de consultas legales y legítimas que se proponen lograr el consentimiento de las comunidades locales.
- Descartar la idea de acelerar o evadir procesos de consulta, y priorizar el dar a las comunidades acceso a información y participación plenas en la toma de decisiones.
- Adaptar los procesos de consulta para asegurar que éstos respeten las estructuras y costumbres tradicionales para la toma de decisiones, que permitan el tiempo suficiente, y que faciliten los procesos tradicionales.

Los estudios de caso descritos en este informe demuestran que lograr el consentimiento de la comunidad es posible cuando todas las partes demuestran buena fe y apertura. Al mismo tiempo, una consulta inadecuada puede conllevar a violaciones de derechos (como el derecho a un medio ambiente saludable, acceso a la información, compensación y reparaciones) así como violaciones de derechos relacionadas a lugares sagrados y otros derechos económicos, ambientales, culturales y sociales. Un proceso apropiado de consulta para asegurar el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades ayuda a reducir el riesgo de conflicto social y a prevenir situaciones en las cuales las comunidades se vean forzadas a buscar medidas administrativas o legales a nivel nacional y/o internacional en defensa de sus derechos.

Cuarenta por ciento de los habitantes de nuestro planeta —más de 2,500 millones de personas— viven actualmente en la pobreza, luchando por sobrevivir con menos de US\$2 diarios. Oxfam América es una organización internacional de asistencia y desarrollo que trabaja para cambiar tal situación. Junto con personas y grupos locales en más de 90 países, Oxfam salva vidas, ayuda a las personas a superar la pobreza, y lucha por la justicia social. Para unirse a nuestros esfuerzos y conocer más sobre nuestras actividades, acuda al portal [oxfamamerica.org](http://oxfamamerica.org).

Oxfam América

<b>Oficina de Políticas e Incidencia</b> 1100 15th Street, NW, Suite 600 Washington, DC 20005 (202) 496-1180	<b>Oficinas Centrales</b> 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206 (800) 77-OXFAM
---	--

[oxfamamerica.org](http://oxfamamerica.org)

© 2012 Oxfam América Inc. Todos los derechos quedan reservados. Oxfam América es una marca registrada de Oxfam América Inc., y el logotipo de Oxfam es una marca registrada de Stichting Oxfam International.