



CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

Aportes para fortalecer el derecho a la consulta previa en el Perú





CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

**Aportes para fortalecer el derecho
a la consulta previa en el Perú**

**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Diego Saavedra Celestino**



Foto: Rolando Mondragón / DAR



Foto: Rolando Mondragón / DAR



Foto: Rolando Mondragón / DAR

CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA. APORTES PARA FORTALECER EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ

Autor:

Diego Saavedra Celestino

Derechos de edición:

© Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Jirón Brigadier Mateo Pumacahua 2249, Lince, Lima-Perú

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Diseñado por:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pse. María Auxiliadora 156-164, Lima 5

Teléfonos: 424 8104 / 424 3411

Correo electrónico: tareagrafica@tareagrafica.com

Coordinación de la publicación:

Gisella Valdivia Gozalo

Fotos de portada: Rolando Mondragón / DAR

Cita sugerida:

DAR (2024). **Consulta previa del proyecto hidrovía amazónica.** Aportes para fortalecer el derecho a la consulta previa en el Perú.

Primera edición digital, diciembre 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional N.º 2024-13441

ISBN: 978-612-5140-09-8

Está permitida la reproducción parcial de este libro, tratamiento informático, transmisión por cualquier forma o medio —sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros—, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación ha sido elaborada gracias al apoyo de Rainforest Foundation Norway y de la Fundación Ford. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja la visión de Rainforest Foundation Norway o de la Fundación Ford.

Hecho en Perú



Foto: DAR



Foto: Rolando Mondragón / DAR

ÍNDICE

- 7** **Introducción**
- 13** **Primera parte**
El permanente reto de la consulta previa en el Perú
- 35** **Segunda parte**
La consulta previa de la Hidrovía Amazónica
- 47** **Tercera parte**
La asesoría técnica en los procesos de consulta desde la experiencia de la consulta de la Hidrovía Amazónica
- 61** **Cuarta parte**
Seguimiento a los acuerdos de consulta en la Hidrovía Amazónica: límites y desafíos para su cumplimiento
- 101** **Quinta parte**
Lecciones y retos del proceso de consulta previa de la Hidrovía Amazónica
- 107** **A modo de conclusión**
Apuntes para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa
- 111** **Anexo 1**
- 118** **Bibliografía**



INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES Y LA IMPORTANCIA DE UNA EVALUACIÓN Y CRITERIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL ACTA DE ACUERDOS

La consulta previa es, ciertamente, un derecho en desarrollo y evolución. Con la ratificación del Convenio 169 de la OIT (en adelante, C169) y su entrada en vigor en 1995 en el Perú, se refuerza un marco normativo fundamental para los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, se ha impuesto una narrativa según la cual solo con la Ley de consulta previa y su Reglamento de 2011 y 2012¹ el Estado brinda un reconocimiento institucional que permite exigir su puesta en práctica. Antes, su aplicación tuvo que apelar a procesos judiciales o constitucionales. Por tratarse, entonces, de un derecho en desarrollo, a 25 años de vigencia del C169 y poco más de 10 años de consultas previas realizadas, han ocurrido una serie de aprendizajes y avances, pero también se han presentado una serie de vacíos y desafíos que atender para fortalecerla.

Proponemos partir de tres ideas principales y generales. La primera es que la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, al punto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que es un derecho parte del cuerpo universal de derechos humanos, es decir, es exigible más allá del C169. La segunda es que el objetivo de la consulta no es un acta de acuerdos, sino una expresión de la buena fe cuyo objetivo es el consentimiento de los pueblos indígenas. Y la tercera es que la consulta previa es un diálogo intercultural entre el Estado —entiéndase, sus autoridades— y los pueblos indígenas que pueden ser afectados por sus decisiones. En esa medida, el derecho a la consulta previa es una expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas², en tanto la consulta como derecho fundamental es un mecanismo que, con base en

¹ Ley de Consulta Previa para Pueblos Indígenas (N.º 29785) y su Reglamento (DS N.º 001-2012-MINCU).

² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 3. https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

un diálogo intercultural, aporta en la construcción de su propio desarrollo económico, social y cultural, para lo cual se requiere del consentimiento de los pueblos indígenas en las decisiones que tomen los Estados. Es decir, para ejercer su libre determinación, los pueblos necesitan una consulta plena, previa, libre e informada.

Resulta así clave asumir que el ejercicio e implementación del derecho a la consulta previa tiene un carácter eminentemente político. Para decirlo de otra manera: al ser parte de la discusión sobre el futuro y desarrollo de los pueblos, puede exceder a la medida que se ha de consultar. De esta forma, los procesos de consulta incluyen discusiones sobre necesidades locales y propuestas de desarrollo. Esto no implica postergar la medida por consultar, sino asumir esta complejidad y dotar de herramientas para que se atienda un debate profundo sobre ella y, al mismo tiempo, dialogar con las propuestas y necesidades locales vinculadas con tal medida. Este es un desafío trascendental para evitar la instrumentalización de la consulta y acercarla a su finalidad de aportar al desarrollo de los pueblos indígenas. Por todo lo dicho, la consulta no es un proceso burocrático o administrativo, pues expresa las necesidades de los pueblos indígenas para construir un futuro mejor. Este es un principio fundamental que expresa la complejidad política y cultural, así como la importancia del derecho a la consulta previa.

El documento que ahora presentamos parte de nuestra experiencia, lectura y análisis del proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, desarrollado en 2015. Este es un proceso emblemático para el país y para el derecho a la consulta, por una serie de motivos. En primer lugar, porque es el primer proyecto de infraestructura sometido a una consulta previa; en segundo lugar, porque es la primera inversión bajo el formato de Asociación Público Privada en pasar por consulta previa; y, en tercer lugar, y, sobre todo, porque fue una consulta sobre medidas vinculadas a la primera hidrovía en el Perú.

A partir de la revisión y evaluación de nuestra experiencia, presentamos reflexiones y recomendaciones para fortalecer el derecho a la consulta previa y su ejercicio. En esa medida, buscamos abordar dos dimensiones: una que se vincule con elementos que garanticen una implementación plena, como son el seguimiento de los acuerdos, las metodologías para el desarrollo de la consulta previa, entre otros; y otra que, desde el rol que cumplimos como parte de la sociedad civil, pueda aportar en el ejercicio del derecho desde su naturaleza política y de libre determinación de los pueblos indígenas. Creemos fundamental, como ya mencionamos, resaltar la relación de la consulta con el consentimiento previo libre e informado y con la libre determinación. Y, en esa medida, la consulta no puede obviar como condición previa para su desarrollo la urgencia del reconocimiento de los territorios colectivos y ancestrales de los indígenas. Este es uno de los puntos de partida fundamentales.

Hemos organizado el análisis en seis partes, buscando reconocer la situación del derecho a la consulta y cómo este se ha visto influenciado o impactado por el proceso de la Hidrovía Amazónica. La primera atiende la situación reciente del derecho a la consulta previa en el

Perú, reconociendo los avances y los desafíos en su implementación, así como las recientes iniciativas de recorte de este derecho como parte de las medidas de reactivación económica y los últimos cambios normativos que presentan una posibilidad de realinear la consulta con los estándares internacionales.

La segunda parte describe el proceso de la consulta previa de la Hidrovía Amazónica. Se atienden las condiciones que activaron el proceso, el escenario en el que se desarrolló, las exigencias, dudas y propuestas desde los pueblos indígenas. En este apartado hemos identificado hitos y contribuciones para el desarrollo de procesos de consulta previa que pueden ser referidos como aportes metodológicos y políticos.

La tercera parte refiere nuestra perspectiva de la consulta de la Hidrovía Amazónica a partir de nuestro rol de asesores técnicos. Desde esta experiencia planteamos preguntas y aportes para discutir acerca del papel de la asesoría técnica a los pueblos indígenas y sus organizaciones. Es fundamental, como parte del fortalecimiento del derecho a la consulta, generar una discusión sobre los alcances e implicancias del rol que cumplen las organizaciones de sociedad civil al acompañar procesos de consulta previa, así como de los desafíos que esta función conlleva.

La cuarta parte aborda los resultados del proceso. Nos enfocamos en el seguimiento a los acuerdos de consulta previa. Partimos de la identificación de los acuerdos señalados en el acta de consulta previa y de seguimiento que realizamos junto a las organizaciones indígenas regionales que fueron parte del proceso. Como resultado de este seguimiento, señalamos aportes para mejorar el monitoreo y posterior cumplimiento de los acuerdos de consulta previa. En esa línea, presentamos el “semáforo de la consulta” para fortalecer los criterios que identifican cuándo los acuerdos están cumplidos, en proceso o no se han implementado.

La quinta parte identifica las implicancias del proceso de consulta previa a ocho años de haber concluido. Se caracteriza la utilidad y relevancia del proceso de consulta de la Hidrovía Amazónica. Así mismo, exponemos la situación administrativa del proyecto y la situación de su Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En este apartado también se hace un alto para señalar que, en términos legales, este proyecto ha motivado una serie de acciones de parte de las organizaciones indígenas, que presentamos brevemente. Y, finalmente, regresamos a uno de los desafíos más importantes que ha planteado esta consulta previa: el futuro del transporte fluvial en la Amazonía.

Para terminar, la sexta y última parte del documento plantea las recomendaciones para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa en tres dimensiones: a) aportes desde la dimensión política de la consulta, entendiendo la importancia de la institucionalidad indígena, así como la del derecho al territorio colectivo como un condicionante de un ejercicio pleno de los derechos indígenas; b) aportes para la dimensión institucional de la consulta previa; y, c) aportes para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos de consulta.

Como ya señalamos, el derecho a la consulta está en desarrollo en el Perú y en gran parte de la región. En nuestro país, según el Ministerio de Cultura³, se han llevado a cabo 83 procesos de consulta que han permitido identificar un conjunto de aprendizajes, pero también de desilusiones. Justamente, uno de los objetivos de este texto es aportar en la discusión sobre cómo reforzar el derecho a la consulta, sobre todo, como un derecho que protege los territorios indígenas y construye una mirada de desarrollo incluyendo sus expectativas.

En algunos territorios indígenas, particularmente en Brasil, se viene apostando por la creación de guías autónomas para su implementación, denominadas “protocolos”. En otros se están librando debates con el fin de generar leyes o marcos normativos desde los Estados para su implementación. Ambos procesos dialogan a la luz de los estándares internacionales, de los aportes presentados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero, sobre todo, con el foco puesto en las experiencias de consultas y autoconsultas indígenas, desde las experiencias, desde los aprendizajes y desde sus cosmovisiones. A partir de esa dinámica, de reconocer los aportes y los desafíos que presenta la implementación de un proceso de consulta, en este caso específico, el de la Hidrovía Amazónica, nos sumamos a este diálogo en pro de alentar a subrayar el derecho a la consulta previa, libre e informada como un derecho fundamental de los pueblos indígenas.

³ Ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>





Foto: Rolando Mondragón / DAR



Foto: Rolando Mondragón / DAR

PRIMERA PARTE

EL PERMANENTE RETO DE LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ

1.1. DEBATES CLAVES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

Como hemos señalado, existe una narrativa “fáctica” del derecho a la consulta previa en el Perú que señala que esta se inaugura con la Ley 29785 en 2011 y su Reglamento, emitido al año siguiente. Es desde este hito que se cuenta la “historia oficial” de la implementación del derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas. De esta fecha en adelante, el Ministerio de Cultura contabiliza 83⁴ procesos de consulta previa implementados. Sin embargo, el Perú suscribió el C169 en 1993 y este entró en vigor en 1995; es decir, 16 años antes ya se había reconocido el derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas. La legislación peruana tiene como norma mayor a la Constitución Política, cuyo capítulo II señala que los tratados en vigor forman parte del derecho nacional. Por ello, el Tribunal Constitucional señaló en 2009, y lo ratificó en una nota de prensa en 2016⁵ (STC N.º 00022-2009-AI/TC), que la exigibilidad del derecho a la consulta previa está relacionada con la ratificación del C169 y no con la promulgación de una ley específica⁶. En esta interpretación radica uno de los principales —e iniciales— problemas en la implementación de este derecho en el Perú, a saber, desde cuándo se

⁴ <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>

⁵ <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-21e29002dca964129b70a6fc482d312e/>

⁶ La exigibilidad del derecho a la consulta está necesariamente vinculada al momento de la ratificación del Convenio OIT 169, siendo que la inexistencia de una ley que la desarrolle no impide que se realice un control de constitucionalidad, conforme a los criterios establecidos en la STC N.º 00022-2009-AI/TC.

realizan consultas previas y por qué las medidas anteriores a la ley no pasaron por este proceso. Una consecuencia directa de esta interpretación ha sido la latente propuesta de homologar los procesos de participación ciudadana (talleres informativos o audiencias públicas) que se realizaron para otorgar títulos habilitantes en concesiones extractivas, antes de la promulgación de la ley, con consultas previas. El Ministerio de Energía y Minas conoce esta situación como la “zona gris”⁷ de la consulta previa, donde 15 proyectos de hidrocarburos que obtuvieron su certificación ambiental sin haber realizado consultas previas buscarían señalar que sí se ejecutaron a través de un informe de equivalencia.

Sobre el origen de la Ley de consulta previa

Otro elemento clave para entender la situación del derecho a la consulta previa es el proceso político que permitió la promulgación de la Ley N.º 29785 de consulta previa de los pueblos indígenas. En 2009, el Gobierno peruano decide emitir 99 decretos legislativos en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos de América. Varios de estos decretos afectaban derechos indígenas vinculados al acceso al territorio y el aprovechamiento de sus recursos. Este hecho provocó lo que conocemos en el Perú como “el Baguazo”, una de las situaciones de violencia que ha marcado la historia reciente. Las movilizaciones indígenas exigieron la derogatoria de los decretos. Principalmente, se señaló que se omitió el C169 al no realizar la consulta antes de la aprobación de estas normas, por lo que debió suspenderse su vigencia hasta que este procedimiento se llevase a cabo. Esto no fue acatado por el Gobierno, que después de los hechos de violencia, y como mecanismo de participación y no repetición, constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, cuya Mesa de Trabajo 3 fue la encargada de elaborar una propuesta normativa para atender el derecho a la consulta. Lo que queremos subrayar aquí es la relación fundamental entre territorio y consulta previa. El contexto que llevó en ese momento a las organizaciones indígenas a promover una regulación al derecho a la consulta respondía a dos cuestiones: la primera, la indolencia y letanía del Estado para interpretar e implementar el C169; la segunda, el que el contexto presente a la consulta como una condición que podía ayudar a proteger los territorios colectivos de los pueblos indígenas.

Con la Ley de consulta (2011) y su Reglamento (2012), el ordenamiento jurídico señala que la consulta previa en el Perú se realiza en el caso de que medidas administrativas y legislativas afecten directamente los derechos de los pueblos indígenas. A la luz de este mandato, lo cierto es que en estos últimos 12 años solo se han consultado medidas administrativas. Continúa pendiente, por falta de voluntad política, concretar los

⁷ <https://gestion.pe/economia/evaluan-camisea-sea-sometido-consulta-previa-273341-noticia/>



procedimientos para que se realicen consultas previas legislativas. El marco jurídico señala que la consulta se realiza en siete etapas y que estas duran aproximadamente 120 días. Si bien este plazo marca una orientación, se ha indicado que las consultas previas tienen una duración de hasta dos años en actividades mineras, y que esto representa un retraso para la inversión⁸. Sin embargo, si uno revisa el portal web del Ministerio de Cultura⁹ puede darse cuenta de que en el registro oficial existen 34 consultas previas mineras, de las cuales 16 concluyeron antes de iniciar la emergencia por la COVID-19 y las restricciones por el aislamiento social, y solo dos duraron más de 120 días. Incluso, se dieron casos de consultas que se resolvieron en 60 días. Con esta información se debe superar la tensión o falso debate alrededor de que, por su duración, las consultas previas son una traba más para la inversión.

⁸ <https://dar.org.pe/el-derecho-a-la-consulta-previa-no-se-debe-reducirse-por-reactivacion-economica/>

⁹ <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/>

Sobre la responsabilidad de consultar y el modelo sectorial de consulta previa

Lo que se expresa con la discusión sobre la duración de las consultas previas está vinculado, en realidad, a uno de los debates de fondo, referido a ¿quién es el responsable de implementar la consulta? En ese sentido, debemos recordar que en el caso peruano, la aplicación de la consulta previa es sectorial. De tal manera, es el ministerio o, en general, cualquier autoridad del Estado responsable de la medida a consultar quien organiza la consulta. Y aunque esto no debería significar un problema, el hecho de que haya intereses de inversión o políticos en juego, y la limitada vocación intercultural del Estado, complica la implementación de la consulta. Así, se ha generado más que un diálogo intercultural, un espacio de disputa o negociación. Sin que esto último excluya necesariamente el diálogo, percibir la consulta sobre todo como tensión justifica que se priorice lo procedimental, que se asuma como un trámite cuyo único objetivo es obtener un acta final de acuerdos, un procedimiento que debe concluir lo más pronto posible. De esta forma, se perdió el enfoque en el proceso de construir y obtener el consentimiento libre e informado.

Esta lógica, según la cual la consulta es un trámite administrativo, revela y es consecuencia de la poca vocación intercultural del Estado, cuyo enfoque debería ser implementado de forma transversal de acuerdo con sus propias políticas¹⁰. Que desde algunos sectores se enfatice que la consulta puede resultar en una disputa entre autoridades y pueblos indígenas, termina dirigiendo los esfuerzos de su implementación en pensar cómo menguar la disputa o hasta evadirla. En ese sentido, se hegemoniza lo pragmático y se abandona la naturaleza de diálogo.

Esto, también supone alejarnos de una dimensión pedagógica del diálogo que es clave. Es decir, asumirla como un proceso de creación colectiva de conocimiento, uno que le permite al Estado y a los pueblos indígenas reconocer sus diferencias para, desde allí, construir consensos, y en este caso, lograr el consentimiento. Este es un desafío pedagógico para el Estado, ya que existen claras brechas sobre lo que se asume y lo que se implementa como intercultural en las políticas estatales. De manera específica, en el caso de la consulta previa deben existir programas de capacitación permanente para funcionarios de todo nivel.

¹⁰ Resolución Ministerial N.º 124-2015-MC, que aprueba la Guía de lineamientos denominada “Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de los servicios públicos”.

Resolución Ministerial N.º 143-2015-MC, que aprueba el documento denominado “Diálogo intercultural: pautas para un mejor diálogo en contextos de diversidad cultural”.

Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (DS N.º 003-2015-MC). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-para-la-tra-decreto-supremo-n-003-2015-mc-1304735-2/>



Sobre el objeto de la consulta previa y qué se consulta en el Perú

El modelo sectorial de la consulta previa en el Perú plantea otros desafíos, uno de ellos vinculado a una de las preguntas fundamentales: ¿qué es lo que se consulta? Con este esquema, es cada autoridad la que define la medida administrativa sujeto de consulta previa. Esto se formaliza a través de resoluciones que caracterizan y presentan cada una de las medidas que pueden activar un proceso de consulta previa. Si bien existen guías para dicha identificación, la interpretación es cruzada por diferentes elementos, incluyendo los intereses de cada sector. Tenemos, así, una serie de consecuencias, de las cuales quizá la más evidente es que los momentos en los que se realiza la consulta previa —sobre todo las medidas administrativas vinculadas a proyectos extractivos— no son homogéneos. Por ejemplo, mientras que en proyectos de hidrocarburos la consulta se efectúa antes de que exista una empresa a cargo del proyecto, en minería se lleva a cabo cuando esta ya existe. Mientras que en hidrocarburos y transportes se consultan los Términos de Referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), o las medidas que aprueban los contratos de concesión, en minería se consulta el permiso de inicio de operación cuando ya existe un EIA aprobado y un contrato firmado. Esto suma a la construcción de los imaginarios desalentadores sobre la consulta previa, ya que uno de los estándares claves es su condición de previa. Sobre este punto, los estándares internacionales de las Naciones Unidas y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se han manifestado recomendando que la consulta previa se realice lo antes posible, es decir, en las etapas de diseño de los proyectos. Así, la consulta previa debe cautelar derechos y no ponerse en práctica cuando la afectación es inminente o ya se ha producido.



Foto: DAR

Sin embargo, en esa posición se excluye la posibilidad de consultar los EIA en proyectos de inversión. La condición de “previa” se refiere a las etapas de diseño, pero se abre la pregunta de si en dicha etapa se cuenta o no con la información adecuada o la más completa posible sobre los potenciales impactos sobre los pueblos indígenas. En ese debate aparece la posibilidad de consultar los EIA porque son instrumentos que cuentan con más información y pueden brindar mayor posibilidad de consentimiento informado. Y aunque probablemente se señale que consultar un EIA responde a que la afectación ya existe, tal afirmación supondría que solo puede realizarse una única consulta previa en un proyecto de inversión. Recordemos que, más allá del diseño, los proyectos pueden tener diferentes etapas. En el caso de los extractivos, es posible que haya una etapa de exploración, otra de explotación y una de cierre; cada una de ellas vinculada a una medida administrativa. Así, lo que planteamos no es que la consulta se realice cuando ya se han manifestado los impactos, sino que se hagan varias consultas previas en un mismo proyecto; todo esto siempre y cuando los pueblos indígenas sujetos de consulta lo decidan. La idea es ir contra la narrativa que señala que solo puede haber una consulta, y en un solo momento, cuando los estándares indican que debe consultarse toda medida que afecte directamente a los pueblos indígenas, lo que puede suceder en diferentes momentos a lo largo del ciclo de un proyecto.

Sin duda, este modelo sectorial debe ser evaluado a la luz de más de 10 años de Ley de consulta y más de 80 procesos de consulta previa. En tal virtud, es necesario que exista una autoridad que cumpla no solo la labor de asesoría técnica, sino que además garantice la implementación de los estándares y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en estos temas, que busque generar evaluaciones participativas identificando e incorporando aportes y experiencias de los pueblos indígenas para ir mejorando la implementación. Muchos de estos puntos tienen que ver con una mirada interna a la forma en que se entiende y aplica la consulta previa. Ahora, miremos de manera somera el impacto externo de la consulta previa.

Sobre los ataques a la consulta previa y su implementación

En los últimos años se ha insistido en vincular la consulta previa con la idea de que esta es una traba burocrática y un disuasivo para las inversiones. De hecho, en el año 2020, en plena crisis por la pandemia de la COVID-19, se plantearon dos propuestas en esta dirección. La primera fue agilizar la implementación de la consulta previa, y la segunda, realizarla de manera virtual, sin tomar en cuenta a los pueblos indígenas ni los estándares internacionales y nacionales de consulta previa.

La propuesta de agilización fue lanzada por el ministro de Energía y Minas de ese entonces, Rafael Belaunde, y secundada por el presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano¹¹. El segundo señaló en su discurso de voto de confianza ante el Congreso de la República que “la consulta debe reducirse a seis meses”. La omisión no era casualidad, más allá de que la Ley y su Reglamento señalan que la duración es de 120 días aproximadamente (cuatro meses). Se imponía de tal modo la idea —que carece de evidencia concreta alguna— de que la consulta es una traba, poniendo como ejemplo que su implementación en proyectos de inversión tiene una duración de más de un año. Ya hemos señalado que, según el portal del Ministerio de Cultura sobre consulta previa, en actividades extractivas estos procesos tienen una duración de entre tres y seis meses. Tómese además en cuenta que en el sector minero son más diligentes, con procesos que, en promedio, toman tres meses o menos. Existen casos en los que la consulta en proyectos extractivos ha durado un año, pero estos son excepcionales y específicos.

A esto se sumó la propuesta de la entonces ministra de Economía y Finanzas María Antonieta Alva, quien el 30 de junio de 2020 señaló que, en el marco de la reactivación económica, se debían relanzar proyectos mineros, y que se estaba coordinando para que la consulta previa pueda ser virtual¹². Evidentemente, las organizaciones indígenas nacionales salieron a cuestionar esta propuesta, porque desconocía las enormes brechas de conectividad virtual a las que están expuestas sus comunidades. Lo que ambas propuestas de “agilización” reafirmaron es que, incluso en épocas de crisis humanitaria, la economía es la prioridad, al punto que cabía la flexibilización y postergación derechos.

¹¹ Ver: <https://tecnologiaminer.com/noticia/rafael-belaunde-llosa-buscamos-mecanismos-para-agilizar-la-consulta-previa-1596175715> y https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1191775/DISCURSO_DEL_PRESIDENTE_DEL_CONSEJO_DE_MINISTROS__PEDRO_CATERIANO__PARA_SOLICITAR_EL_VOTO_DE_CONFIANZA__03.08.2020_.pdf?v=1596487589 (p. 19).

¹² Ver: <https://inframazonia.com/pueblos-indigenas-contundente-rechazo-a-intencion-del-mef-de-implementar-consulta-previa-virtual/>

Otro episodio reciente de debilitamiento del derecho a la consulta tiene que ver con las sentencias del Tribunal Constitucional (Expedientes N.º 03666-PA/TC y N.º 03066-2019-PA/TC), emitidas entre diciembre de 2021 y marzo de 2022. En ellas se señala que la consulta no es ni un derecho constitucional ni un derecho fundamental, ante la demanda de comunidades indígenas andinas y amazónicas por la vulneración del derecho a la consulta por autoridades regionales y locales. Ambas sentencias se contradicen con otras del propio Tribunal, como la del Expediente N.º 00022-2009-PI/TC, que reconoce la consulta como un derecho fundamental y su adecuación cultural en su implementación. Además, sobre su carácter constitucional, el artículo 55 de la Carta Magna señala que los tratados internacionales de derechos humanos, como el C169, son parte del ordenamiento jurídico. Como sostiene la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, suscrito por el Estado peruano, este no puede hacer referencia a elementos de su derecho interno para desconocer sus obligaciones internacionales. Así mismo, el propio Tribunal Constitucional ha concluido que los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Perú tienen rango constitucional (STC N.º 0025-2205-PI/TC, fundamento 26). Este tipo de medidas son contrarias a nuestro marco legal y a la propia Constitución, y desconocen años de avances normativos y de compromisos del Estado peruano con los estándares de derechos humanos.

Si bien las dos primeras iniciativas no maduraron y fueron rechazadas por los pueblos indígenas, presentan una radiografía sobre la percepción que tiene gran parte del Estado acerca de este derecho fundamental de los pueblos indígenas. Un ejemplo adicional de tal percepción es el Plan Estratégico Institucional (PEI) del MTC¹³, que identifica a la consulta como una limitante para las inversiones. Se presenta así un desafío estructural que sin duda debemos enfrentar superando lo declarativo, instalando programas permanentes de capacitación a funcionarios sobre interculturalidad, y teniendo herramientas que midan el progreso en estas capacidades.

¹³ Plan Estratégico Institucional (PEI) del MTC, aprobado en mayo de 2020. El indicador 1.5.1 de su Ficha Técnica indica que el Objetivo Estratégico Institucional es “Proveer infraestructura de transporte para la integración interna y externa del país”; su Acción Estratégica Institucional es “Infraestructura acuática de carácter nacional en buen estado para los usuarios”, y cuenta con el indicador “porcentaje de kilómetros de vía fluvial navegable en buen estado”. Se ha señalado como limitaciones dos acciones que creemos deben ser vistas como una oportunidad para poder hacer sostenibles las inversiones, como son: a) la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario para el presente año fiscal, el cual tendrá como principal objetivo la identificación del total de kilómetros de vías navegables que brindan el servicio de transitabilidad fluvial en la Amazonía peruana; b) la Consulta Previa, un derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados previamente acerca de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar, entre otras cosas, su calidad de vida o desarrollo. La realización de esta consulta puede generar retrasos en la medición del indicador, ya que el proceso de consulta muchas veces se extiende más de lo previsto.



Foto: Servindi

Identificando algunos caminos para fortalecer la consulta previa

En este escenario, no todo es desalentador. Existen algunos hitos que queremos resaltar, en la línea de señalar posibilidades para el fortalecimiento del derecho a la consulta. El primero de ellos es la promulgación de la sentencia de la Acción Popular N.º 29126, de la Sala Constitucional del Poder Judicial. Se trata de una sentencia emblemática, porque es parte de las lecciones que sacó la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) de la propia implementación del derecho a la consulta. En el año 2013, la organización indígena Asociación Cocama de Desarrollo San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT) demandó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones por la omisión de la consulta previa en el proyecto Hidrovía Amazónica. En el 2014, el Juzgado Mixto de Nauta de la Corte Superior de Justicia de Loreto dio la razón a las comunidades indígenas, decisión que fue confirmada por la Sala Civil de dicha Corte en el año 2015. Se argumentó que los pueblos tienen una especial relación con los ríos —no solo económica, sino también espiritual—, por lo que correspondía realizar una consulta previa por los potenciales impactos del proyecto contra sus derechos. El Estado explicó esta omisión haciendo referencia a la decimoquinta disposición complementaria del reglamento de la Ley N.º 29785. Dicha disposición señalaba que las medidas vinculadas a proyectos de servicios públicos no necesitan ser sometidas a consulta previa. Esta excepcionalidad implicó la limitación de implementar la consulta en proyectos de infraestructura vial, como carreteras o como la propia Hidrovía Amazónica. La aplicación de esta excepcionalidad

en el caso de la Hidrovía fue corregida luego de un juicio de dos años. Sin embargo, AIDSESEP recogió esta experiencia y elaboró otra demanda, una de fondo, para corregir el propio reglamento de la Ley N.º 29785. La demanda fue presentada en septiembre de 2016 y, luego de cinco años, en enero de 2021, se emitió una sentencia que expulsó del ordenamiento jurídico la decimoquinta disposición y recordó al Estado que debe cumplir con 14 estándares internacionales de consulta previa. Finalmente, la sentencia fue publicada en el *Diario Oficial El Peruano* un año después, en enero de 2022. Con ella se inaugura un nuevo momento para los pueblos indígenas, sin excepciones para el ejercicio de la consulta previa, y un marco reconocido por el sistema judicial al que se puede recurrir para cautelar el cumplimiento del derecho. En un momento de incremento de proyectos y propuestas de conectividad vial para la Amazonía, resulta muy importante este cambio normativo e institucional. Ahora, el reto es su implementación.

Dentro de los procesos activos que se presentan como oportunidades para fortalecer el marco de derechos colectivos de pueblos indígenas tenemos la Comisión Multisectorial de Carácter Permanente para la aplicación del derecho a la consulta previa. Esta Comisión fue creada en 2013 por Decreto Supremo N.º 021-2013-PCM con el objetivo de salvaguardar el cumplimiento de este derecho, y quedó a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, su primera sesión se llevó a cabo casi cuatro años después de instalarse, en enero de 2017. Ese año sesionó en tres ocasiones y lo más sustancial de su trabajo fue la definición de los criterios para el seguimiento de acuerdos. Estos fueron: cumplido, condicionado, en proceso de implementación y pendiente de cumplimiento. Luego, la Comisión volvió a paralizar sus actividades hasta el 2019, cuando se emitió el Decreto Supremo N.º 007-2019-MC, que modifica la composición y señala que ya no la presidirá la PCM sino el Ministerio de Cultura, y, además, incluye a las organizaciones indígenas nacionales como miembros titulares.

Este cambio fue impulsado por las propias organizaciones, quienes cuestionaron que se decidiera cuestiones fundamentales de la consulta previa únicamente entre los promotores, dejando de lado a los sujetos del derecho. Si bien el cambio fue incorporado desde la última sesión de la Comisión en noviembre de 2017, se tuvo que esperar casi cinco años, hasta el 30 de junio de 2022, para que se desarrolle la cuarta sesión. Durante ese año se tuvieron dos sesiones ordinarias y una extraordinaria. Lo más resaltante de la reactivación de la Comisión ha sido el interés de las organizaciones por recuperar el sentido de la formación de este espacio multisectorial. En ese sentido, además de ver el seguimiento de acuerdos, se ha propuesto atender la problemática general del derecho a la consulta previa, asumir el liderazgo para elaborar propuestas con relación a la revisión y actualización de las medidas que se consultan, revisar los criterios metodológicos de implementación y fortalecer el cumplimiento de los acuerdos. Si bien esto aún está en discusión, representa una oportunidad para el fortalecimiento del derecho, en tanto puede convertirse en un

espacio que permita orientar la aplicación de estándares como los señalados en la sentencia AP N.º 29126 que corrige el reglamento de la Ley de consulta y ya comentamos en párrafos precedentes.

Otro de los espacios que representa tanto un desafío como una oportunidad es el de la elaboración de la Política Nacional de Pueblos Indígenas (PNPPII). El proceso se inició en 2019 y se vio truncado por la llegada de la pandemia por la COVID-19. Se reactivó en 2022 con un proceso de consulta pública que fue cuestionado nuevamente por las organizaciones indígenas, que exigieron mecanismos más participativos. Así, se desarrollaron cuatro reuniones macrorregionales en las que se presentaron una serie de propuestas al contenido de la Política. En 2023 se ha actualizado el contenido a la luz de dichos aportes. Este proceso está siendo observado por las ocho organizaciones indígenas nacionales, quienes aún presentan cuestionamientos al proceso efectivo de inclusión de sus aportes, los que no se ven reflejados en la propuesta de actualización. Por ello, tanto las organizaciones como el Ministerio de Cultura han iniciado una consulta previa de la Política Nacional de Pueblos Indígenas. Esto supondría un proceso que contaría con una participación más amplia y con posibilidad de llegar a acuerdos vinculantes de cara a la inclusión de los aportes. Además, esta oportunidad implica exigir el respeto a los estándares nacionales e internacionales a la luz de las últimas experiencias de consulta previa en el Perú.

Finalmente, uno de los debates trascendentes sobre el desarrollo del derecho a la consulta previa a nivel latinoamericano está orientado a encontrar cuál es el siguiente paso en materia de estándares de consulta. En algunos territorios y organizaciones se viene planteando, en esa línea, que se debe pasar de la consulta previa al consentimiento previo de los pueblos indígenas. En esa línea, la discusión entre quienes proponen regular la implementación de la consulta a través de cuerpos normativos específicos y, opuestamente, quienes plantean no regular porque ya existen estándares internacionales en el marco del derecho internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, expresa una tensión positiva. Esto es así porque de un lado se reconoce la necesidad de contar con estructuras institucionales que aseguren el respeto y cumplimiento del derecho a la consulta y sirvan como marco de referencia en caso, incluso, de denunciar su vulneración y exigir su implementación. Por otro lado, se resalta la relación entre la consulta previa como una expresión del derecho a la libre determinación y relacionado al ejercicio del derecho a la autonomía con el que cuentan los pueblos indígenas. En ese sentido, esta segunda posición, se apoya en la construcción de mecanismos de consulta, desde las cosmovisiones indígenas, de criterios para implementar el derecho. De esta forma, en países de la cuenca amazónica como Brasil se vienen construyendo lo que denominan “protocolos autónomos de consulta previa”. Estos instrumentos buscan llenar la ausencia de reglamentación del derecho a la consulta, pero desde los mismo pueblos indígenas.

Estos son mecanismos basados en criterios culturales y de expectativa de desarrollo local como guías y condiciones para que los estados implementen el derecho a la consulta previa. Los protocolos de consulta son la forma en que los pueblos indígenas les señalan al Estado cómo quieren y deben ser consultados. Estas iniciativas se han extendido en la Amazonía brasileña como parte de una estrategia de recuperar el carácter político de la consulta previa. Así, se le asume como un derecho que permite la protección y defensa del territorio, y no cómo un procedimiento administrativo para el otorgamiento de derechos. De hecho, el observatorio de protocolos autónomos de consulta previa de Brasil¹⁴ ha identificado cerca de 90 protocolos elaborados en ese país. Ciertamente, es un desafío lograr que el Estado los reconozca oficialmente, sin embargo, cada vez más, los pueblos vienen contando con herramientas de protección de sus derechos.

Este camino representa una oportunidad para fortalecer el derecho desde el ejercicio pleno, las condiciones y lecciones que pueden transmitir los propios sujetos de derecho. En el Perú, este debate se viene desarrollando en diferentes niveles. Si bien ya contamos con una ley y un reglamento que ordenan la implementación de la consulta previa, los 12 años de existencia de este marco normativo vienen dejando una serie de lecciones que podrían ser asumidas como parte de este debate. En primer lugar, en diferentes espacios de diálogo con pueblos indígenas se han identificado una serie de deficiencias en la implementación, como el no contar con procesos previos de capacitación sobre lo que es la consulta y su marco normativo. Tampoco se han puesto en práctica procesos de evaluación permanente entre etapas que ayude a garantizar la plena comprensión sobre lo que se discute en el proceso. Y, finalmente, no se cuenta con mecanismos para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos. En un segundo nivel, existen cuestionamientos sobre las medidas que se consultan y la definición de a quiénes se consulta en el Perú.

Todo esto ha llevado a organizaciones indígenas como ORPIO y CORPI-SL, ambas bases de AIDSESP, a elaborar sus propias propuestas de protocolos de consulta desde dos enfoques diferentes y complementarios. En el caso de ORPIO¹⁵, se ha decidido reconocer la condición sectorializada de la implementación de la consulta previa y elaborar un protocolo que responda a las condiciones del sector infraestructura para la implementación del derecho a la consulta previa. Y, en lo que concierne a CORPI-SL¹⁶, se ha asumido que la estructura organizacional, la institucionalidad indígena de organizaciones nacionales y federaciones regionales debe brindar la orientación para el ejercicio de la consulta. Así, CORPI-SL ha elaborado una guía para que cada una de sus bases pueda elaborar un protocolo de consulta de acuerdo con sus necesidades y los desafíos territoriales que enfrente.

¹⁴ Ver: <http://observatorio.dereitosocioambiental.org/protocolos/>

¹⁵ Protocolo ORPIO.

¹⁶ Protocolo CORPI-SL.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

Ambos procesos expresan un debate en desarrollo, que va dialogando con las lecciones aprendidas de un proceso que lleva 12 años en el Perú con una Ley y un Reglamento, pero con 28 años de reconocimiento del derecho a la consulta. Si este debate vincula el avance de los Gobiernos Territoriales Autónomos de los pueblos indígenas amazónicos, puede fortalecer ya no solo la forma en que entendemos y aplicamos el derecho a la consulta, sino también su trascendencia como mecanismo para la protección de los territorios.

1.2. LA CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS Y LOS LÍMITES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

El artículo 15 de la Ley de consulta previa (Ley N.º 29785) y el artículo 23 de su Reglamento (Decreto Supremo N.º 001-2012) señalan que, de llegar a acuerdos, estos son de obligatorio cumplimiento para ambas partes. Esto otorga, según el mismo artículo 15 de la Ley de Consulta Previa, la posibilidad de exigirlos en sede administrativa y judicial.

Sin embargo, en el marco legal vigente, tanto la Ley como su Reglamento omiten criterios específicos para las tareas dirigidas al cumplimiento de los acuerdos de consulta previa. En este caso, tal observación podría limitarse a la identificación de responsabilidades administrativas y técnicas. De esta forma, podría suponerse que la omisión se subsanaría visibilizando al sector o dirección responsable y los plazos. Empero, creemos que existe una relación metodológica y política directa entre la identificación y redacción de los acuerdos y el proceso que implica su implementación. Esto exige ampliar el análisis sobre las implicancias y consecuencias de la omisión.

La primera cuestión supone el desafío de tener criterios que hagan de los acuerdos afirmaciones claras, específicas y ordenadas. Así no solo se podría reducir la extensión de las actas, sino que además serían posibles agrupaciones temáticas y una posterior identificación de responsabilidades con mayor precisión. La segunda cuestión fundamental es sumar, desde el momento de la identificación de los acuerdos, indicadores o elementos de ajuste que incorporen responsabilidades y criterios que permitan señalar cuándo los acuerdos identificados están cumplidos.

Identificamos cinco etapas en relación con estos criterios:

1. ***La identificación y redacción de los acuerdos como parte del proceso de diálogo durante la consulta previa.*** Cada proceso de consulta tiene una complejidad particular, como consecuencia de los actores que participan en él y la medida que es motivo de la consulta. En ese sentido, la construcción de los acuerdos representa un ejercicio que traduce estos múltiples intereses. La redacción debe ser clara, específica y, en la medida de lo posible, ordenada.
2. ***Redacción y elaboración del acta final de acuerdos como resultado del proceso.*** Una vez que los acuerdos estén claros, la elaboración del acta permitirá una mejor agrupación de las temáticas, con lo que dicha acta resultará más ordenada. Es muy común que se presenten dificultades para una organización numérica de los acuerdos de consulta en un acta, pero es preciso tener en cuenta que este orden permite un seguimiento más efectivo. Debe incluirse asimismo un cronograma de cumplimiento e informes de avances que aseguren el respeto de los acuerdos de consulta previa.
3. ***Fase de ajuste.*** En esta etapa, en la que se cuenta ya con una versión inicial de los acuerdos y del acta de consulta, se debe identificar criterios de implementación, identificar responsabilidades claras, y de ser posible, plazos para la implementación. Además, en esta fase se puede generar un consenso respecto de los criterios generales que definen cuándo un acuerdo está cumplido, cuándo está en proceso y cuándo se considera no cumplido. Esta condición metodológica no se comparte ni discute en un proceso de consulta. La idea es compartir las guías con las que cuenta el Estado, y dialogarlas con las propuestas y expectativas del Estado. Sin ser exhaustivos en eso, este diálogo puede ayudar a llenar el vacío metodológico con respecto a la implementación de los acuerdos, criterios que, de ser claros, ayudarán en su monitoreo.
4. ***Elaboración de una matriz para el seguimiento del acta y los acuerdos contenidos.*** Una vez cumplidas las tres etapas previas, y contando con criterios para la elaboración de una matriz de seguimiento, es preciso identificar acuerdos en relación con el acta, responsabilidades y plazos. La coherencia del proceso debe

ser resultado de la aplicación de una metodología previa. Como consecuencia de la omisión y el vacío metodológico, se deja la tarea del seguimiento a discrecionalidad del sector promotor de la consulta. La ausencia de criterios referidos a las tres etapas anteriores hace de la matriz un instrumento que no siempre dialoga con las actas de consulta. El ejercicio de elaboración de las matrices exige organizar y ordenar los acuerdos que están recogidos en las actas, de forma que resulta posible identificar repeticiones y similitudes que, nuevamente con base en la discrecionalidad, terminan reduciendo la cantidad de acuerdos o invisibilizando algunos contenidos en las actas. Esta es una de las consecuencias más importantes de la omisión señalada al inicio de este capítulo.

5. **Evaluación sobre el cumplimiento de los acuerdos.** En esta etapa, además de contar con un acta que incluye responsabilidades, criterios generales y propuesta de plazos para validar el cumplimiento de acuerdos, se dispone de una matriz organizada que ayuda al seguimiento externo.

El cumplimiento de estas etapas organiza mejor el proceso final de una consulta previa. Además, refuerza la eficiencia del proceso y fortalece el derecho a la consulta. Y, de forma complementaria, aporta en el ejercicio del derecho a la participación y la transparencia y el acceso a información pública.

Gráfico 1. Etapas para el cumplimiento de los acuerdos de consulta



Elaboración propia.

Como hemos visto, la forma en que aún hoy se desarrollan los procesos de consulta previa presenta una serie de problemas para el cumplimiento de los acuerdos. Hemos llamado a esto “omisión de criterios”. Dado este vacío, los principales problemas identificados son:

- ▶ Ni la Ley ni el Reglamento de consulta previa prevén una instancia que se encargue del seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de las actas finales.
- ▶ Existe una desvinculación entre el proceso de identificación de acuerdos y la elaboración de las actas, con las condiciones de seguimiento y monitoreo de acuerdos.
- ▶ No hay un protocolo que dicte las pautas y criterios para la elaboración de las actas de consulta previa, instrumento técnico y herramienta metodológica fundamental para efectuar el seguimiento posterior.
- ▶ Tampoco se cuenta con criterios para la elaboración de las matrices de seguimiento de acuerdos, de modo que esta tarea queda a discrecionalidad de cada sector promotor de la consulta.
- ▶ No contamos con criterios claros para la definición sobre el cumplimiento de los acuerdos. Son necesarios criterios que midan la calidad del cumplimiento.
- ▶ No se incorporan plazos para el cumplimiento de los acuerdos.

En consecuencia, estos problemas dispersan los esfuerzos por hacer seguimiento de los acuerdos contenidos en las actas de consulta. En primer lugar, cada acta termina originando un formato o matriz diferente para su seguimiento, pues queda a discrecionalidad del sector promotor de la consulta. Lo mismo ocurre con la interpretación sobre cuántos acuerdos contiene cada acta, ya que, al no tener una numeración específica, por lo general se presta a una sistematización posterior en la que el sector a cargo de la consulta simplifica o agrupa acuerdos considerando un conjunto como si fueran solo uno. Esto no está reglamentado o no se cuenta con un criterio estándar para dicho proceso.

La falta de un protocolo o mecanismo de monitoreo o seguimiento de los acuerdos establecidos en la consulta previa debilita la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan su futuro. Las competencias del Viceministerio de Interculturalidad, establecidas en el Reglamento de Consulta Previa, no incluyen el seguimiento a la implementación de los acuerdos; y la Ley N.º 29785 solo considera la creación por la Presidencia del Consejo de Ministros de una comisión para el seguimiento de la aplicación del derecho a la consulta previa, integrada por representantes del Poder Ejecutivo. Este seguimiento y monitoreo se limita a la aplicación de la consulta previa.



Foto: DAR

Con el objetivo de corregir estas deficiencias, en 2013 se estableció la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del derecho a la consulta, que ha sido modificada en 2019 mediante Decreto Supremo N.º 007-2019-MC y le otorga la responsabilidad del seguimiento a la implementación del derecho a la consulta previa. La Secretaría Técnica de dicha Comisión Multisectorial está a cargo del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Dentro de las acciones realizadas por esta Comisión tenemos la identificación de cuatro criterios¹⁷ para evaluar los avances del cumplimiento de los acuerdos resultantes en los procesos de consulta previa:

- ▶ Acuerdos cumplidos: se realizaron acciones y se cumplió con el acuerdo.
- ▶ Acuerdos condicionados: se requiere que el proyecto inicie actividades.
- ▶ Acuerdos en proceso: se han iniciado acciones, pero estas no han finalizado.
- ▶ Acuerdos no cumplidos: estos acuerdos se encuentran pendientes de cumplimiento.

Esta Comisión, con siete años de existencia, poco ha podido hacer para organizar el seguimiento a las más de 50 actas finales de consulta previa existentes en el país. Su reducida actividad y visibilidad, sumada a que esta instancia no se encuentra incluida en la Ley ni el Reglamento, limita sus capacidades. Dentro de las tareas pendientes y por fortalecer, el tema del seguimiento de los acuerdos siempre ha sido un tópico recurrente. De hecho, las características descritas debilitan en dos dimensiones a la Comisión:

¹⁷ Reunión de trabajo con la Dirección de Consulta Previa del MINCU. 25 de junio de 2020.

- ▶ **Institucional:** no tiene capacidades de articulación permanente entre los sectores promotores de la consulta y el Ministerio de Cultura como asesor técnico.
- ▶ **Capacidades:** no se identifica como el espacio de seguimiento y monitoreo de los acuerdos de las actas de consulta previa.

La falta de articulación y coordinación en el Estado, y de previsión en relación con el monitoreo de los acuerdos, provocan la ausencia de criterios comunes u homogéneos que faciliten esta tarea. Si bien cada proceso de consulta es diferente del otro, y eso revela su complejidad, la necesidad de compartir criterios para el seguimiento exige la existencia de formatos u orientaciones comunes para la elaboración de actas de consulta. Las actas son productos finales del proceso que dan cuenta de los acuerdos a los que el Estado está obligado a cumplir. Mejores criterios para organizar los acuerdos, sus contenidos y tipos, e identificar responsabilidades, garantizan mayores posibilidades de eficacia en el monitoreo.

Los criterios usados por la Comisión terminan reproduciendo un enfoque más cuantitativo, vinculado a las acciones que se implementan para cumplir con un acuerdo, sin detenerse en incorporar criterios de calidad del cumplimiento. Si bien la identificación y construcción de indicadores de calidad es compleja, ese es justamente —o debería ser— el desafío de una Comisión encargada del seguimiento de la implementación del derecho a la consulta previa.

1.3. EL APORTE DEL CASO DE LA HIDROVÍA AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

La Hidrovía y otros casos evidencian que, en relación con el derecho a la consulta, el centro de atención no debe recaer exclusivamente en la relación entre la participación de los pueblos indígenas y los acuerdos a los que finalmente se llegan. Es decir, la implementación de la consulta previa no se debería reducir al procedimiento establecido por la norma. Es preciso entender la consulta más allá, como un proceso político que se va construyendo desde antes de iniciado formalmente, y que continúa hasta que se cumplan los acuerdos.

De ahí la importancia de la relación entre la identificación de la medida y las condiciones previas y contextos que enfrentan los pueblos que participan de la consulta. Así mismo, la relación entre los acuerdos finales y el seguimiento-cumplimiento resultan también partes fundamentales de un todo que debe ser atendido como política de Estado. Como hemos señalado, ver el derecho a la consulta previa de manera integral, fortaleciendo forma (procedimiento) y fondo (dimensión política), es un ejercicio pendiente y que fortalecería el derecho. Para caminar hacia este propósito, presentamos el análisis, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la consulta previa de la Hidrovía Amazónica.



Foto: DAR

1.4. A 8 AÑOS (2015-2023) DE INICIADA LA CONSULTA PREVIA DE LA HIDROVÍA AMAZÓNICA

La consulta previa ha sostenido, como muchos otros conceptos, embates de diferente tipo, la mayoría de ellos accesorios. Se ha discutido su duración o se ha puesto el foco en su procedimiento. Con ello, se la ha mirado básicamente como parte del grupo de los trámites administrativos, y no desde el grupo de derechos como salud, educación, territorio o medio ambiente sano. Y es que, si bien la consulta se expresa en su ejercicio, como ocurre en los otros ámbitos mencionados, su naturaleza es la de asegurar un diálogo intercultural con el Estado que permita cerrar las brechas de postergación y desigualdad en la que se encuentran los pueblos indígenas.

En su forma, lo hemos señalado ya, la consulta previa no tiene mayor misterio. Consta de tres partes fundamentales: a) una primera y previa en la que debe asegurar la equidad y buena fe para su implementación, lo que supone atender la brecha cultural y de condiciones materiales para su uso, utilidad y eficacia; b) una segunda etapa es la de implementación directa, y en ella las metodologías y sus innovaciones, la voluntad política de la autoridad y la comprensión de lo intercultural juegan un rol fundamental para no imponer agendas y expectativas que soslayan y vulneren los derechos indígenas. c) Finalmente, una tercera etapa que es posterior a la consulta e implica garantizar un seguimiento transparente y el cumplimiento de los acuerdos.

En nuestro país y en gran parte de la región, el debate entre quienes tienen el mandato de implementar el futuro de la consulta previa se ha centrado en la segunda etapa. Esto es, se ha enfocado en el procedimiento. Si bien en los últimos años se ha podido avanzar en esa dimensión, el MINCU reporta 58 procesos de consulta implementados. Ahora proponemos superar el debate procedimental, tomando lecciones desde su propio análisis.

En 2020 se cumplieron cinco años de la consulta del proyecto Hidrovía Amazónica, un proyecto inédito en el Perú, sin referentes técnicos comparables, carente de información científica sobre las zonas a intervenir. En suma, el proyecto representaba una incógnita a los ojos de la ciencia occidental. Sin embargo, cuenta con gran ímpetu en su promoción desde el Estado, y es presentado como el camino al desarrollo y la integración de una gran parte de la Amazonía a todo el país. Tiene como uno de sus principales componentes el dragado de ríos fundamentales para la cuenca amazónica (el Huallaga, Ucayali, Marañón y Amazonas). Desde el primer momento en que se conoció el diseño, y a partir de sus conocimientos ancestrales, los pueblos indígenas señalaron que no se puede predecir el comportamiento de los ríos y que planificar puntos de dragado es un sinsentido. Desde este punto de partida, se exigieron como parte del “diálogo” condiciones para que la ciencia demuestre que ellos estaban equivocados. Además, se pudo incluir una serie de condiciones técnicas y sociales en los estudios para establecer estándares que tuvieran como expectativa reducir al máximo los posibles impactos. A tal punto que se incluyó como primer acuerdo que, de identificarse nuevos impactos —es decir, si el EIA comprobaba lo que los pueblos indígenas decían—, se tendría que organizar una nueva consulta. En este caso, la medida a consultar no sería otra que la que aprobaría el EIA, algo también inédito en el Perú, porque este instrumento no ha sido sometido a consulta previa.

El proyecto se encuentra paralizado, justamente porque se incumplió con uno de los acuerdos de consulta. Se acordó que, de encontrarse altas concentraciones de sustancias tóxicas, se realizarían estudios complementarios ecotoxicológicos a cargo del Estado, los cuales aún hoy no son públicos. Además, en relación con el seguimiento de los acuerdos, estos carecen de orientaciones claras para definir cuándo un acuerdo se encuentra cumplido y cuándo no. Tanto la Ley de Consulta como su Reglamento señalan que son de obligatorio cumplimiento, pero no cómo se organiza ese proceso.

La consulta es un diálogo intercultural que tiene como fin obtener el consentimiento de los pueblos indígenas. Esto supone un desafío, ya que para dialogar hay que reconocerse y aprender del otro, reconocer sus expectativas y sus particularidades culturales. Lo que la consulta viene reflejando tiene más bien sentido contrario, el de un mecanismo solo informativo y que en algunos casos se activa luego de demandar al Estado por incumplirlo.



Foto: DAR

En esa medida, se ha abandonado la dimensión político-pedagógica de los procesos de consulta. Es decir, el diálogo estimula un proceso de aprendizaje en el que las formas, los tiempos y los espacios son fundamentales para garantizar que, en este caso, lo que se consulte sea plenamente comprendido y, de esta forma, llegar a acuerdos representativos acerca de lo que se está consultando. Así, al abandonar esta dimensión, se la asume solo como obligación y no como deber del Estado.

Se ha abierto entonces un debate sobre cómo acercar la consulta a derechos más robustos conceptualmente, como el de autodeterminación y el de consentimiento. Y esto puede atenderse ampliando la discusión sobre la primera y la tercera etapa de la consulta. Es preciso hacer visible que la consulta carece aún de un sistema integral pedagógico y político que la reconozca como derecho fundamental de los pueblos indígenas.

Pero ¿cómo se resuelve esto? Debe, en primer lugar, reformarse la normativa sobre consulta, ampliando e incorporando una etapa previa que reduzca la desigualdad de condiciones en que se participa. Y también incluir de manera clara criterios y procedimientos para el seguimiento de acuerdos. En segundo lugar, debe evaluarse el desarrollo del derecho a la luz de los 25 años de entrada en vigor del C169 en el Perú, y ocho años de consultas previas con el marco normativo actual, pero con participación de los pueblos. El camino de la autodeterminación, en expresión de los Gobiernos Territoriales Autónomos, también está llevando a desarrollar discusiones sobre la necesidad de tener protocolos autónomos de consulta previa, elaborados por los propios pueblos, y que expresen su cultura y

expectativas. En tercer lugar, la reforma de la institucionalidad indígena en el Estado: a 10 años de creado el Viceministerio de Interculturalidad, es necesario repensar si esa estructura es funcional o no a la protección de los derechos indígenas.

Finalmente, el cuándo, la condición y principio —quizá— más importante de la consulta: las reformas antes planteadas deben llevar a tener claro que la prerrogativa de la consulta es ser previa. Y esto implica identificar mejor los momentos, garantizando información, seguridad y participación.

Si esto es atendido, una discusión en torno a si es posible o no una consulta virtual podría resolverse no solo discutiendo sobre la brecha de comunicaciones, sino también sobre las múltiples formas en que se puede desarrollar una consulta más allá de las siete etapas que ahora prevé el Reglamento. Complementándose con las expectativas, formas y visiones de los pueblos indígenas, podría repotenciar la consulta.





SEGUNDA PARTE

LA CONSULTA PREVIA DE LA HIDROVÍA AMAZÓNICA

2.1. RESUMIENDO LA CONSULTA PREVIA DE LA HIDROVÍA AMAZÓNICA

Al ser este un proyecto identificado por el Estado como un servicio público, se apeló¹⁸ a la decimoquinta disposición complementaria y final del Reglamento de la Ley de consulta, que señalaba que “la provisión de servicios públicos no requiere de consulta previa”. Así, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a cargo del proyecto, se negó, en un primer momento a realizar una consulta previa del proyecto Hidrovía. Sin embargo, una sentencia en primera y segunda instancia del Poder Judicial le dio la razón a la demanda interpuesta por la organización indígena Asociación Cocama de Desarrollo San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT)^{19,20}, que exigía el respeto del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. Así, se realizó un proceso de consulta previa que se inició en mayo y concluyó en septiembre de 2015. Este proceso ha dejado una serie de aprendizajes con relación a cuestiones de fondo. Entre ellas, el debate sobre cuál debe ser la medida a consultar, las condiciones legales que existen para exonerar de consulta a

¹⁸ Fundamentos de contestación de la demanda: “No es un proyecto extractivo, debiéndose tomar en cuenta también conforme a lo previsto en la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos que, en coordinación con los pueblos indígenas, esté orientada a beneficiarios, no requerirán ser sometidos al procedimiento de consulta previa”. <http://www.mediafire.com/file/jzdc8jy0c9ngnr/Sentencia+en+segunda+instancia+Consulta+Hidroviias.pdf/file>

¹⁹ Documento completo. Demanda de amparo y sentencia en primera instancia. <http://www.mediafire.com/file/nkjd4dadriqia8g/demanda+de+amparo.pdf/file>

²⁰ Sentencia en segunda instancia. <http://www.mediafire.com/file/jzdc8jy0c9ngnr/Sentencia+en+segunda+instancia+Consulta+Hidroviias.pdf/file>

medidas administrativas y las implicancias de la judicialización del derecho a la consulta. También aprendizajes en cuestiones de forma, sobre el rol de los asesores, la ampliación de tiempos para la etapa informativa y la importancia de los saberes locales. Además, sobre la calidad de los acuerdos en relación con la incorporación de los criterios culturales, sobre aportes a las condiciones técnicas en que se desarrollaría el proyecto y expectativas de los pueblos respecto de su futuro.

Este proceso de consulta previa concluyó con 90 acuerdos agrupados según:

- A. **Acuerdos generales**, referidos a compromisos del Estado, en su mayoría, para la generación de un marco normativo aún pendiente en materia de transporte fluvial.
- B. **Acuerdos de TdR**. Aportes a los TdR del Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d), planteando mejoras y exigencias de mayor rigurosidad y amplitud en estudios y acciones para la mitigación de impactos.
- C. **Acuerdos de contrato**. Aportes al contrato de concesión.

Todos ellos reflejaban diferentes preocupaciones sobre estándares ambientales, estudios técnicos y la afectación de derechos colectivos e individuales en la implementación y operación del proyecto. El cumplimiento del acta no es declarativo, pues la Ley señala que el Estado tiene la obligación de implementar los acuerdos suscritos. Esto debe permitir garantizar el seguimiento y el cumplimiento efectivo. Sin embargo, los reiterados incumplimientos o demoras en implementar los contenidos de los acuerdos vienen activando estrategias de litigio para demandar al Estado por esta falta.

Justamente, el incumplimiento de los acuerdos de la consulta previa ha repercutido directamente en la situación administrativa del proyecto Hidrovía. Actualmente, el proyecto se encuentra detenido porque la empresa titular solicitó el desistimiento del proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) que presentó en 2019, aduciendo que no iba a poder levantar las más de 400 observaciones que el Estado había presentado. En la desestimación aprobada por la autoridad de certificación ambiental (Servicio Nacional de Certificación Ambiental de las Inversiones Sostenibles - SENACE) a inicios de 2020 se especificaba que uno de los elementos que la empresa no iba poder subsanar era el referido a los estudios ecotoxicológicos, bajo la responsabilidad del Estado. Este estudio fue incluido como salvaguarda y acuerdo en el Acta final de la consulta de la Hidrovía, y se activaba si el EIA-d identificaba altas concentraciones de sustancias tóxicas en el área de influencia del proyecto, algo que terminó siendo confirmado por el EIA-d en 2018.

Este derrotero permite reconocer lo emblemático de la consulta previa de la Hidrovía por sus características, por las condiciones en que se ha desarrollado y las implicancias

de este proceso para su situación actual y la de los proyectos de infraestructura en la Amazonía. Por ello, es importante realizar una evaluación del proceso, en primer lugar, identificando las lecciones en sus diferentes etapas, recuperando hitos metodológicos, técnicos y políticos que pueden sumar a recuperar a la consulta previa más como derecho y menos como proceso administrativo o trámite para la obtención de un permiso o título habilitante. Y, en segundo lugar, a la luz de los acuerdos y su cumplimiento, revisando los criterios con los que se ha realizado el seguimiento desde el Estado, y presentando aportes para fortalecerlos.

2.2. DESCRIBIENDO EL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

El proyecto Hidrovía Amazónica es una iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del Perú que busca mejorar la navegabilidad de cuatro ríos amazónicos: Maraón, Huallaga, Ucayali y Amazonas. Estos son los principales ríos amazónicos del Perú, los que forman áreas sumamente sensibles por su alto nivel de diversidad biológica y cultural. El proyecto está a cargo del consorcio COHIDRO, formado por la empresa peruana CASA y la empresa china Synohidro, actualmente llamada Power China, y cuenta con un contrato firmado con el Estado peruano en 2017 con duración de 20 años. Uno de sus componentes es el dragado de sedimentos en 14 zonas a lo largo de estos ríos. Estas actividades se desarrollan en un área habitada por 14 pueblos indígenas y más de 400 comunidades nativas. La realización del dragado implica intervenir los llamados “malos pasos”, formaciones de acumulación de sedimentos que se forman en el fondo del río, para aumentar su profundidad y ancho.



Este proyecto genera diversas preocupaciones relacionadas con sus componentes. En el caso del dragado, este podría afectar el equilibrio de los ecosistemas acuáticos y el comportamiento complejo de los ríos amazónicos. Así, perjudicaría la seguridad alimentaria de la población, afectando a más de 60 mil personas de más de 400 comunidades de la Amazonía peruana que viven en el ámbito de estos ríos. Otros componentes, como el retiro de las quirumas, pueden generar la afectación a los modos de vida, cosmovisión de los pueblos indígenas y su relación con los medios acuáticos. Así mismo, siendo este tipo de proyecto el primero en realizarse en la Amazonía peruana, era importante que el Gobierno genere normativa específica sobre hidrovías y transporte fluvial que permita dar garantías para el respeto de derechos y la posterior fiscalización, cosa que hasta hoy no se ha hecho.

Gráfico 2. Mapa proyecto Hidrovía Amazónica



Fuente: MTC.

2.3. ANTES DE LA CONSULTA PREVIA. EXIGENCIA DE LA CONSULTA PREVIA EN EL PROYECTO DE HIDROVÍA AMAZÓNICA

Toda esta información preliminar fue compartida en su oportunidad con las organizaciones indígenas de Loreto involucradas, entre ellas la Asociación Cocama de Desarrollo San Pablo de Tipishca - ACODECOSPAT, con la cual se había desarrollado la propuesta del pueblo Kukama Kukamiria de consulta en hidrocarburos, que fue presentada en julio de 2013 en una asamblea ante las autoridades gubernamentales de Loreto y sectoriales invitadas de PERUPETRO, el Viceministerio de Interculturalidad, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otras. En esta reunión entre los funcionarios del MTC se informó que el Estado estaba impulsando el proyecto Hidrovía Amazónica a través de ProInversión.

En octubre de 2013 se realizó el XII Congreso de ACODECOSPAT en la comunidad nativa Dos de Mayo, con participación de las organizaciones indígenas AIDECOS, WAYNAKANA KAMATAWARA KANA, instituciones aliadas y autoridades de la región. En esta asamblea, ACODECOSPAT informó a las bases los resultados del proceso de presentación del documento “Vida plena y condiciones de vida digna del pueblo Kukama Kukamiria” y la “Propuesta de consulta elaborada sobre la base de los acuerdos del pueblo Kukama Kukamiria frente a la consulta y licitación de lotes de hidrocarburos en la cuenca del río Marañón”. Esta presentación fue frente ante las autoridades, y se aprovechó para dar cuenta de las preocupaciones del pueblo Kukama Kukamiria sobre la Hidrovía Amazónica. Había que tomar en cuenta la relación espiritual que tienen dichos pueblos con el río, así como la afectación directa que sufrirían por efecto de dicho proyecto, como el dragado de ríos.

Estos antecedentes expresan cómo se configura la exigencia de ACODECOSPAT de la consulta previa en el proyecto de Hidrovía, y esto se registra en la Memoria institucional de dicha organización, titulada “La lucha del pueblo Kukama Kukamiria del Marañón en defensa de sus territorios ancestrales”²¹. Este pedido de consulta previa fue rechazado inicialmente por el MTC, y posteriormente judicializado por la organización indígena ACODECOSPAT con el apoyo de la Vicaría de Iquitos y el Instituto de Defensa Legal (IDL), a través de una acción de amparo presentada en noviembre de 2013, la cual fue declarada fundada en octubre de 2014²² y confirmada en marzo de 2015.

²¹ La lucha del pueblo Kukama Kukamiria del Marañón en defensa de sus territorios ancestrales. Documento de memoria de ACODECOSPAT: <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2024/02/MEMORIA-ACODECOSPAT-1.pdf>

²² <https://www.idl.org.pe/litigio-constitucional-en-defensa-de-los-rios-y-de-las-fuentes-de-agua-en-el-peru/>

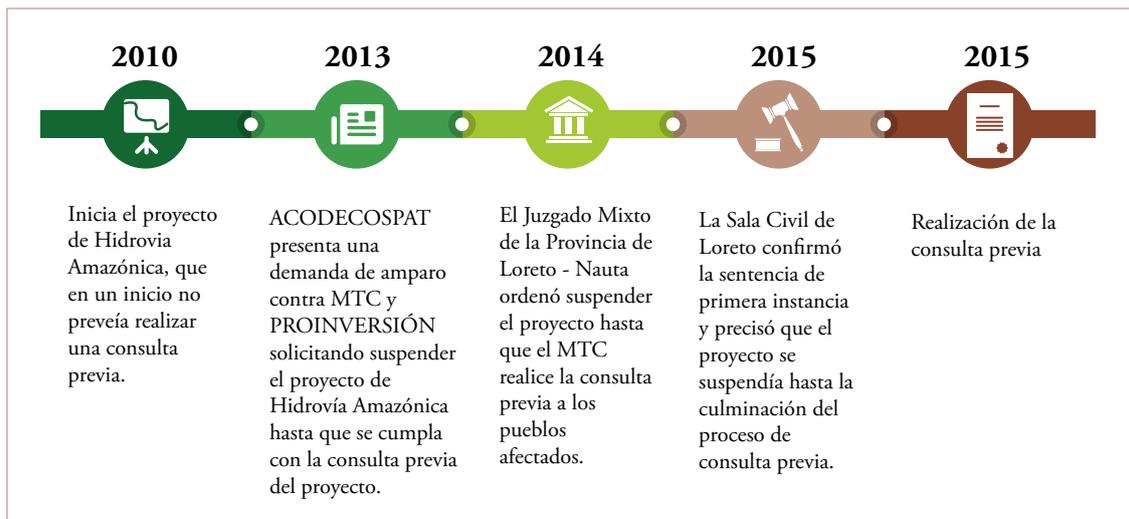


Foto: DAR

El MTC apeló y señaló que la resolución directoral que aprueba el EIA-d debería ser la medida objeto de consulta; sin embargo, en marzo de 2015 la Sala Civil de Loreto le dio la razón a ACODECOSPAT y sentenció que la oportunidad de la consulta debería ser antes de la concesión del proyecto. De manera paralela a este último proceso, el MTC ya había iniciado las coordinaciones para la consulta del proyecto Hidrovía Amazónica.

En el 2015, como consecuencia de dicha resolución del Poder Judicial²³, el MTC se vio obligado a realizar un proceso de consulta que, según ordena la Ley N.º 28785 y su Reglamento, se implementó en cuatro meses.

Gráfico 3. Línea de tiempo previa a la realización de la consulta del proyecto Hidrovía Amazónica

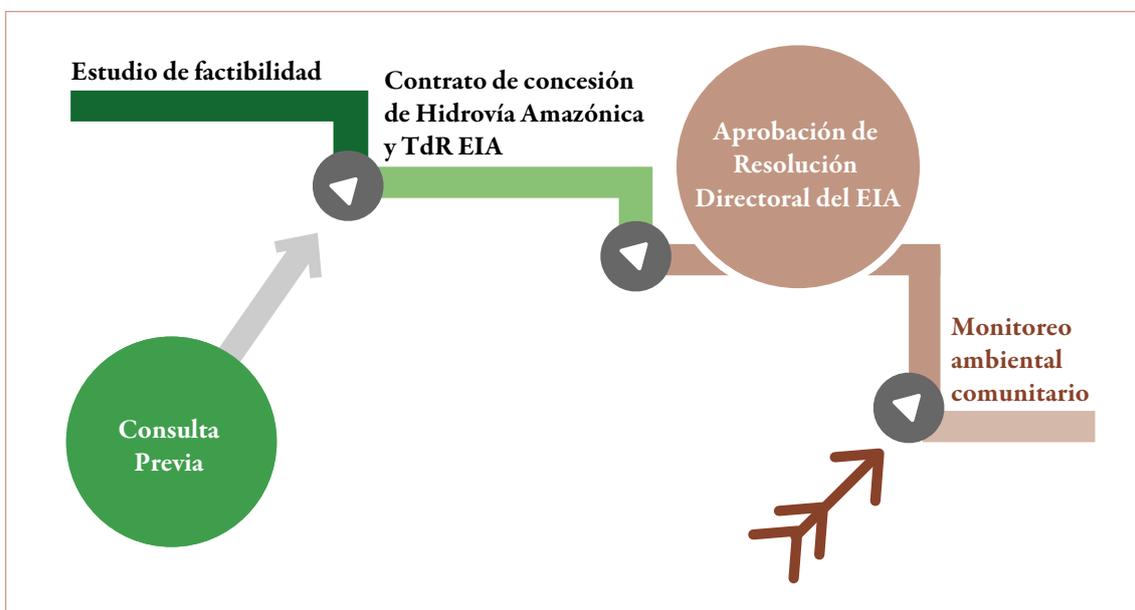


Elaboración propia.

²³ <https://www.servindi.org/actualidad/116292>

En el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, la consulta previa se desarrolló antes de la firma del contrato y de la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental. Esto implicó que la información con la que se contaba para el proceso de consulta era la contenida en el Estudio de Factibilidad aprobado en 2012. Dicho estudio contenía datos de descripción del proyecto, de sus componentes e implicancias generales para el transporte y la Amazonía, pero no incluía información amplia sobre sus potenciales impactos ni sobre los cambios específicos en relación con los costos del transporte para pasajeros, o la reducción en la velocidad que aportaría la Hidrovía. El gráfico 4 ilustra el momento en que se desarrolló la consulta en el ciclo del proyecto.

Gráfico 4. Momento en el ciclo del proyecto en el que se realizó la consulta previa



Elaboración propia.

Los pueblos indígenas identificados como parte del proceso de consulta fueron los pueblos Achuar, Asháninka, Awajún, Bora, Capanahua, Kichwa, Kukama-Kukamiria, Murui, Shawi, Shipibo-Konibo, Tikuna, Urarina, Yagua y Yine. De manera específica, fueron 424 comunidades nativas y tres las organizaciones regionales que los representaban y llegaron a la consulta con el Estado. Durante el proceso de cuatro meses se adoptaron 90 acuerdos que estuvieron divididos en tres tipos: acuerdos generales, acuerdos para el contrato del proyecto y acuerdos para los Términos de Referencia (TdR) del Estudio de Impacto Ambiental que se elaboraría años después. En el desarrollo de la consulta se identificaron varias observaciones tanto a la naturaleza del proyecto como al propio proceso de consulta previa. A continuación, la tabla 1 detalla las características de cada etapa.

Tabla 1. Etapas de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica

Etapas de consulta previa	Caso Hidrovía Amazónica
Identificación de la medida legislativa o administrativa a ser consultada	Se identifican las medidas de consulta, las cuales fueron la resolución que aprueba los TdR que establecen la estructura y contenido a tener en cuenta en el EIA del proyecto. Durante el proceso se incluyeron como contenidos de la consulta las cláusulas del contrato del proyecto y acuerdos generales referidos a marcos normativos y demandas de los PPII hacia el Estado.
Identificación de los pueblos indígenas	<p>Pueblos identificados Se identificó a 14 pueblos indígenas (Achuar, Asháninka, Awajún, Bora, Capanahua, Kichwa, Kukama-Kukamaria, Murui, Sawi, Shipibo-Konibo, Tikuna, Urarina, Yagua y Yine), conformados por 410 comunidades.</p> <p>Organizaciones indígenas que participaron²⁴:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ORPIO: ACODECOSPAT, ADECOP, AIDECOS, AKUBANA, ASICNCOSEP, FECONA, FECONAPRE, FECONARINA, FECONATIYA, FECOTYBA, FEPYROA – ORAU: FECIDPAM, FECONBU, FECONACURPI, FECONAU – CORPI: CHAPISHIWAG, FECICB, FEDECOCA, FENAM, FENARA – Sin organización: AKURI, ACONAKKU, AIDEMA
Publicidad	En mayo de 2015 se entrega el Plan de Consulta y la medida a consultar a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
Información	Desarrollada del 23 de mayo al 21 de junio (ocho talleres informativos).
Evaluación interna	Evaluación (inicialmente programada del 22 de junio al 21 de julio). Se extendió hasta el 3 de agosto.
Diálogo	<p>Se pidió mayor información y se acordó llevar a cabo 10 reuniones de información complementaria y 10 reuniones de evaluación complementarias (27 de agosto y 15 de septiembre).</p> <p>Desarrollado del 18 al 22 de septiembre de 2015 en Iquitos, en la que se establecieron 90 acuerdos y dos desacuerdos.</p>
Decisión	Se aprobó el desarrollo de la Hidrovía Amazónica. Se continuó con el desarrollo del EIAd, para su solicitud de licencia ambiental.

Fuente: Acta de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.
Elaboración propia.

²⁴ Loayza, L. (2016). Implementación del derecho de la consulta previa en el Perú: La consulta previa sobre el proyecto Hidrovía Amazónica en el Perú, pp. 144-157.

2.4. DURANTE LA CONSULTA. PROCESO Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS

En primer lugar, el proceso fue llevado a cabo con base en información general relacionada con el proyecto y su diseño. Es decir, la información que se compartió estaba vinculada al Estudio de Factibilidad elaborado en 2008 y aprobado en 2012, en el que se describen los componentes que son parte de la Hidrovía, explicando en qué consisten, cómo se hace el dragado, el retiro de quirumas, la instalación de estaciones limnimétricas, entre otros. Esto puso en evidencia que el Estado no contaba con información técnica que permitiera tener una línea base o punto de partida sobre lo que existía en el área de influencia del proyecto para que, con ello, se pudiera analizar lo que el proyecto cambiaría o alteraría. Aquí se repitió un vacío más en la implementación de la consulta: se desarrolló sobre medidas administrativas de bajo contenido o importancia sobre las implicancias del proyecto.

A pesar de ello, los pueblos indígenas lograron acordar con el Estado una serie de condiciones técnicas, de información, de desarrollo normativo y salvaguardas sociales y ambientales. Entre ellas, el primer acuerdo señala que, de identificarse nuevos impactos que no fueron parte de la consulta de 2015, se debía volver a desarrollar una consulta previa. Para efectos prácticos, esto supone la consulta de la medida que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, algo que no ha sucedido en el Perú hasta el día de hoy. Entre los demás acuerdos se exige que se cuente con estudios científicos detallados para la ubicación de las zonas de dragado, las quirumas que se retirarían, las características de la migración de las diferentes especies de peces, entre otros. Además, se acordó incorporar los saberes de los pueblos indígenas y a sus sabios en la elaboración del EIA, y caracterizarlos para poder tener claridad sobre su relación con el río y el bosque. Así mismo, se acordó que el Estado debía elaborar una serie de instrumentos legales antes de concluir con el EIA.



Tabla 2. Acuerdos de consulta con impacto en la legislación y mitigación de proyectos**Los Acuerdos más importantes de la consulta previa sobre la Hidrovía Amazónica****1. Acuerdos de Acta de consulta**

Acuerdos	Detalle	Observaciones
a) Posible consulta del EIA del proyecto	<i>“De ser el caso que en el presente proyecto de provisión de servicio público hidrovía amazónica se identifiquen nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido objeto de la presente consulta, y las mismas se identifiquen en el desarrollo del EIA, estas se evaluarán de acuerdo con la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa”. (p. 3)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Es la medida administrativa -dentro del ciclo del proyecto- que tiene mayor información sobre los impactos. • Este acuerdo abre la puerta para que se consulte el EIA en otros proyectos. • Es importante hacer seguimiento y generar estrategias para asegurar no solo la consulta del EIA sino también la participación de los pueblos indígenas en su elaboración.
b) Programa de vigilancia y Monitoreo indígena Independiente. El MTC capacitará y el MINCUL se encargará de coordinar el reconocimiento así como la articulación con las instituciones del Estado	<i>“Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC se compromete a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas. Con tal fin, coordinará con el Ministerio de Cultura y con las organizaciones indígenas. El MTC tendrá el listado de los monitores indígenas capacitados. El Ministerio de Cultura coordinará con la entidad estatal correspondiente para el reconocimiento declarativo del Programa de Monitoreo y Vigilancia Indígena y sus miembros acreditados por el pueblo indígena, así como su articulación con las autoridades competentes”. (p. 29)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Este acuerdo también ha sido incluido en el TdR • En el TdR también se ha aprobado un Comité de Vigilancia pero conformado por el Estado, empresa y pueblos indígenas.
d) Grupo de Trabajo Multisectorial para abordar propuestas de los pueblos indígenas no vinculadas a las medidas en consulta.	<i>“Es un acuerdo del acta de consulta que en 30 días calendarios el MTC promoverá la conformación de un Grupo de Trabajo Multisectorial que abordará la problemática de los pueblos indígenas que ha sido presentado en el proceso de la consulta previa (actas de evaluación interna, sesión de diálogo) del proyecto Hidrovía Amazónica. Este grupo incorporará a los representantes de los pueblos indígenas. Si en el plazo de 90 días este grupo no presenta un plan de trabajo, se promoverá la constitución de una Comisión de Trabajo Multisectorial que incorporará a los representantes de los pueblos indígenas. Ambas instancias serán creadas por el dispositivo legal correspondiente”. (p. 45)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Darle seguimiento y acompañar a los pueblos indígenas en este proceso. Fue un compromiso de asesoras. • Hay un documento que se adjunta al acta donde se priorizan y sistematizan estas demandas y propuestas de los pueblos indígenas: Salud, educación servicios básicos, proyectos productivos, funcionamiento de la DICAPI, programa para descontaminar ríos, realizar un EAE. • Este espacio es una oportunidad para analizar y tomar medidas sobre la situación de contaminación de los ríos que comprenden la Hidrovía Amazónica y prevenir conflictos. (Aplicar EAE que también fue un pedido de los pueblos indígenas)
e) Reglamento de infracción y sanciones en materia ambiental para el transporte fluvial.	<i>“Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC desarrollará, antes de la ejecución del proyecto, un REGLAMENTO DE INFRACCIÓN Y SANCIONES EN MATERIA AMBIENTAL para el transporte fluvial, que debe contemplar la actualización de la tabla de infracciones y sanciones. Este Reglamento abordará, entre otros temas: el impacto del dragado en tránsito del mijano, el desove y la turbidez. Así mismo, si fuera pertinente, se aplicará el artículo 21 de la Ley 28245”. (p. 38)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Esta fue una propuesta de DAR e IDLADS durante la aprobación del Plan de Consulta y fue acogida por el MTC (se propuso en el acta). • Este acuerdo es una respuesta al pedido de los pueblos indígenas para sancionar a la empresa si draga en época de mijano. • DAR podría acompañar al MTC en la elaboración de este reglamento

Acuerdos	Detalle	Observaciones
f) Reglamento Nacional de Transporte Fluvial con sanciones y penalidades que contará con la participación de los pueblos indígenas	<i>“Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC promulgará un Reglamento Nacional de Transporte Fluvial con sanciones y penalidades”. “La Dirección General de Transporte Acuático desarrollará y aprobará normas para regular el transporte fluvial, en coordinación con todos los actores vinculados al transporte fluvial, incluyendo a los pueblos indígenas”. (p. 41)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dar seguimiento • Promover la participación de los pueblos indígenas

Fuente: MINCU. Acta de consulta previa.

El proyecto quedó a cargo del consorcio COHIDRO S.A., conformado por la empresa peruana Construcción y Administración S.A. (CASA) y la empresa china SINOHYDRO, perteneciente al grupo Power Construction of China, la más grande constructora de hidroeléctricas de ese país.

Es preciso señalar que SINOHYDRO fue denunciada por International Rivers y una plataforma de organizaciones locales por graves impactos negativos por la ejecución de diferentes proyectos en comunidades y ecosistemas en distintas latitudes, que incluían inundaciones de parques nacionales, de restos arqueológicos y reasentamientos forzosos. Así mismo, registraba denuncias en Ecuador por el proyecto central hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair²⁵, y en Bolivia tiene una cifra alta de denuncias por violaciones laborales.

En el año 2018, la concesionaria presentó el EIA-d, primer instrumento de gestión ambiental que daría luz verde a la ejecución del proyecto ante SENACE, el cual fue declarado improcedente por omisión de un taller participativo en Nauta.

En mayo de 2019, SENACE admitió nuevamente el EIA para ser evaluado luego de haberse subsanado omisiones de participación observadas. Sin embargo, el EIA presentado tuvo más de 400 observaciones de la institución y opinantes técnicos especializados²⁶. Una de estas observaciones fue la falta de estudios ecotoxicológicos complementarios. Ante ello, COHIDRO desistió de manera formal de continuar con la evaluación del EIA.

Actualmente, si bien el proyecto se encuentra detenido, se ha avanzado con gestiones administrativas. Por ejemplo, respecto del acuerdo de consulta incumplido (falta de estudios ecotoxicológicos), en febrero de 2020 se presentó la buena pro para la elaboración de tales estudios. Además, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones reafirmó la vigencia del contrato del proyecto mediante declaraciones a medios de comunicación²⁷.

²⁵ Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/china-sinohydro-registra-10-denuncias.html>

²⁶ DAR (s.f.).

²⁷ Ver: <https://gestion.pe/economia/mtc-gobierno-no-cierra-opcion-a-hidrovia-amazonica-pese-fallo-de-estudios-ambientales-noticia/>

Así mismo, COHIDRO propuso una adenda al contrato en la que, además de reconocerse la incertidumbre acerca de la cantidad final de áreas de dragado, se proponían algunas facilidades administrativas para la empresa. Esta propuesta de adenda fue declarada inviable e improcedente en enero de 2021 por la Dirección General de Programas y Proyectos de Transporte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Es importante reconocer la importancia del transporte fluvial para territorios como el amazónico, donde resulta vital para la conectividad y acceso a recursos y servicios. Debe ser una prioridad —y el debate sobre Hidrovía lo confirma— desarrollar una propuesta integral de transporte fluvial sostenible, moderno y seguro.





Foto: Stéfan Kistler / Alianza Arkana

TERCERA PARTE

LA ASESORÍA TÉCNICA EN LOS PROCESOS DE CONSULTA. LA EXPERIENCIA DE DAR EN LA CONSULTA DE LA HIDROVÍA AMAZÓNICA

3.1. SOBRE LA ASESORÍA TÉCNICA EN LOS PROCESOS DE CONSULTA PREVIA

El artículo 11 del Reglamento de la Ley de consulta previa para los pueblos indígenas (DS N.º 001.2012.MC) señala expresamente que estos pueblos pueden contar con asesores durante todo el proceso. El papel de esta asesoría, dice el Reglamento, consiste en cumplir con tareas de colaboración técnica durante el proceso y que estos no pueden desempeñar el rol de vocería durante la consulta. Así mismo, la guía metodológica elaborada por el Ministerio de Cultura en 2015²⁸ define como asesores a las personas naturales y/o jurídicas que, convocadas por los pueblos indígenas u originarios, cumplen tareas de colaboración técnica.

Si bien la norma reconoce el rol de la asesoría técnica, no dice nada más sobre su función en estos procesos. Mientras que todos los demás actores cuentan con indicaciones más desarrolladas, existe un vacío en lo que concierne a dimensionar la función e impacto de la asesoría a los pueblos indígenas en la consulta previa. Inicialmente, correspondía a la interpretación del ente a cargo de dirigir la consulta definir los criterios de participación de los asesores. De esta forma, la importancia de registrar y certificar a quienes cumplen el papel de asesoría se fue convirtiendo en una práctica. Al principio no fue común, lo que limitaba el ejercicio de dicha tarea, y hasta se identificaba como una limitación en el proceso. No son solo las instituciones de sociedad civil las que han ejercido el rol de asesores técnicos; también lo han hecho las propias organizaciones indígenas de nivel

²⁸ Ver: https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/guia-metodologic_mod%20%283%29.pdf

regional o nacional. Esto, como alternativa frente a la negativa del Estado de reconocerlas como participante de las consultas.

Esta función posee múltiples dimensiones: no solo se encarga de complementar con información normativa o técnica, sino que debe desarrollar criterios para un diálogo de saberes que permita fortalecer las estrategias e intereses de los pueblos indígenas en el proceso. Por ello, podemos decir que la principal tarea de los asesores es acompañar a los pueblos.

El acompañamiento técnico de DAR en la Hidrovía Amazónica

En julio de 2013, el MTC difundió una propuesta del plan hidrovial nacional que incluía la construcción de una hidrovía en los ríos amazónicos con el objetivo de mejorar la navegabilidad. El proyecto tenía como principal característica el dragado de varios puntos a lo largo de los ríos para incrementar la profundidad y así la navegabilidad sea permanente durante el año, tanto en época de creciente como en vaciante. Como ya hemos señalado, esto generó la inicial solicitud de consulta de ACODECOSPAT ante el MTC, la que fue rechazada. Luego, en 2015, se interpuso una demanda de acción de amparo, y por sentencia del Juzgado de Nauta, en Loreto, se inició el proceso de consulta previa.

Entre el 2013 y el 2016, DAR venía implementando el proyecto “Fortaleciendo la Vigilancia Indígena”, con apoyo de la Unión Europea. En dicho proyecto participaron, además de ACODECOSPAT, ORAU, CARE y COMARU, todas las organizaciones vinculadas a AIDSESEP. El proyecto permitió realizar una serie de intercambios de experiencia sobre las tareas de vigilancia y monitoreo territorial que realizaban las organizaciones indígenas.

En ese contexto, DAR es llamado a sumarse a la red de instituciones de sociedad civil convocadas para apoyar a las organizaciones indígenas en el proceso de consulta previa. Entre las instituciones que participaron como asesores técnicos de las organizaciones estuvieron la Vicaría Apostólica de Iquitos, el CAAAP, el IDL, el IDLADS, AIDSESEP y DAR.

Además del antecedente de venir trabajando junto a ACODECOSPAT en una iniciativa para fortalecer la vigilancia indígena, se apoyaba en la sistematización de las experiencias de vigilancia en hidrocarburos. Como una de las respuestas en un escenario de extracción de hidrocarburos, se planteó fortalecer el derecho a la consulta previa. También ACODECOSPAT se encontraba a puertas de iniciar, como parte del PUINAMUDT, una consulta en el lote 192. Como se puede ver, este contexto coincide con el acceso a información sobre un proyecto de infraestructura y la oportunidad de exigir que se

respete el derecho a la consulta previa. Esta exigencia se materializó dos años después, en 2015, con la sentencia que exigió el inicio de la consulta previa.

Así mismo, entre octubre y diciembre de 2013, DAR acompañó técnicamente a ORAU en el primer proceso de consulta previa en el sector hidrocarburos en el Perú. Se trataba de la consulta previa del lote 169, ubicado en la provincia de Atalaya, en el departamento de Ucayali. Esto quiere decir que ya para el 2015 DAR contaba con la experiencia de un proceso de consulta en hidrocarburos, y con un ejercicio de sistematización de estándares que permitieran fortalecer la consulta previa.

Con estos antecedentes, DAR es convocado inicialmente por ORAU para sumarse como asesor técnico desde la segunda etapa del proceso. Así, durante la identificación de pueblos indígenas que serían parte de la consulta se pudo sumar a los debates sobre la necesidad de ampliar la participación, así como en la elaboración del plan de consulta. En ese momento del proceso también se recibió la propuesta de CORPI-SL para coordinar el apoyo técnico a sus bases. En el caso de CORPI-SL, el apoyo se dio de manera directa en la sistematización de sus aportes para la elaboración del plan de consulta previa.

En ese momento el escenario estaba cargado de tensión entre lo forzado que se sintió el MTC ante la demanda que lo obligaba a realizar la consulta previa y el ímpetu por viabilizar un proyecto que consideraban prioritario para el país. Desde la lectura de DAR, las condiciones al inicio del proceso de consulta previa hacían prever que la intención del Estado era avanzar con quienes quisieran participar y, con ellos, cumplir con las etapas que señala el Reglamento de la Ley de consulta previa.

Esta tensión hacía que, por un lado, los funcionarios del MTC encargados del proceso busquen permanentemente puentes con las organizaciones indígenas para encauzar el proceso; pero, por otro lado, puso en evidencia las limitaciones y la inexperiencia de un sector que para el año 2015 no había desarrollado ninguna consulta previa.

Identificamos así, desde el inicio, algunos debates de fondo. Uno de ellos estuvo vinculado a la definición de territorio indígena. Al ser la hidrovía un proyecto acuático, se manifestaron reticencias a asumir al río y los cuerpos de agua como parte o una extensión del territorio indígena. La negativa radicaba en que se homologaba el territorio al concepto de tierra, es decir, a la noción de propiedad, en la medida en que la tierra se asume como un bien. De esta forma, el Estado planteaba que el agua no puede ser tierra, desconociendo que no solo el Convenio 169 de la OIT sino la propia regulación peruana sobre el saneamiento físico legal titula comunidades de manera colectiva incluyendo las fuentes de agua que se encuentre en ellas, sin que esto signifique un derecho de propiedad privada.

Otra discusión tuvo que ver con la identificación de los impactos culturales. Desde el inicio de todo el proceso, los pueblos indígenas, y de manera específica los Kukama-Kukamiria, argumentaban que el proceso tenía impacto sobre su cosmovisión y su cultura, lo que exponía las limitaciones del Estado para articular e identificar criterios metodológicos con el fin de dimensionar este tipo de impactos.

También fue evidente la tensión entre el objetivo de la consulta y las necesidades locales, o la expectativa de atención en materia de derechos y servicios de la población local. Recordemos que la consulta de la Hidrovía refería al decreto supremo que aprobaría los Términos de Referencia del EIA y el contrato de concesión. Mientras que estos elementos resultan no solo técnicos sino también abstractos, lo que se iba imponiendo en varios momentos de la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas era una serie de exigencias vinculadas a servicios y capacidades de estos últimos. Durante algunos pasajes de la consulta previa se pudo identificar —legítimamente, pero también como un riesgo para el proceso— la concentración del intercambio en las solicitudes de inversión y atención, y no en el motivo de la consulta. Esto definitivamente representó un reto para el acompañamiento técnico para definir y equilibrar el enfoque y las prioridades. Se reconocieron como urgentes varias de las solicitudes y se acordó exigir la constitución

Foto: Rolando Mondragón / DAR



de una comisión multisectorial que atendiera estas demandas. Se logró de esta manera descomprimir un poco las expectativas y reencauzar el enfoque en la revisión de las condiciones para la elaboración del EIA y el contenido del contrato.

En la primera etapa también se produjo una batalla técnico-política relacionada con la legitimidad de la representación indígena en el proceso. Inicialmente solo se estaba reconociendo como participantes titulares a las comunidades del área de impacto directo. Esto se logró revertir, no solo para incluir a las comunidades de impacto indirecto sino además a todas las que habitan en las cuencas potencialmente afectadas, sean ribereñas o no. Así mismo, se pudo incorporar a las organizaciones indígenas de carácter regional como participantes titulares, algo que inicialmente no había sido considerado por el MTC.

También en las primeras etapas ya se había socializado que la consulta se convocaba para dialogar sobre la medida administrativa que aprobaría los TdR del EIA. Los procesos de capacitación y sistematización de experiencias en el sector hidrocarburos permitieron exigir que no solo se consultase dicha medida, sino que se incluyera el contenido del contrato.

Foto: DAR



Tabla 3. Participación de asesores técnicos en la evaluación interna y complementaria

Acta de evaluación interna, julio-agosto 2015					
Localidades	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido principal
Caballococha ²⁹ 18-20 de julio	No hubo asesores	FECOTYBA, FEPYROA, FECONA, FECONATIYA, ORPIO	Sí	7	Preocupaciones sobre el contenido del proyecto y del proceso: – Solicitan mayor información y presencia del SENACE. – Proponen regresar a la etapa informativa. – Se plantea que, así como se consultan los TdR, se consulte también el EIA.
Contamana ³⁰ 8-10 de julio	DAR	ORAU, FECONBU, FEDCIPAM, FECONACURPI	Sí	9	Preocupaciones sobre el contenido del proyecto y del proceso: – Se cuestionó la metodología de la etapa informativa. – No se entregó información incompleta sobre impactos. – Impactos ambientales, biológicos y culturales en relación con el EIA. – Se hicieron aportes a los TdR y al contrato. – Se propuso consultar el EIA. – Se resaltaron los impactos negativos.
Lagunas ³¹ 17 de julio	FEDECOCA	FEDECOCA, CORPI-SL	No	5	Se priorizaron solicitudes de proyectos de inversión complementarios, servicios, infraestructura y productivos.
Maypuco ³² 1-3 de agosto	No hubo asesores	URARINAS (ACONAKKU, AIDECURCHA, FECURU, AIDEMA, ORICOCA)	No	3	Se priorizaron solicitudes de proyectos de inversión complementarios, servicios, infraestructura y productivos.

²⁹ Acta Caballococha completa, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Caballococha.pdf>

³⁰ Acta Contamana completa, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Contamana.pdf>

³¹ Acta Lagunas completa. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Lagunas.pdf>

³² Acta Maypuco completa. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Maypuco.pdf>

Acta de evaluación interna, julio-agosto 2015					
Localidades	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de págs.	Contenido principal
Nauta ³³ 10-12 de julio	Vicariato de Iquitos, MCLCP-Loreto, PUINAMUDT, IDL, DAR	ORPIO, ACODECOSPAT, AIDECOS, AKUBANA, Huaynakana kamatawara kana	Sí	38	Preocupaciones sobre el contenido del proyecto y del proceso: – Desconocimiento de los impactos. – Plazos cortos para la consulta previa. – Impactos ambientales y culturales. – No hay información sobre el dragado. – Elaboración del EIA debe ser acompañada por sabios indígenas. – Identificar impactos acumulativos. – Reconocer a los ríos como parte del territorio indígena. – Se propone consultar el EIA. – Se propone volver a la etapa informativa. – Incluir al SENACE en el proceso de consulta.
Requena ³⁴ 8 de julio	No hubo asesores	FECONAPRE, ASICONCEP, ADECOP, ORPIO, AIDSESEP	No	3	Se presentaron demandas de proyectos y servicios complementarios. Se pidieron cambios en la normativa nacional sobre gestión ambiental (30230, 30327). Se presentaron preocupaciones sobre el dragado y dinámica de los ríos y se pidió estudio independiente.
San José de Saramuro ³⁵ 5 de julio	IDL, DAR	ACODECOSPAT	Sí	12	Preocupaciones sobre el contenido del proyecto y del proceso: – Impactos ambientales, sociales, culturales, al transporte. – Afectación al mijano y desove de peces. – Las quirumas e islas (“malos pasos”) cumplen una función para la vida en los ríos. – No existen beneficios sustentados para los PPII. – Falta información detallada sobre todo el proyecto. – Se exigen detalles sobre los impactos a sus seres espirituales. – Se debe incluir al SENACE en el proceso de consulta. – Volver a la etapa informativa. – Que se consulte el EIA, pues contiene mayor información sobre impactos. – Se plantearon recomendaciones técnicas para incluir los TdR del EIA.

³³ Acta Nauta completa. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Nauta%20%28web%29.pdf>

³⁴ Acta Requena completa. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Requena.pdf>

³⁵ Acta San José de Saramuro completa, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20San%20José%20de%20Saramuro.pdf>

Acta de evaluación interna, julio-agosto 2015					
Localidades	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido principal
Saramiriza ³⁶ 3 de agosto	No hubo asesores	CHAPI SHIWAG, FENARA, ORPISEM, ORPASY, FENAM, FECIDIB, FEDECOCA, CORPI-SL	Sí	2	Preocupaciones sobre plazos del proceso: – Se propuso que se retorne a la etapa informativa. – Falta información sobre impactos. No hubo mayor profundidad sobre detalles técnicos.
Yarinacochoa ³⁷ 9 -11 de julio	IDLADS, DAR	FECONAU	Sí	6	Preocupaciones sobre el contenido del proyecto y del proceso: – Impactos ambientales, sociales, culturales, al transporte. – Retornar a la etapa informativa por ser confusa e insuficiente, y más talleres en comunidades. – Aportes a la medida a consultar y para mejorar la normativa ambiental en el sector transportes. – Participación indígena en la elaboración del EIA. – Aportes para el contrato de concesión sobre responsabilidades e impactos del proyecto. – Elaborar la metodología de los nuevos talleres de manera conjunta.

Acta de evaluación interna complementaria, septiembre de 2015					
Lugar	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido
Cabalcochoa ³⁸ 11-12 de septiembre	No hubo asesores	ORPIO (FECOTYBA, FEPYROA, FECONA y FECONATIYA)	Sí	5	Aportes específicos a los TdR del EIA: – Relación indígena con los ríos y el territorio. – Vigilancia indígena. – Identificación de impactos culturales. Aportes al contrato de concesión: – Consulta del EIA. – Capacitación al programa de vigilancia indígena. – Regular y reconocer las servidumbres. – Incluir acciones de supervisión y fiscalización. – Sobre el incumplimiento del contrato. Se incluyeron propuestas de posibles beneficios para los PPII en el marco del proceso de consulta.

³⁶ Acta Saramiriza completa, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Saramiriza.pdf>

³⁷ Acta Yarinacochoa completa, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Yarinacochoa.pdf>

³⁸ Acta complementaria Cabalcochoa, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Cabalcochoa%20%28complementaria%29.pdf>

Acta de evaluación interna complementaria, septiembre de 2015					
Lugar	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido
Contamana ³⁹ 12-13 septiembre	DAR	ORAU (FECONBU, FEDCIPAM, FECONACURPI)	Sí	21	<p>Aportes generales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aun con nuevos talleres informativos, la información continúa siendo confusa e insuficiente. – Se reafirman los ríos como parte del territorio indígena. – Ríos como elemento fundamental de la cultura de los PPII. – Que se consulte el EIA. – Fiscalización del transporte fluvial y la normativa para mejorar la navegabilidad. – Se debe identificar impactos acumulativos. <p>Aportes al TdR</p> <ul style="list-style-type: none"> – Definición y constitución de equipo multidisciplinario para elaborar el EIA. – Estudio de tipo y calidad de sedimentos. – Estudio de afectación a peces por dragado. – Identificación de impactos acumulativos. <p>Aportes al contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> – Responsabilidades del contratista. – Programa de vigilancia indígena independiente. – Atención pasivos. – Socialización del EDI. – Exonerar a PPII de pagos por uso.
Lagunas ⁴⁰ 9-10 septiembre	FEDECOCA	FEDECOCA	No	4	<p>Se centró en propuestas para supervisar el proyecto y la ejecución de sus obras. Se propuso la implementación de proyectos de inversión en servicios. Que se contrate mano de obra local.</p> <p>En lo ambiental, se reiteró que no solo había 13 “malos pasos”, sino 24, y que todos deben incluirse en el EIA.</p>
Maypuco ⁴¹ 11 - 13 de septiembre	No hubo asesores	CORPI (ACONAKKU, AIDECURCHA, FECURU, ACURUI), AIDEMA, ORICOCA	No	2	Se propusieron proyectos de inversión local y de servicios.

³⁹ Acta complementaria Contamana, ver: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Contamana%20%28complementaria%29.pdf>

⁴⁰ Acta complementaria Lagunas. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Lagunas%20%28complementaria%29.pdf>

⁴¹ Acta complementaria Maypuco. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Maypuco%20%28complementaria%29.pdf>

Acta de evaluación interna complementaria, septiembre de 2015					
Lugar	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido
Nauta ⁴² 9-10 de septiembre	IDL, CAAAP	ACODECOSPAT, AIDECOS, AKUBANA, Huaynakana Kamatawarakana, ORPIO	S.D.	11	<p>Se plantean aportes generales sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Saberes ancestrales, evaluar impactos culturales. – Elaboración independiente del EIA. – Vigilancia sobre la implementación del proyecto. – Proyectos productivos y de servicios básicos. – Regulación de transporte fluvial. – Incluir al SENACE en el proceso de consulta previa. <p>Aportes al TdR</p> <ul style="list-style-type: none"> – Evaluar impactos sociales, ambientales, culturales, en sedimentos, en seres que viven en los ríos y en las quirumas. <p>Aporte al contrato de concesión</p> <ul style="list-style-type: none"> – Responsabilidad, reparación y fondo para indemnizaciones y para vigilancia ambiental indígena.
San José de Saramuro ⁴³ 13-15 de septiembre	CAAAP, IDL	ACODECOSPAT, AIDECOS, Huaynakana Kamatawarakana	Sí	16	<p>Aportes generales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Consultar el EIA. – Definir ruta de canal de navegación <p>Aportes al EIA</p> <ul style="list-style-type: none"> – Línea de base e impactos culturales. – Comportamiento de ríos. – Identificar afectación a peces, migración de animales acuáticos. – Identificar impactos en canal de navegación. – Impactos por contaminación. – Valorización de impactos. <p>Aportes al contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> – Programa de vigilancia ambiental independiente. – Derecho a usar el material dragado. – Que no se cobre a los PPII por usar el canal de navegación de la Hidrovía. – Señalar beneficios reales y concretos para las comunidades. – Crear fondo de ayuda social.

⁴² Acta complementaria Nauta. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Nauta%20%28complementaria%29.pdf>

⁴³ Acta complementaria San José de Saramuro. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20San%20José%20de%20Saramuro%20%28complementaria%29.pdf>

Acta de evaluación interna complementaria, septiembre de 2015					
Lugar	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido
San Lorenzo ⁴⁴ 12-13 de septiembre	No hubo presencia de asesores IDLADS y DAR enviaron información técnica como apoyo a la participación	FECIDIP, FEQUEBAP, CORPI	Sí	29	<p>Aportes generales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aprovechamiento de agua ante posibles afectaciones por dragado. – Equipo multidisciplinario para elaborar el EIA. – Fortalecer la fiscalización a través de OSITRAN y el acompañamiento de monitores indígenas. – Embarcaciones indígenas exoneradas de pago por uso de canal de navegación. – Se presenta una matriz detallada de aportes para TdR y contrato. <p>Aportes para TdR</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elaboración de líneas base social y ambiental debe ser coordinada con los PPII. – Línea base socioeconómica debe incorporar actividades tradicionales indígenas. – Incorporar a sabios indígenas en el equipo de elaboración del EIA. <p>Aportes contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vigilancia indígena independiente. – Reglamentos y herramientas de supervisión elaboradas participativamente. – Servidumbres y compensaciones. – Cumplimiento de acuerdos de consulta previa. – Seguridad jurídica y control del río.
Saramiriza ⁴⁵ 6-8 de septiembre	No hubo presencia de asesores DAR envió información técnica como apoyo a la participación	CHAPI SHIWAG, FENARA, ORPISEM, ONAPAA, FENAM, CORPI	Sí	14	<p>Aportes generales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Consulta del EIA. – Antes de afectar las fuentes de agua debe garantizarse el acceso a agua potable o limpia. – Supervisión del DICAPI sobre la seguridad del transporte. – Actualizar reglas de navegabilidad. – Investigación sobre la contaminación del río Maraón. – Asegurar transporte público seguro. – Lista de proyectos de inversión y servicios. <p>Aportes al TdR</p> <ul style="list-style-type: none"> – Compensación e indemnización. – Formación de un equipo técnico multidisciplinario para elaboración de EIA. – Caracterización ambiental de sitios críticos. – Línea de base física incluye análisis sobre impacto de labores extractivas en los ríos. – Análisis de sedimentos y su calidad. – Definición sobre impacto de dragado y retiro de quirumas en peces, seres del río, cosmovisión. – Plan de Manejo Ambiental: programa de vigilancia indígena independiente. – Identificación de pasivos ambientales. <p>Aportes al contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> – Responsabilidad empresa garantista de derechos. – Instalación comité de supervisión. – Programa de vigilancia indígena independiente.

⁴⁴ Acta complementaria San Lorenzo. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20San%20Lorenzo%20%28complementaria%29.pdf>

⁴⁵ Acta complementaria Saramiriza. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Saramiriza%20%28complementaria%29.pdf>

Acta de evaluación interna complementaria, septiembre de 2015					
Lugar	Asesores	Federación	¿Priorizó medida a consultar?	N.º de pág.	Contenido
Yarinacocha ⁴⁶ 13 -15 setiembre	DAR, IDLADS	FECONAU, ORAU	Sí	29	<p>Aportes generales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Preocupación por falta de información y claridad sobre posibles impactos. – Se percibe que los beneficios serán para agentes externos y no para las comunidades. <p>Aportes al TdR</p> <ul style="list-style-type: none"> – Identificar claramente los impactos culturales y adoptar medidas preventivas. – Formación de equipo multidisciplinario para elaborar el EIA. – Incluir a sabios indígenas en la elaboración del EIA. – Incluir estudios de migración de peces. – Eliminar reasentamiento involuntario. – Análisis de calidad de sedimentos y sobre presencias de sustancias contaminantes. <p>Aportes al contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sobre la identificación de pasivos ambientales. – Capacitación para miembros del programa de vigilancia ambiental indígena. – Definición de servidumbre. – Socializar el EDI. – Garantías, régimen tarifario.

Fuente: Actas de evaluación interna.
Elaboración propia.

3.2. REVISANDO CONTENIDOS DE LAS ACTAS DE EVALUACIÓN INTERNA

Para una lectura de las actas de evaluación interna es necesario recordar las condiciones en las que se desarrollaron, la presencia de asesores, así como el conocimiento sobre el proyecto y sobre la medida a consultar. De todas formas, el criterio que usamos en la revisión de las actas tiene que ver, también, con la disposición de información para la calidad de los aportes.

Recordemos que la etapa de evaluación interna, la quinta de siete que contienen los procesos de consulta previa en el Perú, es fundamental para la construcción de las propuestas y aportes de los pueblos indígenas sobre la medida a consultar. En esa línea, es preciso identificar algunos criterios como lecciones aprendidas a partir de un acercamiento a las actas.

⁴⁶ Acta complementaria Yarinacocha. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Acta%20de%20evaluación%20interna%20Yarinacocha%20%28complementaria%29.pdf>

Un elemento es la importancia de la asesoría técnica en el acompañamiento a los pueblos indígenas. Lo que las actas muestran es que allí donde no hay presencia de equipos de asesores técnicos se plantean comentarios mucho más generales sobre el proyecto. En su mayoría, son aportes que responden a necesidades locales conexas o demandas previamente existentes en la zona sobre servicios y derechos. En las actas donde se registra la participación de equipos de asesores se pueden identificar, además de los aportes generales, algunos más especializados o enfocados en la medida a consultar, o sobre el contenido de lo que sería el Estudio de Impacto Ambiental. Esto se puede ver, por ejemplo, en las actas de Contamana y Nauta.

Lo recién indicado no significa, en ninguna circunstancia, que la sola presencia de los equipos de asesores garantice la calidad en la construcción de aportes. Se debe precisar que, en todos los casos, en este proceso, se construyeron alianzas, confianza y diálogo desde antes del inicio de la consulta previa. Esta condición abona en que exista transparencia, compromiso y claridad para el desarrollo de las asesorías técnicas. Por tratarse de un espacio geográfico amplio, en la matriz previa se evidencia que las diferentes instituciones que fueron parte de los equipos técnicos tuvieron que distribuirse entre las organizaciones regionales y sus bases federativas.

Foto: DAR



Finalmente, a partir de la revisión de las actas de evaluación interna podemos señalar que, en relación con sus contenidos, existen tres tipos de actas:

- Un primer tipo de acta en el que se hace evidente que la prioridad es la atención de servicios básicos y proyectos de infraestructura local (ejemplo, las de la cuenca del río Huallaga).
- Un segundo tipo de acta en el que se combinan solicitudes de proyectos de inversión complementarios con propuestas generales sobre la medida a consultar. Sobre estas propuestas, si bien hacen referencia a los TdR, se enfocan en dos cuestiones: incorporar el conocimiento indígena en el EIA y medidas para supervisar el funcionamiento del proyecto (ejemplo, la de Nauta).
- En el tercer tipo de actas se prioriza la revisión y generación de aportes sobre la medida a consultar. En estas se ven aportes específicos a los TdR y al contrato de concesión (ejemplos, la de Contamana y Yarinacocha).

El contenido final de las actas se apoya en el conocimiento, expectativa y liderazgo de las organizaciones indígenas y sus bases. Dentro de las lecciones podemos ubicar la necesidad de coordinar entre los diferentes equipos de asesores técnicos las estrategias de atención de los espacios de evaluación, identificar equilibrios para responder a las necesidades locales (servicios y derechos como demandas preexistentes) y las cuestiones vinculadas a los TdR del EIA y el contrato (medida a consultar), para lograr que la consulta cumpla su objetivo, esto es, un diálogo intercultural que permita la inclusión de las propuestas de desarrollo de los pueblos indígenas y los aportes para la mejora o cambio de la medida a consultar.



Foto: DAR

CUARTA PARTE

SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS DE CONSULTA EN LA HIDROVÍA AMAZÓNICA: LÍMITES Y DESAFÍOS EN SU CUMPLIMIENTO

Sobre el análisis y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, realizada en el 2015, nuestra referencia principal es el Acta final de la consulta. A partir de allí, los criterios que usamos han sido: acuerdos cumplidos, cumplimiento parcial y no cumplidos. Los criterios están condicionados no solo a la realización de acciones, sino además a la calidad de estas, como se verá con mayor detalle en el siguiente apartado de este documento. Esta evaluación ha sido comparada con la matriz de seguimiento que ha elaborado el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC para cotejar no solo el cumplimiento sino también la coherencia con el contenido del Acta final de consulta. Es importante recordar que el MTC, como ente promotor de la consulta, tiene la responsabilidad de la implementación de los acuerdos. También que, si bien el proyecto se encuentra paralizado, como señalamos anteriormente, el derecho a la consulta genera acuerdos de obligatorio cumplimiento que deben implementarse más allá de si, en este caso, la Hidrovía avance o no.

El “semáforo de la consulta previa” es una parte específica del documento, que se sostiene en su analogía con los colores que permiten el funcionamiento del tránsito como criterios para señalar el cumplimiento de los acuerdos. Así, verde significa que se cumplió; amarillo, que el cumplimiento es parcial; y rojo, que no se cumplió. Esta herramienta, en particular, busca ser un aporte metodológico para los criterios de identificación de cumplimiento y seguimiento de los acuerdos registrados en las Actas finales de las consultas previas, y pretende poner sobre la mesa la necesidad de incorporar criterios e indicadores de calidad en el cumplimiento de acuerdos. Reconociendo lo complejo de cada proceso de consulta, sus límites, los intereses y condiciones culturales manifiestas, es necesario que

la calidad, como elemento, no sea abstracta. Para que la calidad se convierta en indicador, es preciso que exista una vinculación clara entre criterios para la elaboración de acuerdos de consulta, pautas para la elaboración de actas de consulta y criterios para la elaboración de matrices de seguimiento, sin imponer homogeneidad o que ella limite la identificación de acuerdos. Contar con criterios vinculados que ordenen desde el nacimiento de los acuerdos hasta el proceso de su cumplimiento otorga la posibilidad de monitorear y realizar un seguimiento más objetivo. Esta secuencia lógica permitiría tener indicadores que no se conviertan en una simple revisión de lista el seguimiento de acuerdos, sino que se enfoquen en la calidad con que estos han sido cumplidos.

4.1. CRITERIOS PARA EVALUAR CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS ESTABLECIDOS EN LA CONSULTA PREVIA

La medida administrativa consultada en este proceso fue la Resolución Directoral que aprobaría los Términos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Para efectos prácticos, el objetivo de la consulta fue generar acuerdos para aprobar la estructura y contenido de los Términos de Referencia del EIA-d; es decir, trasladar las dudas y preocupaciones sobre los posibles impactos del proyecto en contenido técnico al interior del EIA-d. El nivel y cantidad de temores legítimos y argumentados sobre el proyecto, combinado con la ausencia de información y certezas técnicas sobre las implicancias del dragado y demás componente del proyecto, evidenció que los acuerdos (aportes) a los TdR no eran suficientes. Así, se incluyeron acuerdos sobre el contrato de concesión para asegurar el cumplimiento de condiciones técnicas, y acuerdos generales sobre la responsabilidad del Estado de desarrollar marcos normativos que garanticen la seguridad del transporte fluvial. Estas incorporaciones fueron asumidas como buenas prácticas en tanto ampliaron el alcance original de los objetivos de esta consulta previa.

Sin embargo, como ya hemos señalado, luego de que concluyera el proceso con la elaboración del Acta final, se inaugura otro momento fundamental, el del cumplimiento de los acuerdos. En este se presentan una serie de problemas por la ausencia de criterios que permitan un seguimiento efectivo. Si bien el marco legal señala que el ente promotor de la consulta tiene la obligación de cumplir con los acuerdos, no se establecen los mecanismos a través de los cuales esto se cumpla.

En el caso de la Hidrovía Amazónica, el cumplimiento de los acuerdos está a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como entidad promotora del proceso. El MTC ha elaborado su propia matriz de seguimiento y monitoreo de cumplimiento, con lo que pone en evidencia que, ante la ausencia de criterios, se simplifica la cantidad de acuerdos al señalar que estos se repiten a lo largo del Acta. Los criterios para esta reducción

o simplificación no son explicados en la matriz, por lo que devienen subjetivos. Esto es algo que desarrollaremos más adelante en este documento, identificando las diferencias entre la cantidad de acuerdos monitoreados por el MTC y los que hemos podido identificar como DAR junto a las organizaciones indígenas ORPIO, CORPI-SL y ORAU a la luz de la revisión del Acta de consulta previa.

Como ya indicamos, la matriz del MTC usa los criterios generales de la Comisión Multisectorial liderada por el MINCU. Así, define como acuerdo cumplido el formalismo de incluir el contenido de los acuerdos en los instrumentos como los TdR del EIA del proyecto y su contrato de concesión. Sin embargo, no evalúa su cumplimiento posterior, ni el objetivo mismo del acuerdo consultado. Es decir, no considera el objetivo de cada acuerdo, ni los procesos técnicos mínimos y/o estándares establecidos que su cumplimiento debe seguir.

La relación entre los criterios de cumplimiento de acuerdos y el propio contenido del acuerdo y el objeto de la consulta puede presentar otro foco de complicaciones, de manera que podríamos sumar dos problemas a la identificación de los acuerdos a monitorear:

- El contenido del acuerdo se termina concentrando en el enunciado, con lo que pierde calidad. Es decir, si el acuerdo es “incluir en los TdR del EIA-d la realización de un estudio cultural”, al identificar el acuerdo el contenido se agota en incluir la solicitud del estudio, y no necesariamente su calidad y si este estudio responde a las preocupaciones expresadas (y recogidas en el acta) por los participantes en el proceso de consulta.
- El objeto de la consulta es la revisión de una medida administrativa. En ese sentido, si esta medida tiene un alcance de contenido limitado, como los TdR del EIA-d, los acuerdos también quedarán limitados. Es decir, para efectos prácticos, los TdR son la guía e índice de contenido para la elaboración del EIA-d. Al no existir criterios o estándares detallados sobre cómo construir o enunciar los acuerdos, la discrecionalidad se impone. De esta forma, la valoración sobre si un acuerdo está cumplido o no se reduce a su inclusión “enunciada” en los TdR, pero no en su alcance o desarrollo dentro de los TdR.

Como veremos luego, constituye una limitante priorizar o limitar los criterios de identificación sobre cumplimiento de acuerdos solo a la realización de acciones que buscan dicho fin, o a la inclusión “enunciada” de los acuerdos (en este caso, los TdR o el contrato de concesión), sin valorar criterios de calidad. Y si a esto le sumamos que tenemos criterios discrecionales para simplificar o resumir la lista de acuerdos señalados en el Acta de consulta previa, la tarea se complejiza aún más.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

Por ello, para este análisis sobre los acuerdos del Acta final de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica hemos incluido tanto criterios cuantitativos, que toman en cuenta la inclusión de los acuerdos en los instrumentos, como criterios de calidad para su cumplimiento. Para este segundo criterio, con el fin de tener un análisis integral del cumplimiento del derecho a la consulta, nos basaremos en lo expuesto por instituciones estatales como el Ministerio de Cultura, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en diferentes informes técnicos sobre el proyecto. El criterio de calidad debe incluir condiciones técnicas y evidencia sobre el cuestionamiento, para lo cual es importante señalar que, de existir observaciones de las instituciones técnicas opinantes, esta es una fuente fundamental para robustecer el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos.

Tabla 4. Criterios para la evaluación

Acuerdos	Objetivo de la consulta	Para revisar los acuerdos
Acuerdos de TdR para EIA-d	Que el EIA cumpla con todos los requisitos solicitados en la consulta previa: – Análisis técnicos que aseguren una ejecución con estándares ambientales que no afecten derechos colectivos ni individuales, acciones que puedan evitar y prevenir afectaciones provocadas en la implementación y operación del proyecto.	1. Inclusión en instrumento: establecimiento de los acuerdos en los TdR del EIA; de manera clara, detallada y exacta a lo solicitado en la consulta. 2. Calidad: implementación de los TdR en el EIA, respetando la esencia y objetivo que los acuerdos solicitaban, respetando los procesos técnicos y estándares establecidos.
Acuerdos para contrato	Regulares acciones de la empresa concesionaria.	1. Inclusión en instrumento: establecimiento de los acuerdos en el contrato de manera clara, detallada y exacta a lo solicitado en la consulta, respetando la esencia del objetivo que los acuerdos y la normativa existente solicitaban. 2. Calidad: cumplimiento de lo establecido en el contrato.
Acuerdos generales	Cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado.	1. Acciones implementadas: acciones realizadas para cumplir con el acuerdo. 2. Calidad: cumplimiento de los compromisos asumidos por el MTC, respetando la esencia y objetivo que los acuerdos solicitaban.

Elaboración propia.

4.2. CRITERIOS PARA LA DIVISIÓN DE LOS ACUERDOS DE CONSULTA PREVIA

Como hemos señalado anteriormente, el proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, realizado en 2015, dejó acuerdos agrupados en tres categorías:

- **Acuerdos generales:** referidos a compromisos del Estado por el desarrollo de medidas administrativas y marco normativo para el transporte fluvial. Además, incluye el primer acuerdo del acta referido a la posibilidad de realizar una nueva consulta previa de encontrarse impactos no identificados en el proceso de 2015.
- **Sobre los TdR del EIA-d:** referidos a los acuerdos que buscan mejorar los contenidos técnicos, la metodología y el desarrollo de los Términos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental detallado de la Hidrovía Amazónica. Los términos de referencia son la estructura del contenido y alcance de un Estudio de Impacto Ambiental, y precisan los lineamientos e instrucciones para su elaboración, en función de la naturaleza de un proyecto.

- **Sobre el contrato de concesión:** referidos a los acuerdos que incorporan contenidos al contrato de concesión. Cabe señalar que estos acuerdos se incorporaron durante el proceso, como propuesta de los pueblos indígenas, para asegurar que la consulta estuvo dirigida a los contenidos de los TdR del EIA-d.

4.3. EL USO DE LA SIMBOLOGÍA DEL SEMÁFORO

Para poder presentar de manera gráfica el cumplimiento, avance y problemas en relación con la implementación del Acta final de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, usamos la referencia del semáforo de la siguiente manera:

- **Verde = acuerdo cumplido** ●

El cumplimiento de acuerdos no solo implica la realización de una acción o un conjunto de ellas para dicho fin. También incorpora una valoración sobre la calidad del cumplimiento. En ese sentido, y para este caso, un acuerdo en verde significa que se desarrollaron acciones para incorporar los acuerdos en el contrato de concesión, en los términos de referencia del EIA, y para cumplir con los acuerdos generales. Así mismo, cada una de estas acciones no cuenta con observaciones del propio Estado, u otra instancia técnica, en relación con su calidad.

- **Amarillo = acuerdo parcial** ●

El cumplimiento parcial implica que se han realizado acciones o gestiones para la realización del acuerdo. Este puede ser de forma nominal o declarativa; sin embargo, cuenta, en general, con observaciones sobre la calidad del contenido (se expresa la ausencia de información).

Hay dos formas de cumplimiento parcial:

- o El primero es el “parcial en proceso”: significa que hay avance en la implementación, pero se carece de información. También se dice que está en proceso cuando manifiestamente se encuentra en un proceso con diferentes etapas que confirman el cumplimiento del acuerdo.
- o El segundo es el “parcial condicionado”: quiere decir que el cumplimiento pleno de este acuerdo está supeditado al desarrollo de otras acciones o medidas independientes. Por ejemplo, el inicio de actividades de un proyecto; la promulgación de una norma, etcétera. Sin embargo, se han iniciado actividades que, se espera, arriben al cumplimiento del acuerdo.

– **Rojo = acuerdo incumplido** ●

El color rojo explica que un acuerdo no fue cumplido, y esto se debe a que no se realizó acción alguna para su implementación. También implica que la acción o acciones realizadas no tienen relación con el acuerdo señalado en el Acta de consulta. Puede ser una condición para señalar el incumplimiento el hecho de que las acciones realizadas e informadas como parte del cumplimiento se encuentran observadas negativamente en documentos técnicos de opinantes técnicos.

Tabla 5. Simbología del semáforo para identificar cumplimiento de acuerdos

Categoría	Color
Acuerdo cumplido	Verde
Cumplimiento parcial en proceso / condicionado	Amarillo
No cumplido	Rojo

Elaboración propia.

4.4. EL SEGUIMIENTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ha elaborado una matriz para el seguimiento de los acuerdos de consulta del proyecto Hidrovía Amazónica. Debemos recordar que este ministerio fue el responsable de la implementación de la consulta y que, al no existir un criterio estándar y claro ni en la Ley ni en el Reglamento sobre la responsabilidad del seguimiento de los acuerdos, este recae en el promotor. Esta responsabilidad también supone, ante la no existencia de orientaciones técnicas para la elaboración de matrices de acuerdos, la discrecionalidad para usar criterios definidos por el promotor de la consulta. Como consecuencia, al presentarse las actas finales, dada la complejidad del proceso, estas no cuentan con numeración y contienen redacciones que no permiten agrupaciones temáticas sino solo administrativas (es decir, se agrupan acuerdos para los TdR del EIA-d, o acuerdos para el contrato de concesión). Así, se termina elaborando una matriz a partir de los criterios de cada sector responsable. Esta discrecionalidad, en la etapa posterior a la aprobación del Acta de consulta, abre la posibilidad de editar y simplificar los acuerdos. Así se identifican acuerdos repetidos, acuerdos que pueden simplificarse en uno, etcétera.

Por ejemplo, un acuerdo consistió en que se incluyeran los saberes indígenas en el capítulo de la línea de base biológica del EIA. Otro acuerdo indicaba que se incorporasen estos saberes y conocimientos en el capítulo de la línea de base social. En este punto, a partir de la valoración metodológica y política que planteamos, indicamos que, para evaluar el cumplimiento pleno de estos acuerdos, deben ser analizados por separado. Las condiciones



Foto: DAR

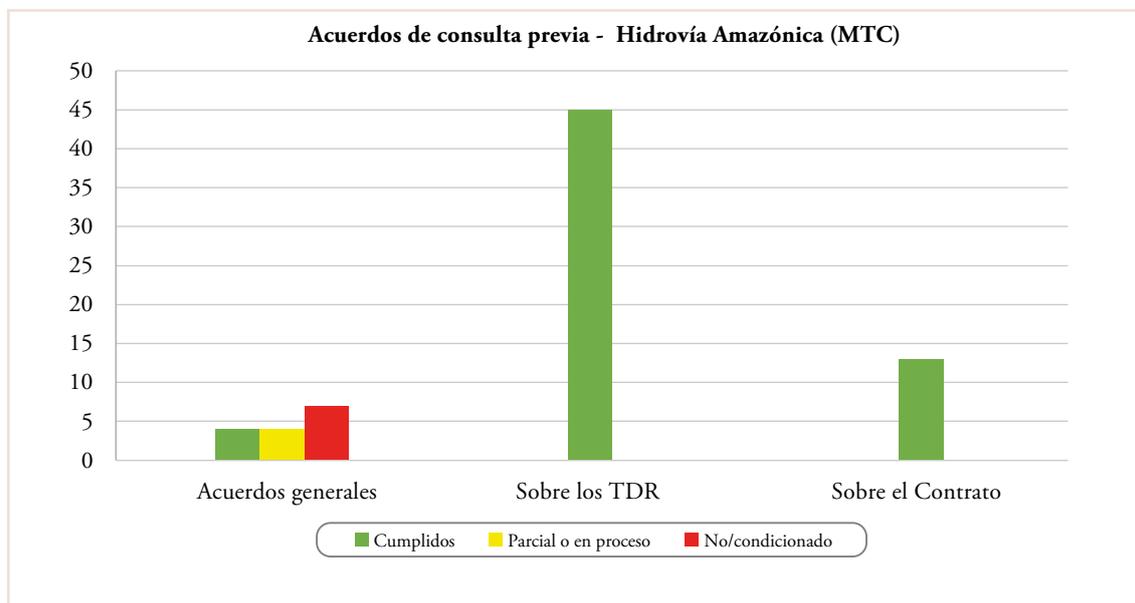
y el tipo de saberes y conocimientos indígenas que fueron incluidos en la línea biológica no son los mismos que aquellos incorporados en la línea social. En esa medida, fusionarlos solo entrapa y limita la posibilidad de asegurar una evaluación plena del cumplimiento de los acuerdos. Esto fue lo que presentó el MTC en su matriz de seguimiento: consideró que los saberes y conocimientos indígenas en los diferentes capítulos del EIA debían ser fusionados, a pesar de estar redactados por separado en un solo acuerdo.

Así, el MTC identifica tan solo 73 acuerdos de consulta previa. Evidentemente, sobre la base de lo señalado sobre los débiles criterios para la identificación y posterior seguimiento de los acuerdos de consulta, para el MTC el saldo respecto del cumplimiento es positivo. Como se ve en la tabla 6, de los 73 acuerdos solo quedarían por cumplir siete. Y, según lo señalado por el MTC en reunión del 25 de junio 2019, estos siete acuerdos no cumplidos, y los cuatro por cumplir, están condicionados al desarrollo del proyecto Hidrovía Amazónica.

Tabla 6. Según la matriz del MTC

	Cumplidos	Parcial o en proceso	No condicionado	Total
Acuerdos generales	4	4	7	15
Sobre los TdR del EIA	45	0	0	45
Sobre el Contrato	13	0	0	13
Total de acuerdos	62	4	7	73

Fuente: Informe N.° 005-2019- MTC/04.03.KERO, emitido con Memorándum N.° 0112-2020-MTC/04.03 como último reporte de seguimiento de la consulta previa. <http://portal.mtc.gob.pe/LAIPU/Documents/111325.pdf>
Elaboración propia.

Gráfico 5. Acuerdos según matriz del MTC

Elaboración propia.

Lo que nos muestra el seguimiento del MTC es un alto nivel de cumplimiento del Acta de consulta. Solo existen pendientes en relación con los acuerdos generales. Los vacíos metodológicos y la ausencia de criterios claros para la evaluación de los acuerdos de consulta previa pueden crear balances poco claros, como en este caso. La consecuencia directa es que se usan criterios a discrecionalidad del sector encargado de implementar los acuerdos.

4.5. EL SEGUIMIENTO REALIZADO POR ORPIO, CORPI-SL, ORAU Y DAR

De la lectura del acta de consulta se procedió a agrupar los acuerdos por: 1) acuerdos sobre compromisos o acuerdos generales; 2) acuerdos sobre los TdR del EIA-d; y, 3) acuerdos sobre el contrato de concesión. Posteriormente a esta agrupación, se procedió a filtrar los acuerdos que se repetían o cuyo contenido se duplicaba. A partir de esta sistematización, el Acta final de la consulta de la Hidrovía arroja la suma de 90 acuerdos finales; de estos, 19 son acuerdos generales o compromisos, 47 están vinculados a los TdR del EIA-d, y 24 al contrato de concesión.

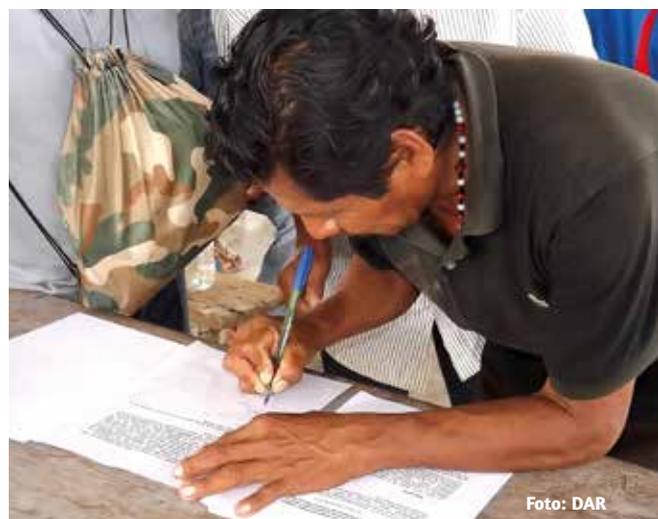


Foto: DAR

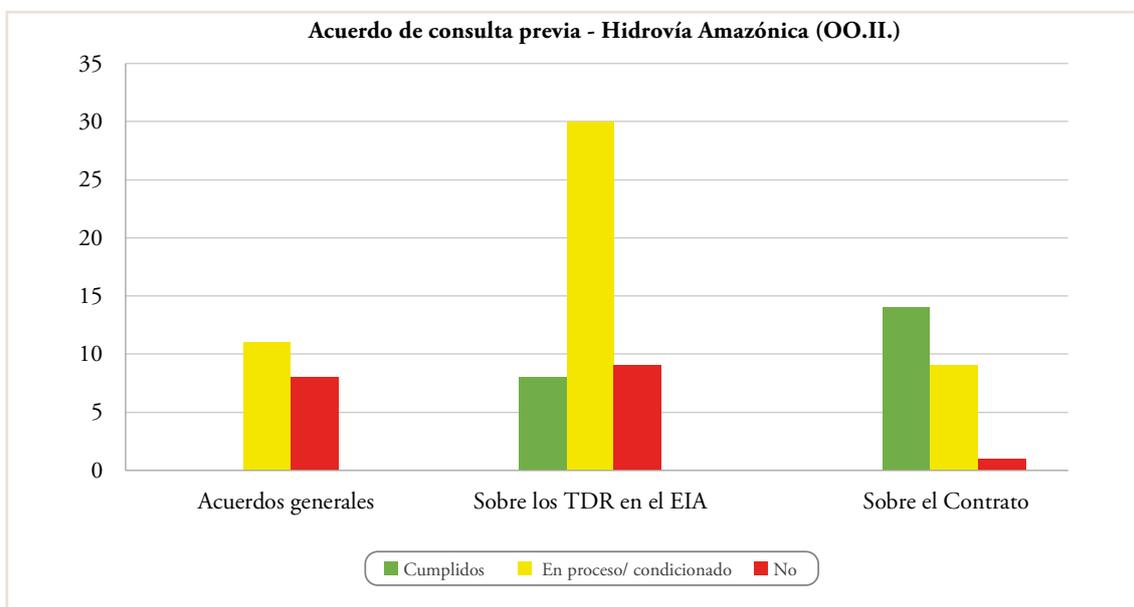
Nuestro análisis, basado en los criterios planteados líneas arriba, arroja el siguiente resultado, que se muestra en la tabla 7: aún hay 41 acuerdos del Acta final que no se han cumplido, 28 acuerdos con un cumplimiento parcial y tan solo se han cumplido 21. Esto significa que solo se ha cumplido con el 23 % de los acuerdos señalados en el Acta final de la consulta. Después de cinco años de conseguidos estos acuerdos, resultan débiles los mecanismos de implementación.

Tabla 7. Cantidad de acuerdos según acta

	Cumplidos	En proceso / Condicionado	N.º	Total
Acuerdos generales	0	11	8	19
Sobre los TdR del EIA	8	30	9	47
Sobre el contrato	14	9	1	24
Total de acuerdos	22	50	18	90

Elaboración propia.

Gráfico 6. Cumplimiento de acuerdos



Elaboración propia.

La existencia de una mayor cantidad de acuerdos en nivel parcial de cumplimiento no habla necesariamente de avances en el cumplimiento de los acuerdos, sino de acuerdos que:

- Iniciaron gestiones para su cumplimiento, pero no cuentan con un cronograma de implementación.
- Se reconocen como acuerdos a cumplir, pero no cuentan con documentos o actuados que muestren responsabilidades y compromisos, o la conclusión del acuerdo.
- Se encuentran condicionados al inicio de operaciones del proyecto.

En esa línea, los acuerdos en nivel parcial refuerzan la información sobre la falta de cumplimiento y engrosan el porcentaje negativo.

4.6. DIFERENCIA EN EL SEGUIMIENTO DE LOS ACUERDOS

La diferencia numérica entre los 73 acuerdos que identifica el MTC para su seguimiento y los 90 que identificamos ORPIO, CORPI-SL ORAU y DAR reside principalmente en los acuerdos referidos al contrato de concesión.

Básicamente, el criterio que se usa en el MTC para valorar el cumplimiento de acuerdos está relacionado con dos elementos:

- Que se hayan realizado acciones para su cumplimiento. No que se hayan cumplido plenamente, o concluido en su implementación.
- Que, en el caso de los acuerdos referidos a los TdR del EIA-d y al contrato de concesión, estos se encuentren redactados en dichos documentos. Es decir, para el momento de la evaluación no se contaba con una versión final del EIA-d, entonces, se obviaba la calidad del cumplimiento del acuerdo, y solo bastaba que esté redactado en el documento. Así, nuevamente, se hace evidente, la ausencia de criterios de calidad, que permitan, por ejemplo, señalar si la inclusión de los estudios de migración de peces (acuerdo de consulta previa) y su contenido responde a altos niveles técnicos, y por el contrario, tan solo se señala el acuerdo de consulta como cumplido porque existe un subtítulo que se denomina estudio de migración de peces.

Básicamente, la diferencia entre la cantidad de acuerdos reconocidos por el MTC y la cantidad que identifican las organizaciones indígenas base de AIDSESEP que participaron de la consulta radica en las siguientes cuestiones:

- Existe un criterio de simplificación basado en las similitudes en la redacción de los acuerdos. De esta forma, varios acuerdos son considerados como iguales o repetidos.
- A lo largo del Acta de consulta, existen acuerdos generales referidos a normas.

Tabla 8. Cifra total de acuerdos según seguimiento de AIDSESP, ORAU, ORPIO, CORPI-SL, DAR

AIDSESP + DAR – según acta	
Acuerdos generales	19
TdR	47
Contrato	24
Total	90

Elaboración propia.

Tabla 9. Cifra total de acuerdos según seguimiento MTC

Matriz MTC	
Acuerdos generales	15
TdR	45
Contrato	13
Total	73

Elaboración propia.

El MTC tiene en su matriz 15 acuerdos que no son monitoreados en comparación con la matriz de seguimiento de AIDSESP, sus bases regionales y DAR. Además, existen dos acuerdos que la matriz del MTC identifica como repetidos, y que en la matriz de AIDSESP y DAR trata de manera separada.

Tabla 10. Diferencias en el seguimiento

Diferencias entre matriz del MTC y matriz DAR	
Acuerdos no son monitoreados	15
Son unidos a otros acuerdos	2
Diferencia entre acuerdos MTC y AIDSESP + DAR	17

Elaboración propia.

4.7. ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS SEGÚN SEGUIMIENTO DAR - ORPIO - CORPISL - ORAU - AIDSESP

Mostramos a continuación el desglose de las cifras presentadas en el segmento anterior. De esta forma, referimos el detalle de los acuerdos **cumplidos, parciales y no cumplidos**. Es necesario recordar que la extensión y complejidad de los acuerdos, así como su calidad y detalle, hacen del acta de consulta un documento extenso. Por ello, se presentarán algunos de los acuerdos como ejemplo de los hallazgos del seguimiento realizado. Este ejercicio de sistematización ha permitido elaborar una matriz completa del seguimiento tomando como base el Acta de consulta previa. Esta matriz se puede encontrar en el anexo 1 del documento.

4.7.1. ACUERDOS CUMPLIDOS

A continuación, presentamos algunos de los acuerdos cumplidos del Acta de consulta. Nuestro seguimiento y análisis muestra que, de los 90 acuerdos registrados en el proceso de consulta, solo 22 han sido, desde nuestro punto de vista, cumplidos. Esto significa menos del 25 % de cumplimiento. Presentamos ocho de los acuerdos emblemáticos cumplidos, agrupados en: a) acuerdos generales, b) acuerdos sobre los TdR del EIA-d, y c) acuerdos sobre el contrato de concesión.

Tabla 11. Acuerdos cumplidos

Acuerdos cumplidos		
Tipo	Total en Acta	Total cumplidos
Acuerdos generales	19	0
TdR EIA-d	47	8
Contrato	24	14
Total	90	22

Elaboración propia.

A) Análisis de los acuerdos generales cumplidos

De los 19 acuerdos identificados como acuerdos generales, hasta el momento de elaboración del informe ninguno se encuentra en proceso de cumplimiento o no se ha implementado. Esto se explicará en el análisis de los acuerdos no cumplidos.

B) Análisis de los acuerdos TdR EIA-d cumplidos

Cuando se realizó la consulta previa del EIA-d, no se contaba con suficiente información técnica detallada sobre los posibles impactos del proyecto. Por eso, las preocupaciones de la población relacionadas a cómo se vería afectada por el proyecto y cómo quería que fuera su participación en todas las etapas del proyecto se materializaron en aportes a los términos de referencia. Los TdR son los lineamientos que la empresa debe seguir para la elaboración y contenido del EIA-d. Así, los acuerdos incorporados respecto a los términos de referencia pueden resultar muy técnicos.

Por ejemplo, se tenía la duda de si al remover los sedimentos también se removerían sustancias tóxicas como petróleo producto de derrames. El acuerdo incluido en los TdR se concretó en evaluar la calidad de sedimentos y en realizar estudios complementarios necesarios, de ser el caso:

“Se evaluará la calidad de los sedimentos fluviales tomando en consideración, a tales efectos, las normas publicadas por el Consejo Nacional del Medio Ambiente Brasileño (CONAMA), Resolución N.º 454/2012, que toma como referencia los valores límites de concentración propuestos por el Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente (*Canadian Council of Ministers of the Environment, 2011: Canadian Sediment Quality Guidelines*).

Los puntos de muestreo de la calidad de sedimentos estarán ubicados, principalmente, en las áreas destinadas para la deposición del material dragado.

En caso se encuentren concentraciones superiores conforme al nivel 1 de la resolución del CONAMA, se seguirán los procedimientos establecidos en ella para definir el modo del dragado y disposición de los sedimentos involucrados. En la interpretación de los resultados se deberán indicar las probables fuentes, como actividades antropogénicas preexistentes. Se incluirá el mapa de ubicación de los puntos de muestreo”.



Es importante tener esto claro, pues, como se ha mencionado anteriormente, es uno de los factores a considerar para un análisis basado en la calidad del acuerdo.

Para una mejor comprensión de la información y condiciones que la población consideró prioritario incluir en los acuerdos se propone una

subclasificación, basada sobre todo en los impactos y condiciones interculturales del EIA-d.

- ▶ **Clarificación de conceptos, alcances y metodología:** algunas propuestas de los pueblos indígenas respecto a los acuerdos estaban relacionadas con la clarificación y precisión de conceptos como el de “malos pasos”, especificar la inclusión de comunidades nativas y/o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas como parte del área de influencia, o la clarificación de la definición de un EIA-d y los impactos que puede causar.
- ▶ **Participación, interculturalidad e impactos culturales:** uno de los mayores aportes de los pueblos indígenas consistió en establecer condiciones mínimas para que el EIA-d pueda caracterizar todos los aspectos relativos a su cultura y cosmovisión, recoger los conocimientos de los pueblos indígenas, identificar el impacto antropológico que tendrá el proyecto e incluir la vigilancia indígena en la estrategia de manejo ambiental.
- ▶ **Información e impacto respecto al comportamiento de los ríos:** una preocupación reiterativa en el proceso de consulta concierne a cómo la remoción de los sedimentos iba a afectar la estabilidad de las riberas y las actividades que se generan en ellas.
- ▶ **Información e impactos sobre los ecosistemas acuáticos:** la remoción de los sedimentos puede afectar la fauna acuática y, con ello, el principal alimento de la población. De ahí que los acuerdos en los TdR estén orientados a recoger toda la información necesaria para determinar cuál será el impacto en los peces y otras especies acuáticas y establecer medidas para mitigarlos.
- ▶ **Otros impactos:** acuerdos que responden a las preocupaciones respecto al transporte fluvial, incremento de accidentes, aumento de oleaje y otros impactos que generaría el proyecto.

De los 47 acuerdos identificados en el Acta final de la consulta previa, solo se han cumplido ocho. Pasaremos a señalar algunos.



B.1. Clarificación de conceptos, alcances y metodología

ACUERDO

*(Corregir en todo el documento cuando se hace referencia a comunidades campesinas, aquí se está afectando a pueblos indígenas, a comunidades nativas)

7.5.3. Área de influencia directa e indirecta: las zonas de las comunidades nativas y/o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas, las áreas arqueológicas y/o el patrimonio cultural y los ecosistemas.

7.6.3.10. Institucionalidad (local y regional). Organizaciones consuetudinarias y de base, comunidades nativas y/o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas, comedores populares, gremios, comités del Vaso de Leche, asociaciones de productores, comités de regantes, etcétera.

7.3.3. Comunidades nativas y/o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas.

13.3. Relación de invitados, nombre del propietario del predio o vivienda afectada (incluir nombre de las comunidades nativas y/o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas, si fuera el caso).

Análisis

Si bien el acuerdo se cumplió, debido a que es un acuerdo de forma, se debe considerar que el Área de Estudio Social (AES) no incluye a 14 pueblos que participaron en la consulta previa, ya que solo se incluye a nueve pueblos indígenas. Por otro lado, se detectan inconsistencias sobre localidades, tipo de localidades y pertenencia identificada en el AES (folio 21 de opinión técnica del Ministerio de Cultura). No se ha tenido en cuenta, entre otros, el criterio de área natural protegida, importante debido a la sensibilidad de ecosistemas circundantes a las obras de dragado, que se verían afectados directamente por actividades del proyecto (p. 6 de la opinión técnica de SERNANP). Su falta de determinación de áreas exactas de dragado y vertimiento de sedimentos mantiene en duda el área de influencia afectada. Así mismo, para la determinación de las Áreas de Influencia Indirecta (All) no se ha considerado el criterio de cuencas o microcuencas que son cruzadas o adyacentes a las vías de acceso del proyecto, debido a que el EIA tampoco identifica vías de acceso del proyecto (p. 7 de la opinión técnica de SERNANP).



ACUERDO

Descripción del proyecto (p. 5 del Acta de consulta)

7.4.10. Glosario de términos. Se deberá realizar un glosario de términos técnicos de este capítulo. Se incluirá la definición de “malos pasos”.

Análisis

Se incluyó la definición de “malos pasos” tanto en términos técnicos como en aquellos planteados por las organizaciones y pueblos indígenas que participaron en el proceso. La definición técnica de “malos pasos” como una elevación de la superficie a causa de la acumulación de sedimento justificaba su intervención para la mejora de la navegabilidad. Sin embargo, desde el enfoque intercultural, se sostuvo que los “malos pasos” son islas en el fondo del río que emergen por temporadas y sirven para actividades agrícolas, así como lugares claves de sus cosmovisiones. Ambas definiciones se incluyeron en los TdR del EIA-d.

B.2. Análisis de los acuerdos sobre el contrato de concesión**ACUERDO**

Se precisa en el Acta de consulta que las zonas de descarga del material dragado serán determinadas por el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI), cumpliendo los estándares ambientales.

Análisis

Inclusión en el contrato de concesión de que las actividades obligatorias, como el dragado y la identificación de zonas de descarga, estarán contenidas en el EDI (sobre el contrato, p. 34 del Acta de consulta).

La información brindada por el EIA sobre las obras obligatorias como el dragado y vertimiento de sedimentos no está basada en el EDI, pues han sido elaboradas simultáneamente.

ACUERDO*16.1.3. Término por incumplimiento del CONCESIONARIO*

El CONCEDENTE podrá dar por terminado el presente Contrato en forma anticipada en el caso de que el CONCESIONARIO incurra en incumplimiento de sus obligaciones contractuales. Sin perjuicio de las penalidades y sanciones que procedan, se considerarán como causales de incumplimiento de las obligaciones del CONCESIONARIO aquellas señaladas expresamente en el Contrato, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

c) La grave alteración del ambiente, del patrimonio histórico y/o de los recursos naturales, producto del incumplimiento doloso o culposo de las especificaciones y acciones contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental, declarada así por decisión firme emitida por la Autoridad Gubernamental competente.

Análisis

Se incluye en el contrato tabla de penalidades y sanciones, entre las que se encuentran la grave alteración del ambiente y el patrimonio histórico. Esto como condición para dar por terminado el contrato (sobre el contrato, pp. 35-36 del Acta de consulta).

ACUERDO

Se precisa en el Acta de consulta que estos aspectos deben ser contemplados en el EIA (que forman parte del contrato). Las obligaciones socioambientales que contiene el contrato deben ser cumplidas de acuerdo con lo que establezca el EIA.

13.10. Los informes de monitoreo ambiental y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación del EIA-d aprobado deberán ser presentados por el CONCESIONARIO a la Autoridad Ambiental Competente, de acuerdo con el contenido, cronograma, plazos y condiciones establecidas en el EIA-d aprobado o cuando la Autoridad Ambiental Competente lo estime conveniente.

Análisis

Se incluye en el contrato la obligación de cumplir con el Plan de Manejo Ambiental, y la apertura de un área de gestión socioambiental durante la concesión (sobre el contrato, p. 37 del Acta de consulta).

Estos aspectos se refieren a: durante la fase constructiva se deben presentar los informes mensuales, durante el primer año e informes trimestrales a partir del segundo año

hasta culminar esta fase. Durante la fase operativa o de explotación de la concesión los informes deben ser presentados semestralmente durante los dos primeros años. Al tercer año deberán presentar informes anuales, salvo requerimiento expreso y justificado de la autoridad ambiental competente, y precisar que, de acuerdo con el EIA, se indicarán los puntos a dragar. En caso se requieran otros dragados, estos procederán teniendo en cuenta los máximos niveles de remoción de arena establecida en el contrato.

ACUERDO

En el anexo 4, Apéndice 1 del Contrato se establecen los volúmenes de apertura estimados a dragar. El MTC propondrá que se coloque adicionalmente la equivalencia en metros.

Análisis

El contrato llegó a establecer los volúmenes de apertura estimados a dragar en el Apéndice 1, Requisitos técnicos de las obras de dragado (sobre contrato, p. 37 del Acta de consulta).



ACUERDO

El contrato de concesión (capítulo 9 y anexo 5) establece que solo pagarán la tarifa las embarcaciones cuyo calado sea superior a 3 pies (91 centímetros) y mayor a 13,3 UAB (Unidad de Arqueo Bruto). Establece también que “los tráficos de embarcaciones que se realicen exclusivamente entre puertos menores (atracaderos) ubicados dentro del Área de Desarrollo de la Concesión no estarán sujetos al cobro de tarifa”.

El MTC propondrá en el contrato de concesión (Anexo 5): Las embarcaciones usadas por los pueblos indígenas según usos y costumbres y cuando realicen actividades de subsistencia, no pagarán tarifa alguna.

Análisis

En los anexos del contrato referidos al régimen tarifario se excluye a las embarcaciones usadas por los pueblos indígenas del pago de cualquier tarifa (sobre el contrato, pp. 43-44 del Acta de consulta previa).

Se debe considerar que, en su informe técnico (subcapítulo 5.7.3.1.1: Mecanismos del cobro de tarifas, p. 75), el MINCU recomienda precisar que las embarcaciones usadas por los pueblos indígenas u originarios según usos y costumbres y cuando realicen actividades de subsistencia no pagarán tarifa alguna, según lo señalado en el contrato de concesión. Cabe señalar que ello es un acuerdo del Acta de consulta (p. 43) que fue incorporado en dicho contrato: “Las embarcaciones usadas por los pueblos indígenas según usos y costumbres y cuando realicen actividades de subsistencia, no pagarán tarifa alguna” (Informe técnico, MINCU, p. 12b).

ACUERDO

Los acuerdos tomados en el marco de la consulta previa son de cumplimiento del Estado. Las obligaciones del Concesionario que se deriven de los acuerdos de la Consulta Previa están regidos en el mismo Contrato de Concesión.

El MTC propondrá en el Contrato de Concesión:

3.4. El CONCESIONARIO respetará los acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas como resultado del proceso de consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.

Análisis

Se incluye en el contrato el respeto por el concesionario de los acuerdos resultados del proceso de consulta previa (sobre contrato, p. 48 del Acta de consulta).

4.7.2. ACUERDOS CON CUMPLIMIENTO PARCIAL O EN PROCESO

Respecto al avance de los cumplimientos, se ha considerado que existen acuerdos de cumplimiento parcial porque:

- i) En el caso de acuerdos generales, está relacionado con el nivel de cumplimiento realizado por el MTC, en el que se han iniciado los procesos necesarios para el cumplimiento del acuerdo, o con actividades que arriben al cumplimiento del acuerdo.
- ii) En el caso del contrato, se considera cumplimiento parcial cuando ha sido incluido en el contrato el párrafo, pero aún no se han generado las condiciones o pasos previos para asegurar que lo que indica el contrato sea respetado.
- iii) En el caso de los TdR, se considera cumplimiento parcial cuando aún no se ha recopilado la información necesaria o se han establecido los compromisos necesarios para cumplir plenamente con lo indicado en los TdR y responder a las preocupaciones de los pueblos indígenas respecto a los impactos del proyecto.

Tabla 12. Acuerdos – cumplimiento parcial

ACUERDOS – CUMPLIMIENTO PARCIAL		
Tipo	Total en Acta	Total parciales
Acuerdos generales	19	11
TDR EIA-d	47	30
Contrato	24	9
Total	90	50

Elaboración propia.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

A) Análisis de los acuerdos sobre los TdR

A.1. Participación, interculturalidad e impactos culturales

ACUERDO

Equipo técnico disciplinario de la entidad consultora (...) Asimismo, la entidad consultora contará con un equipo de apoyo integrado como mínimo por 03 sabios indígenas acreditados por las organizaciones regionales.

Análisis

Fue un pedido de los pueblos indígenas que la composición del equipo técnico (sobre los TdR, acuerdo contenido en las pp. 4 -5 del Acta de consulta) incluyera la incorporación de tres sabios indígenas, con el objetivo de asegurar la participación de los pueblos indígenas en cada fase del proyecto y asegurar la inclusión de saberes y la evaluación de los impactos en los componentes culturales y antropológicos de los pueblos indígenas.

Este acuerdo se considera incumplido parcialmente porque, aun cuando se incorporaron más de tres sabios indígenas en la elaboración del EIA (EIA, capítulo 13 – Plan de Manejo Ambiental), las organizaciones indígenas argumentan que su participación no fue adecuada y que la incorporación de los saberes ha sido insuficiente. Esto se puede comprobar en los diversos pronunciamientos y comunicaciones públicas, entre ellos una carta en el marco de la tercera reunión del grupo de trabajo multisectorial⁴⁷ (julio de 2018), en la que se menciona que uno de los sabios informó que en el trabajo de las brigadas él no fue consultado y, por el contrario, tuvo que intervenir para corregir en diferentes ocasiones a la consultora.

Estas observaciones continuaron en el 2019, en comunicados de CORPI-SL y de FEDECOCA⁴⁸ y de



⁴⁷ Carta enviada al MTC ingresada con cargo E-192675-2018 el 16 de julio y firmada por los presidentes de las federaciones indígenas ORPIO, CORPI-SL, ORAU.

⁴⁸ Carta N.º 072-2019 ingresada al SENACE bajo expediente T-EIAD-00073-2019-DC-29 el 26 de junio de 2019.

ORPIO⁴⁹, en los que se señala que es alarmante el desconocimiento de la cosmovisión indígena y su relación con la gestión del territorio, recursos naturales y los ríos que se presentan en el EIA. Esto mismo fue señalado incluso en las audiencias públicas, último espacio físico de participación ciudadana⁵⁰.

ACUERDO

Línea base socioeconómica

7.6.3.1. Metodología

Para la elaboración de la Línea de Base Socio-Económica se hará uso de fuentes de información primaria y secundaria. En el caso de la información primaria será necesario justificar claramente los criterios utilizados para la selección de la muestra y los informantes, respectivamente (...).

(...) Se deberá desarrollar una caracterización antropológica de las costumbres, cosmovisión, simbología, religión y espiritualidad, folklore, tradición oral (mitos, leyendas, entre otros), escuelas y saberes ancestrales, tradición escrita, visión o percepción de la vida en sus diferentes actividades y manifestaciones culturales y actividades económico-productivas de los pueblos indígenas relacionadas con su medio ambiente y/o sus recursos naturales (río, peces, montañas, áreas naturales, flora, fauna, entre otros), con la finalidad de evaluar posteriormente los posibles impactos negativos o positivos a nivel social, cultural, económico y espiritual que se pueden producir a dichas comunidades nativas.

Análisis

Para la caracterización antropológica basada en una metodología participativa que detalle la selección de la muestra y los informantes (sobre TdR, pp. 6-7 del Acta de consulta previa), se pusieron en práctica metodologías de carácter académico sustentadas en criterios antropológicos en las que la población aportó elementos en talleres y entrevistas, pero no se da cuenta de un proceso colaborativo de construcción de esta información.

⁴⁹ Pronunciamento de ORPIO de 21 de junio de 2019.

⁵⁰ Informe de DAR sobre las audiencias públicas.

ACUERDO

Términos de Referencia (7.11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA):

Para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental se tomará en cuenta la participación de la población del área de influencia del proyecto, y en especial de las personas que potencialmente podrían ser impactadas por él. Para ello, se deberá implementar, durante el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental, los procedimientos de consulta y participación ciudadana necesarios para garantizar la participación de la población asentada en el área de influencia del proyecto. En particular, se deberá realizar, como mínimo, un taller participativo y una consulta pública general. Para el caso de este estudio, la Entidad Consultora deberá llevar a cabo una o más consultas públicas generales, consultas específicas y audiencias públicas según se requieran a partir del número de afectados directos identificados. El objetivo de la participación ciudadana es recoger la opinión de la ciudadanía representada por todos los sectores involucrados, de modo tal que sirva de insumo a la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Este proceso se regirá por lo establecido en la RD N.º 006-2004-MTC/16. Se implementarán las modalidades participativas con las comunidades nativas mediante TALLERES INFORMATIVOS, TALLERES DE EVALUACIÓN RURAL PARTICIPATIVO Y AUDIENCIA PÚBLICA, durante la elaboración del EIA-d.

Recoger la opinión de las poblaciones locales e incluirlas en la elaboración del EIA (sobre TdR, pp. 21-22 del Acta de consulta previa).

Análisis

Se cumplió con la realización de los talleres, mas no con sus objetivos. En el EIA, en el capítulo de participación ciudadana no se señala cómo se han aplicado los enfoques de género, interculturalidad y participación. Su desarrollo en distintos talleres o audiencias se caracterizaba por exposiciones con un lenguaje técnico y por su carencia de metodología especial para pueblos indígenas, como pasó en el caso de las audiencias públicas.

El SENACE, en su análisis de las audiencias públicas del proyecto⁵¹ —realizadas entre el 5 y el 10 de agosto de 2019—, identificó que se debe mejorar la priorización de los temas relevantes, la preparación del equipo expositor, el lenguaje utilizado y la extensión de las exposiciones (Informe N.º 00715-2019-SENACE-PE/DEIN, Informe de Audiencias Públicas del Estudio de Impacto Ambiental detallado para el proyecto Hidrovía Amazónica).

⁵¹ Ver: https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/filebase/comunicaciones/eia-meia/hidrovia-amazonica/Informe_00022_2020_SENACE_PE_DEIN.pdf

ACUERDO

Términos de Referencia (7.10.1. Programa de Manejo de Asuntos Sociales): Subprograma de Participación Ciudadana, en el que se incluirá la formación de un Comité de Monitoreo y se establecerán las medidas de vigilancia ciudadana por parte de la población del área de influencia del proyecto. Programa de Participación Ciudadana y Vigilancia Ambiental.

Es un acuerdo del Acta de consulta por el que el MTC se compromete a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas. Para ello coordinará con el Ministerio de Cultura y con las organizaciones indígenas. El MTC tendrá el listado de los monitores indígenas capacitados. El Ministerio de Cultura coordinará con la entidad estatal correspondiente para el reconocimiento declarativo del Programa de Monitoreo y Vigilancia Indígena y sus miembros acreditados por el pueblo indígena; así como su articulación con las autoridades competentes.

Dentro del Programa de Manejo Ambiental se acordó que se formaría un Programa de Monitoreo y Vigilancia (sobre TdR, pp. 22-24 y 29 del Acta de consulta).

Análisis

Se han realizado una serie de capacitaciones e identificación de monitores ambientales indígenas. Sin embargo, no se ha difundido públicamente la estructura y condiciones de funcionamiento del programa de monitoreo. Además, en los talleres participativos y las audiencias públicas el MTC señaló que el funcionamiento del programa depende de la entrada en operaciones del proyecto.

A.2. Información e impacto respecto al comportamiento de los ríos

ACUERDO

7.6.1.11. Transporte de sedimentos *(Línea de base física)

Los ríos en estudio muestran altas magnitudes de transporte de sedimentos, los que, junto con las descargas de los ríos, ocasionan una importante dinámica fluvial que afecta a la navegabilidad. A partir de la información disponible y de los estudios específicos realizados en el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI), se realizará una cuantificación del transporte de sedimento de los diferentes ríos. Las condiciones de velocidad de la corriente y transporte de sedimentos de lecho deberán ser evaluadas para una serie de malos pasos representativos de los diferentes ríos, empleando métodos de modelización matemática bidimensional o tridimensional.

Análisis

Realizar un estudio de transporte de sedimentos y caracterizarlo incluyendo información del EDI (sobre TdR, p. 8 del Acta de consulta previa). Los avances del EDI no han sido difundidos en la elaboración del EIA, razón por la cual no se puede contrastar información. De ahí que la cuantificación de transporte realizada sea inexacta debido a que no se han definido las zonas de dragado.



A.3. Información e impacto respecto a los ecosistemas acuáticos

ACUERDO

Identificación de pasivos ambientales

7.6.1.14. *Calidad de sedimentos fluviales: se evaluará la calidad de los sedimentos fluviales tomando en consideración, a tales efectos, las normas publicadas por el Consejo Nacional del Medio Ambiente Brasileño (CONAMA), Resolución N.º 454/2012, que toma como referencia los valores límites de concentración propuestos por el Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente (Canadian Council of Ministers of the Environment, 2011: Canadian Sediment Quality Guidelines). Los puntos de muestreo de la calidad de sedimentos estarán ubicados, principalmente, en las áreas destinadas para la deposición del material dragado, así como en los malos pasos. En caso se encuentren concentraciones superiores conforme al nivel 1 de la resolución del CONAMA, se seguirán los procedimientos establecidos en ella para definir el modo del dragado y la disposición de los sedimentos involucrados. En la interpretación de los resultados se deberá indicar las probables fuentes, como actividades antropogénicas preexistentes. Se incluirá el mapa de ubicación de los puntos de muestreo.*

Análisis

Se deben identificar pasivos ambientales en el área del proyecto (sobre TdR, pp. 10-11 del Acta de consulta previa). Solo se usaron las referencias de OEFA. No se hicieron nuevas identificaciones a lo largo del trabajo de campo realizado.

ACUERDO

Términos de Referencia (7.6.3.8. Transporte y Comunicaciones)

a. Transporte: Deberá incluir información detallada sobre el servicio de transporte que actualmente se ofrece, a través de una tabla resumen de los medios que se utilizan para conectar las localidades del AID entre sí y con las localidades del AII. Así mismo, se deberá referir: número de unidades, frecuencia, horarios y costos de pasaje, conforme a los cuadros 5.5 de los Anexos.

La empresa consultora deberá realizar un análisis de las principales deficiencias del sistema de transporte, incluyendo una descripción de los accidentes más frecuentes y cómo afectan el acceso a otros servicios públicos (salud, educación, etcétera), todo ello sobre la base de entrevistas a profundidad y encuestas a empresarios transportistas, público usuario y población indígena del área de influencia.

Análisis

Se deben realizar estimaciones sobre transporte fluvial actual y cómo cambiará (sobre TdR, pp. 12-13 del Acta de consulta previa).

La información presentada sobre las características actuales de la infraestructura fluvial de las instalaciones portuarias actuales no es una información actualizada; tampoco lo es la información del movimiento comercial fluvial, ya que ambas fueron presentadas en el 2011 y en el estudio de factibilidad, respectivamente (opinión técnica del MTC, p. 9).

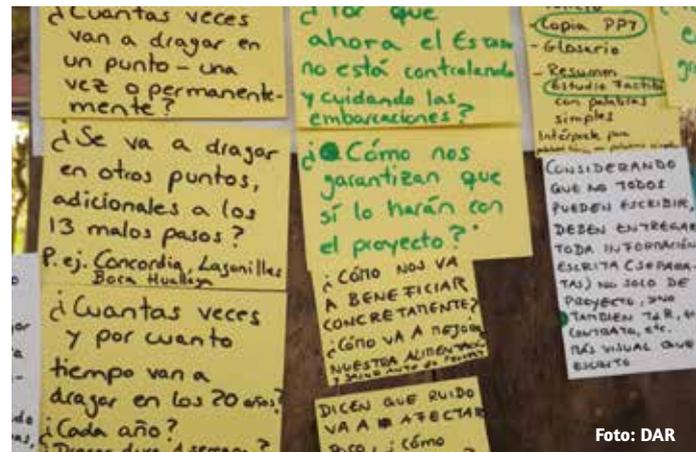


Foto: DAR

Solo se menciona información general de la empresa de transporte fluvial. No se ha hecho un análisis sobre el costo del pasaje ni el horario aproximado de viaje, información de vital importancia para medir el impacto del objetivo del proyecto. Por otro lado, no se incluye una descripción de los accidentes más frecuentes, ni cómo afectan el acceso a otros servicios públicos (salud, educación, etcétera).

A.4. Análisis de los acuerdos generales

ACUERDO

La Dirección General de Transporte Acuático desarrollará y aprobará normas para regular el transporte fluvial, en coordinación con todos los actores vinculados al transporte fluvial, incluyendo a los pueblos indígenas (p. 31).

El proyecto ayudará a crear normas que regularán y ayudarán a ordenar la navegación (p. 13).

Es un acuerdo del Acta de consulta que el MTC desarrollará, antes del inicio de operación del proyecto, la regulación aplicable al transporte fluvial con todos los sectores involucrados, incluidos los pueblos indígenas (p. 45).

Análisis

Estos acuerdos se consignan ante la ausencia de un marco normativo detallado para garantizar la promoción y desarrollo de transporte fluvial, en tanto mecanismos de supervisión y fiscalización.

ACUERDO

Es un acuerdo del acta de consulta que el MTC desarrollará antes de la ejecución del proyecto, un REGLAMENTO DE INFRACCIÓN Y SANCIONES EN MATERIA AMBIENTAL para el transporte fluvial, (...) que debe contemplar la actualización de la tabla de infracciones y sanciones. Este Reglamento abordará, entre otros temas: el impacto del dragado en tránsito del mijano, desove, turbidez. Así mismo, de ser pertinente, se aplicará el artículo 21 de la Ley N.° 28245.

Reglamento de infracción (sobre acuerdos generales, p. 38 del Acta de consulta previa).

Análisis

El 14 de febrero de 2020 se publicó en el portal institucional del MTC la RM N.° 0103-2020 MTC/01.02, que dispone la publicación del proyecto de decreto supremo que aprueba el Reglamento de Aplicación de Sanciones e Incentivos en materia ambiental para el sector Transportes, así como su exposición de motivos. Esta normativa no menciona impactos sobre mijano o peces, sino solo sobre especies sensibles.

ACUERDO

No es posible constituir, a partir de este contrato, el fondo de desarrollo indígena. Es un acuerdo del acta de consulta que la Dirección General de Transporte Acuático-MTC coordinará con las entidades competentes, entre ellas la PCM, para elaborar un Plan de Desarrollo Indígena.

Las organizaciones indígenas presentes en el proceso de consulta de la Hidrovía Amazónica solicitan que para el desarrollo del plan se considere el territorio integral por pueblo indígena u originario (p. 32 del Acta de consulta previa).

En 30 días calendarios, el MTC promoverá la conformación de un Grupo de Trabajo Multisectorial que abordará la problemática de los pueblos indígenas que ha sido presentada en el proceso de la consulta previa (actas de evaluación interna, sesión de diálogo) del proyecto de Hidrovía Amazónica. Este grupo incorporará a los representantes de los pueblos indígenas.

Si en el plazo de 90 días este grupo no presenta un plan de trabajo, se promoverá la constitución de una Comisión de Trabajo Multisectorial que incorporará a los representantes de los pueblos indígenas (ambas instancias serán creadas por el dispositivo legal correspondiente) (pp. 45-46 del Acta de consulta previa).

Análisis

Ambos acuerdos están relacionados con los acuerdos generales que asume el MTC como representantes del Estado en el proceso de consulta.

4.7.3. SOBRE LOS ACUERDOS NO CUMPLIDOS

A continuación, presentamos, con base en los criterios señalados, la identificación de acuerdos no cumplidos.

Tabla 13. Acuerdos no cumplidos

ACUERDOS NO CUMPLIDOS		
Tipo	Total en Acta	Total no cumplidos
Acuerdos generales	19	8
TdR EIA-d	47	9
Contrato	24	1
Total	90	18

Elaboración propia.

ACUERDO

De ser el caso que en el presente proyecto de provisión de servicio público Hidrovía Amazónica se identifiquen nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido objeto de la presente consulta, y las mismas se identifiquen en el desarrollo del EIA, estas se evaluarán de acuerdo con la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.

El instrumento que se consultaría sería la medida administrativa que aprueba el EIA (sobre acuerdos generales, p. 3 del Acta de consulta previa).

Análisis

El objetivo de este acuerdo es contar desde el inicio con una información clara sobre los impactos que provocarían el desarrollo y la operación del proyecto. En el caso de que estas afectaciones aumentaran o cambiaran, se deberá respetar el derecho de consulta previa, implementando nuevamente una nueva toma de decisiones. Para cumplir este acuerdo es necesaria una información clara y precisa desde la consulta previa que, al ser contrastada con la información brindada en el EIA, se pueda deducir si hay nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido informadas ni consideradas en la etapa de consulta previa. Sin embargo, la falta de información en la descripción y análisis de los denominados componentes críticos del proyecto, como los puntos de dragado,

el retiro de quirumas, la descripción del mijano o migración de peces, provocan que la identificación de impactos directos e indirectos sea imprecisa, de modo que no es posible identificar afectaciones exactas.

Por ello, para un cumplimiento del acuerdo se debe: 1) considerar la reformulación del EIA, para que desarrolle una información precisa en cuanto a sus componentes, impactos y estrategia de manejo ambiental; 2) una posterior consulta, ya que se evidencian nuevas afectaciones: primero, por la falta de información que las entidades responsables han manejado y que, por ende, han socializado en la etapa de consulta; y, segundo, por el aumento y cambio de “malos pasos” a dragar, confirmado por el MTC en las audiencias públicas.

ACUERDO

Línea de base física

7.6.1.14. Calidad de sedimentos fluviales: Se evaluará la calidad de los sedimentos fluviales tomando en consideración, para tales efectos, las normas publicadas por el Consejo Nacional del Medio Ambiente Brasileño (CONAMA), Resolución N.º 454/2012, que toma como referencia los valores límites de concentración propuestos por el Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente (Canadian Council of Ministers of the Environment, 2011: Canadian Sediment Quality Guidelines). Los puntos de muestreo de la calidad de sedimentos estarán ubicados, principalmente, en las áreas destinadas para la deposición del material dragado, así como en los malos pasos.

En caso se encuentren concentraciones superiores conforme al nivel 1 de la resolución del CONAMA, se seguirán los procedimientos establecidos en ella para definir el modo del dragado y disposición de los sedimentos involucrados. En la interpretación de los resultados se deberán indicar las probables fuentes, como actividades antropogénicas preexistentes. Se incluirá el mapa de ubicación de los puntos de muestreo.

Acuerdos sobre la calidad de sedimentos fluviales (en relación con los TdR, p. 7 del acta de acuerdos de consulta).

Análisis

En las zonas de muestreo, a pesar de existir concentraciones que sobrepasen el nivel 1 (arsénico) fijado por el CONAMA, el EIA no establece ningún otro tipo de procedimiento ni estudios complementarios exigidos por el CONAMA, como los estudios ecotoxicológicos y de bioacumulación, para evaluar este tipo de concentración.

Sin embargo, a inicios de enero se llamó al Concurso Público N.º 8-2019-MTC/10-1, convocado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la contratación de servicio de consultoría en general para el “Servicio de elaboración de caracterización de sedimentos y propuesta para su manejo, en el marco del Proyecto Hidrovía Amazónica”. Estos acuerdos se refieren a los TdR del EIA, cuyo objetivo es prevenir la contaminación del agua del río, fuente principal de agua y de alimentación para las comunidades indígenas. Sin embargo, este acuerdo no se cumplió, debido a que no se siguió con el procedimiento necesario, ya que el monitoreo no considera el Estudio Definitivo de Ingeniería para establecer la ubicación de muestreo y frecuencia de monitoreo.

Así mismo, según el informe técnico de la Autoridad Nacional del Agua, el monitoreo fue realizado en los meses de abril y julio, que son meses transitorios y no representan épocas húmedas y secas. Además, no se explican los criterios para establecer esos meses ni puntos de monitoreo; ni se basan en el Protocolo Nacional para el Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales aprobado con RJ N.º 010-2016-ANA.

Por otro lado, los resultados de las zonas de muestreo sobrepasan el nivel 1 de concentración de arsénico establecido en el CONAMA; sin embargo, no se establece ningún otro tipo de procedimiento ni estudios complementarios exigidos por la normativa de CONAMA, como los estudios ecotoxicológicos y de bioacumulación para evaluar este tipo de concentración y cómo esta podría afectar a las poblaciones que hacen uso del río como fuente de agua y de alimentación.

Foto: Rolando Mondragón / DAR



ACUERDO

Línea de base biológica

En particular, se realizarán estudios relacionados a la migración íctica y a la presencia de huevos y larvas de peces en las zonas donde se realizarán actividades de dragado y vertido de productos de dragado compatibilizando dichas actividades con el dinamismo de las especies y evitando producir afectaciones significativas durante las épocas de migración reproductiva y de crecimiento larval.

Análisis

Se piden estudios rigurosos sobre condiciones de vida en los ríos en relación con la migración de los peces (sobre TdR, p. 8 del Acta final de consulta previa). Esto implica, desde la propuesta de los pueblos indígenas, que se evidencie en primer lugar la migración o mijano no solo de especies grandes, sino de todo tipo de peces. Y, en segundo lugar, que permita definir si las actividades del proyecto pueden afectar el mijano, teniendo en cuenta que es un elemento fundamental para la seguridad alimentaria de las cuencas amazónicas.

ACUERDO

El MTC coordinará con el SERNANP para la emisión de su opinión técnica vinculante antes de la aprobación del EIA en relación con las áreas naturales protegidas. Para ello, el Ministerio de Transporte recomendará al SERNANP que recoja la información de los monitores ambientales indígenas.

La información y los impactos sobre la población que habita en el área de influencia directa del proyecto que se superpone con la Reserva Nacional Pacaya Samiria deberá ser tomada en cuenta en la línea de base y en la evaluación de impactos del EIA. La información sobre pueblos indígenas que se requiera para ello deberá ser solicitada al Ministerio de Cultura, quien coordinará con los monitores ambientales indígenas y profesionales designados.

Análisis

Se realiza el rol de los monitores ambientales indígenas preconstituidos en las diferentes cuencas amazónicas y afiliados a las organizaciones indígenas. En este caso, el acuerdo exigía incluirlos en la elaboración de las líneas de base, para que, además, se tomen en cuenta los conocimientos locales y culturales sobre el territorio y el aprovechamiento de recursos.

Se debe tomar en cuenta la información de los sistemas de monitoreo ambiental indígena. Al no poder concluirse con la formación de los monitores ambientales en el marco del proyecto, tal como fue el acuerdo de consulta, el EIA no tomó en cuenta esta información (sobre acuerdos generales, p. 30 del Acta final de consulta previa).

ACUERDOS

Estos aspectos están contemplados dentro de los Términos de Referencia del EIA.

**(Garantizar agua [plantas potabilizadoras] y alimentación para la población durante el dragado).*

La preocupación ante la afectación ambiental llevó a acordar que se garantizará acceso a agua limpia (sobre acuerdos generales, p. 31 del Acta final de la consulta previa).

Análisis

Este acuerdo refiere a los TdR del EIA, con el objetivo de asegurar una fuente de agua de consumo segura para la salud, en el proceso de implementación y operación del proyecto. Sin embargo, no fue considerado en los TdR del EIA. Ante ello, el EIA no hace ninguna mención a la necesidad y compromiso o a un plan en la Estrategia de Manejo Ambiental para garantizar la seguridad alimentaria ni el agua potable, a pesar de identificarlo entre los impactos que traerá el proyecto.

ACUERDO

Socializará el EDI en los Talleres de Participación Ciudadana previstos en los TdR, donde se considerará la opinión de los participantes.

El EDI se presentó como el documento de ingeniería que define las actividades obligatorias (sobre acuerdos generales, p. 45 del Acta final de la consulta previa).

Análisis

Este acuerdo es un compromiso asumido por el MTC. Su objetivo es tener la información detallada y técnica del proyecto antes de su aprobación y contrastarlo con la información brindada en el EIA, ya que este último debe respetar y guiarse por toda la información

brindada por el EDI. Esta información debía ser socializada en las audiencias públicas desarrolladas en agosto, compromiso que aún no se ha cumplido.

4.8. IMPLICANCIAS DE LA NO IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE CONSULTA PREVIA

Entre el 2018 y el 2019, la empresa concesionaria elaboró el EIA-d, que recibió más de 400 observaciones de una serie de instituciones del Estado⁵². En diciembre de 2019, la misma empresa presentó una solicitud para desestimar el proceso de evaluación de su EIA-d que ya había iniciado meses atrás el Servicio Nacional de Certificación Ambiental de las Inversiones Sostenibles (SENACE). Esta solicitud fue aprobada por el SENACE en enero de 2020⁵³.

Con ello, el proceso de certificación ambiental no solo se encuentra detenido, sino que exigirá la presentación de un nuevo EIA-d. El principal argumento de la empresa para solicitar la desestimación fue que, con el plazo que le queda, no podrá resolver las observaciones presentadas a su EIA-d. Principalmente, señalan que no serán capaces de incorporar la información de los estudios ecotoxicológicos que analizan zonas con pasivos ambientales o con potenciales altas concentraciones de sustancias tóxicas⁵⁴. La realización de estos estudios fue un acuerdo de la consulta previa de 2015, que expresaba la preocupación por la intervención en ríos que ya tienen una historia de afectación por actividades extractivas y la existencia de pasivos ambientales. El acuerdo señaló que, de encontrarse alta concentración de estas sustancias, tal como lo terminó definiendo el EIA-d que presentó la empresa COHIDRO, se debe realizar un estudio ecotoxicológico para analizar estas concentraciones. Este acuerdo es una responsabilidad que recae en el Estado y estaría a cargo del MTC. Pero se incumplió.

⁵² <https://diariocorreio.pe/economia/eia-de-hidrovia-amazonica-recibio-400-observaciones-919398/>

⁵³ <https://larepublica.pe/economia/2020/01/18/hidrovia-amazonica-senace-acepta-desistimiento-de-consorcio-para-continuar-con-eia/>

⁵⁴ El acuerdo señala: “Línea de base física: 7.6.1.14. Calidad de sedimentos fluviales: Se evaluará la calidad de los sedimentos fluviales tomando en consideración, a tales efectos, las normas publicadas por el Consejo Nacional del Medio Ambiente Brasileño (CONAMA), Resolución N.º 454/2012 que toma como referencia los valores límites de concentración propuestos por el Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente (*Canadian Council of Ministers of the Environment, 2011: Canadian Sediment Quality Guidelines*). Los puntos de muestreo de la calidad de sedimentos estarán ubicados, principalmente, en las áreas destinadas para la deposición del material dragado, así como en los malos pasos. En caso se encuentre concentraciones superiores conforme al nivel 1 de la resolución del CONAMA, se seguirán los procedimientos establecidos en la misma para definir el modo del dragado y disposición de los sedimentos involucrados. En la interpretación de los resultados se deberán indicar las probables fuentes, como actividades antropogénicas preexistentes. Se incluirá el mapa de ubicación de los puntos de muestreo” (p. 17 del Acta final de consulta previa).

Estos procesos administrativos no condicionan el cumplimiento de los acuerdos del Acta de consulta previa. Por el contrario, la debilidad del EIA y los hallazgos sobre impactos potenciales confirman la necesidad de someter a consulta previa dicho instrumento. Algo que ya el SENACE ha rechazado.

En septiembre de 2020 se cumplieron cinco años desde que concluyó la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica, y aún había acuerdos incumplidos referidos a los compromisos del Estado, como el desarrollo de normativa para el transporte fluvial, los proyectos comprometidos en el marco de la Comisión Multisectorial de la Hidrovía (también acuerdo de consulta previa), entre otros. La calidad del cumplimiento de los acuerdos que estuvieron dirigidos al contenido de los TdR del EIA fue cuestionada por los pueblos indígenas, y el propio Estado reafirmó estas observaciones. El seguimiento al cumplimiento y la calidad con que se evalúa sigue vulnerando los estándares de la normativa peruana e internacional suscrita por nuestras autoridades.

4.9. APORTES PARA EL SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS DE CONSULTA PREVIA

El semáforo, como herramienta, se centra en las condiciones y características para definir el cumplimiento de los acuerdos de las consultas previas. De esta forma, desde un enfoque cualitativo, planteamos los siguientes aportes:

- ▶ Incorporar los cinco momentos para la identificación y seguimiento de acuerdos de consulta previa. Estos incluyen: a) criterios para la identificación y redacción de los acuerdos de consulta; b) criterios para la elaboración de las actas finales de consulta previa; c) la fase de ajuste, en la que se incorporan criterios para identificar responsabilidades en el cumplimiento, y cuándo se señala que un acuerdo está cumplido; d) la elaboración de una matriz de seguimiento de acuerdos; y, e) la propia evaluación del cumplimiento de acuerdos.
- ▶ Desarrollar indicadores de calidad por cada proceso, que permitan superar el enfoque cuantitativo y se concentren en los contenidos de los acuerdos y en su utilidad. Estos se pueden validar desde las actas de consulta previa, que permiten un seguimiento más efectivo.
- ▶ Incorporar a la matriz de seguimiento herramientas como el semáforo para una visualización más clara del estado de cumplimiento de los acuerdos.

- ▶ Fortalecer el rol de la Comisión Multisectorial que se encarga del seguimiento de la implementación de las consultas previas. Es necesario que esta Comisión elabore balances sobre el avance del derecho, visibilizando aprendizajes; publique sus recomendaciones metodológicas y, con base en la transparencia, permita que los pueblos indígenas presenten públicamente sus recomendaciones.
- ▶ Promover la articulación entre sectores para compartir la evolución de los criterios para la identificación de la medida a consultar y para el seguimiento de los acuerdos.





QUINTA PARTE

LECCIONES Y RETOS DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA DE LA HIDROVÍA AMAZÓNICA

El proceso de consulta previa de la Hidrovía Amazónica es un caso emblemático, pues se trata de la primera consulta de un proyecto de Asociación Público Privada, la primera en infraestructura vial y la primera propuesta de una hidrovía en el Perú. A partir del análisis que hemos compartido en las diferentes secciones, queremos enumerar algunos puntos que consideramos lecciones del proceso:

1. La discusión que se desarrolló durante la elaboración del plan de consulta previa abrió la posibilidad de modificar la medida a consultar y, a propuesta del MTC, consultar la medida que apruebe el EIA. Se puso en debate cómo cumplir la condición de previa, si el EIA supone la existencia de un contrato, y de estudios en campo. En el caso de la Hidrovía Amazónica, se decidió que la etapa “más previa” posible, existiendo ya estudios de prefactibilidad, era la medida que aprobaba los TdR del EIA. Los estándares internacionales y nacionales señalan claramente que lo que se consultan son medidas que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas. No señala que sea solo una medida en el marco de un proyecto. Sabemos que los proyectos generan, etapa por etapa, diferentes medidas que permiten su avance. En ese marco, habría que preguntarnos si las condiciones de cada proceso permiten o no que haya no solo una consulta previa, sino tantas consultas previas cuantas medidas administrativas que puedan afectar derechos. Para ello, es necesario analizar las condiciones locales, la situación de los actores, las expectativas y necesidades locales.

2. ¿Para qué sirvió la consulta previa al proceso del proyecto Hidrovía Amazónica? Dos elementos fueron trascendentales. El primero tiene que ver con el incremento de los estándares y condiciones para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Desde antes de iniciar el proceso de consulta previa, los pueblos indígenas señalaron sus preocupaciones en clave de impactos ambientales y sociales. El valor que fue adquiriendo el conocimiento cultural y local sobre el territorio y la relación entre las poblaciones con su entorno fue trascendental. A partir del conocimiento de los pueblos sobre el comportamiento de los ríos, se sostuvo que, si bien el estudio de factibilidad del proyecto señalaba que había 13 zonas de dragado, estas pueden ser muchas más, además de que se mueven y no se quedan en un solo lugar. Esto obedece a las condiciones de los sedimentos y al tipo de relación cultural y física que tienen los pueblos indígenas, como se confirmó con el EIA y el EDI. En este último, se mostraron más de 20 “malos pasos” o puntos que pueden ser dragados. La consecuencia directa de esto evidenció la falta de información y capacidad técnica desde las etapas de diseño del proyecto hasta el análisis de sus posibles impactos. También, dejó en claro los límites para la inclusión de los saberes locales en los estudios de impacto ambiental y en los procesos de certificación ambiental. Quedó claro que no basta incluirlos solo como referencia o de forma declarativa, sino como un conocimiento que genere análisis y dialogue con la ciencia para la toma de decisiones.
3. El proyecto Hidrovía Amazónica a la luz de los acuerdos de consulta y el seguimiento del acta de acuerdos como estrategia y resultado. En diciembre de 2018 se presentó la primera versión del Estudio de Impacto Ambiental, la cual fue observada por el propio SENACE por encontrarse incompleto. Solo en abril de 2019, el consorcio a cargo del proyecto presentó la versión final del EIA. Diversas instituciones del Estado, sociedad civil y pueblos indígenas hicieron conocer más de 400 observaciones⁵⁵. En el análisis del cumplimiento de los acuerdos se evidenció que se había incumplido algunos acuerdos de consulta previa relativos al EIA, entre ellos el que comprometía al Estado peruano a elaborar un estudio ecotoxicológico para definir si se encontraban concentraciones de sustancias tóxicas en los ríos por encima de los límites acordados. Esto se confirmó en el EIA, y a diciembre de 2019 el Estado no cumplió con dicho acuerdo de consulta. Por ello, el 19 de diciembre de 2019 el consorcio presentó la Carta N.º 0596-2019-GG-COHIDRO solicitando el desistimiento del proceso de certificación ambiental. En dicha carta expresó que no podría subsanar las observaciones al EIA debido a un incumplimiento del

⁵⁵ Ver: <https://dar.org.pe/estudio-de-impacto-ambiental-de-proyecto-hidrovia-amazonica-recibe-mas-de-400-observaciones/>
<https://es.mongabay.com/2020/01/hidrovia-amazonica-estudio-de-impacto-ambiental/>

concedente. El SENACE resolvió aceptar este pedido el 15 de enero de 2020. En ese contexto, se pudieron conocer los avances del Estudio Definitivo de Ingeniería, que reconoce la existencia de muchos más “malos pasos” o zonas de posible dragado. Ambas situaciones, evidenciadas con base en el seguimiento del Acta de consulta previa realizada por las organizaciones indígenas (AIDSESEP, CORPI-SL, ORPIO y ORAU) con el apoyo de DAR, confirmaron que existieron limitaciones para el cumplimiento de los acuerdos. En conclusión, la consulta previa mostró que la Hidrovía Amazónica era un proyecto con un diseño deficiente, con muchos vacíos técnicos y con debilidades en la gobernanza estatal en materia de transporte fluvial. Si bien hubo en 2021 y 2022 intentos de elaborar adendas al contrato para continuar con el proyecto, se confirmó que este era inviable no solo social sino también técnicamente.

4. Los acuerdos de consulta incluidos en el acta representan un estándar tanto por la calidad de su formulación como por la capacidad de posicionar los saberes locales como referencias técnicas para la identificación de impactos. En este sentido, es necesario recordar el planteamiento inicial, previo a la consulta, de que los “malos pasos” se mueven y que el río es, desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, un ser vivo. Este valor fue cuestionado sucesivamente por el Estado y la empresa. Cuatro años después de la consulta, con el EIA y avances del EDI presentado, se confirmó lo que los indígenas habían señalado: que había muchos más “malos pasos” y estos mostraban una ubicación inestable (se movían). Urge por eso, en tiempos de emergencia climática, generar un diálogo, complementariedad y articulación entre los saberes tradicionales y locales con la ciencia occidental. Dada la institucionalidad ambiental en el Perú, queda pendiente la tarea de construir herramientas efectivas para incorporar estos saberes.
5. Aprendizajes normativos. Al año siguiente de concluida la consulta previa, en la organización indígena nacional amazónica, AIDSESEP, se realizó una evaluación. En dicho proceso se identificó que el Reglamento de la Ley de Consulta Previa del Perú tenía una disposición complementaria que permitía la exclusión de la consulta previa en ciertas medidas administrativas. La decimoquinta disposición complementaria y final señalaba que las medidas vinculadas a la provisión de servicios públicos no requerían pasar por consulta previa. Así, durante 10 años de existencia de la Ley y Reglamento no se consultaron carreteras, líneas de transmisión eléctrica e hidrovías. En el año 2012, por ejemplo, la solicitud de consulta de los pueblos indígenas del área de influencia de la propuesta de proyecto Hidrovía Amazónica fue rechazada por el MTC. Solo luego de un juicio el Estado se vio obligado a consultar. AIDSESEP, junto a sus bases (ORPIO, CORPI-SL y ORAU), demandó al Estado para que corrija el Reglamento. En 2017 se interpuso la demanda de la Acción Popular N.º 29126, y

en enero de 2021 se dio una sentencia que otorgó la razón a AIDSESEP y ordenó expulsar del ordenamiento jurídico dicha disposición y las vinculadas a ella. A finales de 2021, la procuraduría del Ministerio de Cultura interpuso una disposición de aclaración para que la Corte Suprema de Justicia explique los detalles referentes a la retroactividad de la sentencia. Esto produjo que, un año después, se emita la resolución de aclaración, que señala que la retroactividad se da desde la aprobación del Reglamento de la Ley de Consulta hacia adelante. Así, todas las medidas que no fueron consultadas en ese periodo podrían ser sujeto de consulta previa. De esta forma, solo en enero de 2022 se publicó la sentencia. Otro elemento clave es que esta sentencia no solo hace referencia al Reglamento de consulta previa, sino que además recuerda que el Estado debe cumplir con los estándares internacionales, y señala 14 que deben ser respetados. La implementación de esta sentencia está aún en desarrollo.

6. Retos para el transporte fluvial. Otra lección que se obtuvo por consenso fue la necesidad de mejorar el transporte fluvial amazónico, para lo cual se requieren propuestas de los pueblos indígenas. Estas deben superar la mirada comercial y partir de las poblaciones locales y las condiciones de biodiversidad. Así, se construyeron siete condiciones para un transporte fluvial sostenible: 1. puertos y embarcaderos locales como condición para conectar las comunidades y territorios a los sistemas de transporte; 2. formalización del transporte: seguridad en el transporte fluvial y modernización de los medios de transporte; 3. desarrollo del marco legal para la fiscalización, supervisión y sanción en los sistemas de transportes fluvial; 4. elaborar un programa de mitigación de impactos de los sistemas y medios de transporte fluvial, incluyendo dos elementos: a) seguridad alimentaria (asegurar los medios de producción y acceso a recursos), y b) monitoreo ambiental (mecanismos de participación permanente para prevenir e identificar impactos); 5. promover infraestructura y sistemas de transporte fluvial adecuándose al entorno (promover infraestructura verde y fortalecer capacidades locales para acceder y mantener los servicios de infraestructura); 6. estrategias y mecanismos para la protección de los ecosistemas; y 7. apoyarse en los conocimientos locales sobre los ríos. El cumplimiento de estas siete condiciones está dirigido a elaborar una estrategia de desarrollo local que incluya los sistemas de transporte fluvial: a) propuesta para tener un transporte sostenible, seguro y moderno; b) los siete criterios se apoyan en la relación ancestral y el conocimiento cultural de los pueblos indígenas sobre los ríos y cuerpos de agua.
7. Algunas referencias y aprendizajes en la implementación de la consulta previa de la Hidrovía Amazónica:
 - a. Ampliar la etapa informativa. Resulta fundamental aplicar los principios de flexibilidad y buena fe como condiciones para garantizar el ejercicio

- adecuado del derecho a consulta. Sobre todo, para asegurar que la información sobre la medida a consultar quede lo más clara posible.
- b. En el proceso informativo hubo limitaciones para presentar y comunicar con claridad e interculturalmente los objetivos de la consulta y la medida a consultar. No se contó con información completa y rigurosa, ni se compartió información física y adecuada sobre datos relevantes. Ante ello, se acordó la implementación de talleres informativos complementarios en los que el MTC entregó un documento en el que respondía a las principales preguntas que plantearon los pueblos indígenas y fotocopias de las presentaciones, que informaban sobre los contenidos de las medidas objeto de consulta y su relación con el ciclo del proyecto. Es cierto que faltó información sobre posibles afectaciones, no obstante, consideramos que fue una buena práctica ampliar la etapa de información.
 - c. Otro elemento clave en un proceso de consulta previa es garantizar un tiempo razonable que permita que los pueblos indígenas u originarios reflexionen y realicen propuestas sobre la medida consultada de manera adecuada. Fue importante garantizar que las organizaciones indígenas cuenten con el tiempo necesario para procesarla y debatir con sus bases. Si bien se pudo facilitar más tiempo y espacios, en comparación con otros procesos, el MTC tuvo en diferentes momentos cierta flexibilidad no solo para que los pueblos indígenas comprendan la información compartida, sino también para que ellos mismos, como Estado, puedan entender las propuestas de los pueblos indígenas.

Para conocer la opinión de los propios participantes, compartimos algunos testimonios en formato de citas recogidos del video de sistematización del proceso de consulta previa de la Hidrovía Amazónica.⁵⁶

“La consulta previa del proyecto de Hidrovía Amazónica garantizó que la información del proyecto sea lo suficientemente conocida por todos los actores involucrados en él”. (Omar Livia, Ministerio de Cultura)

“Las comunidades se preocupan de informarse bien del proyecto, a dónde quiere llegar este proyecto, qué es lo que quiere mejorar. Después, con la información de los entes promotores de este proyecto, se fue entendiendo claramente el proceso que se puede dar. En todos esos procesos hemos

⁵⁶ Video elaborado por el Ministerio de Cultura del Perú (<https://www.youtube.com/watch?v=fs6abtFuoU>).

participado planteando desde la perspectiva de los pueblos indígenas".
(Lizardo Cauper, ORAU)

"La presencia de los asesores fue importante; nos ayuda a darle a la decisión de pueblos indígenas una dirección que no trastoque con el orden constitucional". (Jorge Pérez, ORPIO)

"Con relación a la medida que son los TdR, hay 61 acuerdos, son acuerdos variados que básicamente incorporan en cada parte del EIA alguna preocupación de los PPII". (Ángela Hernández, MTC)

"En los TdR hemos introducido que en el EIA deben participar especialistas indígenas". (Jorge Pérez, ORPIO)

"Fue una experiencia bastante buena, porque nos ha permitido entender, de la mano del Ministerio de Cultura, qué es un proceso de consulta previa".
(Edgar Quispe, MTC)

"Ha sido un proceso que nos ha permitido ver más allá del proyecto, ver las necesidades que los PPII plantean en el proceso". (Edgar Quispe, MTC)

A MODO DE CONCLUSIÓN

APUNTES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

- ▶ En la versión original del Reglamento de la Ley de Consulta Previa existían excepciones para este derecho, tales como la decimoquinta disposición complementaria del Reglamento de Consulta Previa en el Perú, que permite que no se consulten servicios públicos como, entre otros, las carreteras. Con la sentencia AP 29126, que corrige esta excepcionalidad, lo que queda es promover la reapropiación de la consulta desde los pueblos indígenas y desde su carácter político. Corresponde exigir la implementación de la sentencia como parte de un proceso de adecuación institucional, pero, sobre todo, en el que los pueblos indígenas puedan plantear ajustes o resignificados en su implementación.
- ▶ Un espacio que debe ser fortalecido y reorganizado es la Comisión Multisectorial de carácter permanente sobre la implementación del derecho a la consulta previa. Ello implica generar mejoras para todas las etapas de la consulta y generar herramientas para fortalecerla. En primer lugar, se necesita dinamizar la participación de las organizaciones indígenas no solo como oyentes o deliberantes, sino en la elaboración de aportes. Uno de ellos tiene que ver con los mecanismos para el seguimiento de las actas de acuerdos, para evaluar el cumplimiento y para asegurar el cumplimiento de tales acuerdos.
- ▶ En esa línea, en la cuenca amazónica los pueblos indígenas vienen elaborando protocolos de consulta como herramientas para decirles a los Estados cómo quieren ser consultados. En el Perú, al existir una Ley y un Reglamento, organizaciones indígenas vienen realizando balances sobre el alcance y los aprendizajes de la implementación. De ella se vienen desprendiendo protocolos para complementar el ejercicio del

derecho a la consulta previa desde los propios pueblos indígenas. Una cuestión que puede plantearse en la Comisión Multisectorial es pensar en esta clave de balance y lecciones aprendidas para elaborar protocolos para la formulación de acuerdos y el seguimiento o monitoreo de actas, como estrategia que garantice su cumplimiento.

- ▶ El derecho a la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas porque busca asegurar y proteger su existencia a través del diálogo intercultural con el Estado para la obtención de su consentimiento sobre cuestiones que los afecten. En esta medida, la consulta previa es una expresión directa del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Este reconoce su derecho a que se respeten sus visiones de desarrollo económico, social y cultural. Y, dentro de sus estándares, no debe olvidarse que la consulta se debe implementar mediante los procedimientos adecuados y en coordinación con las organizaciones de los pueblos indígenas, a partir del principio de buena fe.
- ▶ La naturaleza de la interculturalidad se ha ido desvirtuando como principio y como política. Las dudas e inconsistencias para caracterizar o definir a lo que nos referimos con prácticas interculturales abona en asumirla como parte de la burocracia. De esta forma se reduce a un mero trámite, a la aplicación de instrumentos y no a su valoración, co-construcción y evaluación. Es necesario que el desarrollo metodológico se asuma como un ejercicio pedagógico y político. Así mismo, desarrollar una comunicación sobre las implicancias de la interculturalidad como política.
- ▶ No se debe vulnerar la naturaleza del derecho a la consulta previa. Debemos pensar en qué pasará con el derecho a la consulta previa en contextos de pandemia y priorización de la salud y el distanciamiento social, no solo en el Perú sino a nivel internacional. Es necesario reconocer las prácticas y propuestas de protocolos autónomos de consulta de los pueblos indígenas amazónicos y sus lecciones. Recuperar y apoyarnos en las formas tradicionales de toma de decisión de los pueblos indígenas es clave, así como implementar estándares que fortalezcan la condición intercultural de la consulta.
- ▶ Los pueblos indígenas tienen formas ancestrales para la construcción y toma de decisiones, basadas en su cosmovisión, saberes y transmisión de sus visiones, con la participación de sabios y sabias, bancos de saberes, además de tiempos y espacios vinculados al territorio. Incorporar algo de ello en la práctica de la consulta previa sería acercarse al diálogo intercultural.
- ▶ Por un lado, los pueblos indígenas llegan a los procesos de consulta con un déficit en materia de preparación técnica y de información, algo que no se reconoce como una etapa del proceso. La calidad de la información compartida sobre la medida a

consultar y la ausencia de mecanismos para evaluar la comprensión sobre ella debilita la consulta.

- ▶ El seguimiento al cumplimiento de acuerdos continúa dependiendo en gran medida de los participantes, y no del sector del Estado que la promovió.
- ▶ No basta con una etapa informativa; deben desplegarse procesos de preparación y formación que permitan hacer más eficiente el proceso. A esto es preciso sumarle mecanismos para el cumplimiento de acuerdos y ajustes normativos que expresen de manera clara que no debe haber medidas que se excluyan de la consulta previa.
- ▶ Invertir en recursos, capacidades y metodologías para fortalecer el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de las actas de consulta previa.
- ▶ Fortalecer la institucionalidad que se encarga de la gestión de los derechos de los pueblos indígenas, a partir de la evaluación del funcionamiento de la institucionalidad tal como la conocemos hasta ahora.
- ▶ Lo que revela esta situación es que el derecho a la consulta se asume como un trámite para la obtención de permisos. En esa medida, es algo que se puede acelerar, reducir en sus etapas, porque el fin no es el derecho sino la obtención de un permiso de operaciones extractivas o de infraestructura. Y esto es problemático en un contexto de emergencia sanitaria en el que se tardó más de 100 días implementar mecanismos efectivos de atención para pueblos indígenas afectados por el COVID-19.
- ▶ No debe homologarse participación ciudadana con consulta previa. La brecha que existe entre la entrada en vigor del C169 en el Perú en 1995 y la promulgación de la Ley y Reglamento de consulta en 2011 y 2012, respectivamente, ha permitido que emerjan propuestas para homologar los talleres informativos o audiencias públicas (parte del derecho a la participación ciudadana) en el sector hidrocarburos con la consulta previa. Y no solo son derechos con sujetos diferentes, sino que su alcance y objetivos también son distintos. En la consulta previa, el objetivo es el consentimiento, no solo la información o la participación. Y esta observación vale para todos los sectores del Estado donde haya brechas por la no implementación de la consulta previa en su debido momento.
- ▶ Una condición previa fundamental para el ejercicio y sentido del derecho a la consulta es la seguridad territorial. El saneamiento físico legal de los territorios indígenas sigue siendo una deuda histórica del Estado peruano. En la medida en que los pueblos indígenas tengan la seguridad de gestionar sus territorios a partir de sus

prioridades y expectativas de desarrollo, el ejercicio de la consulta se verá alimentado por estas propuestas y estrategias para fortalecer el diálogo entre Estado y pueblos indígenas. Mientras la violencia, la incertidumbre, las superposiciones de derechos y las invasiones sigan siendo una amenaza a los territorios, la consulta previa pierde en expectativa, se presenta como otra herramienta burocrática de imposición desde el Estado. Y esto porque las prioridades no pasan por el diálogo sino por la atención inmediata de necesidades locales.

- ▶ En 2023 se cumplieron 28 años de la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT en el Perú, aun cuando solo ha habido 12 años de implementación efectiva. El desafío que muestra este recorrido es que aún no contamos con un Estado plenamente intercultural o lo suficientemente fortalecido para promover diálogos que busquen el consentimiento pleno de los pueblos indígenas sobre las decisiones que los afecten.

ANEXO 1

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
1	p. 3	Si en este proyecto de provisión de servicio público Hidrovía Amazónica se identificaran nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hubieran sido objeto de la consulta y se presentaran en el desarrollo del EIA, tales afectaciones se evaluarán de acuerdo con la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.	Sí	Compromiso	Una falta de información en la descripción y análisis de los denominados componentes críticos del proyecto, como los puntos de dragado, el retiro de quirumas o la descripción del mijano o migración de peces, provoca que la identificación de impactos directos e indirectos sea imprecisa y no se pueda identificar afectaciones exactas. Por ello, para un cumplimiento del acuerdo se debe: 1) considerar la reformulación del EIA, para que desarrolle una información precisa respecto de sus componentes, impactos y estrategia de manejo ambiental; y, 2) una posterior consulta, en tanto de evidencian nuevas afectaciones: primero, por la falta de información que las entidades responsables han manejado y que por ende han socializado en la etapa de consulta; y, segundo, por el aumento y cambio de malos pasos a dragar, confirmado por el MTC en las audiencias públicas.	No
2	p. 29	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC se compromete a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas. Con tal fin, coordinará con el Ministerio de Cultura y con las organizaciones indígenas. El MTC tendrá el listado de los monitores indígenas capacitados. El Ministerio de Cultura coordinará con la entidad estatal correspondiente para el reconocimiento declarativo del Programa de Monitoreo y Vigilancia Indígena y sus miembros acreditados por el pueblo indígena, así como su articulación con las autoridades competentes.	Sí	Compromiso	Desde el 2018 se ha ido avanzando con talleres de capacitación que se realizaron en alianza con el Ministerio del Ambiente (Dirección General de Calidad Ambiental y Dirección General de Residuos Sólidos), la Autoridad Nacional del Agua y la entidad Fundación Privada para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza. Así mismo, el último trimestre de 2019 se realizaron actividades de implementación de capacitaciones.	Parcial (condicionado)

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
3	p. 29	Evaluación de impacto de largo plazo estará a cargo de la Dirección General de Transporte Acuático del MTC.	Sí	Compromiso	No hay desarrollo al respecto.	No
4	p. 30	El MTC coordinará con el SERNANP para la emisión de su opinión técnica vinculante antes de la aprobación del EIA en relación con las áreas naturales protegidas. Para ello, el Ministerio de Transporte recomendará al SERNANP que recoja la información de los monitores ambientales indígenas. La información y los impactos sobre la población que habita en el área de influencia directa del proyecto que se superpone con la Reserva deberán ser tomados en cuenta en la línea de base y en la evaluación de impactos del EIA. La información sobre pueblos indígenas que se requiera para ello deberá ser solicitada al Ministerio de Cultura, quien coordinará con los monitores ambientales indígenas y profesionales designados.	Sí	Compromiso	Se avanza con capacitaciones en monitoreo. Desde el 2018 se han realizado talleres de capacitación en alianza con el Ministerio del Ambiente (Dirección General de Calidad Ambiental y Dirección General de Residuos Sólidos), la Autoridad Nacional del Agua y la entidad Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza. Así mismo, el último trimestre del 2019 se llevaron a cabo actividades de implementación de capacitaciones. Sin embargo, aún no se cuenta con un listado completo de monitores ambientales indígenas.	No
5	p. 31	Estos aspectos están contemplados en de los Términos de Referencia del EIA. *(Garantizar agua [plantas potabilizadoras] y alimentación para la población durante el dragado).	No	Compromiso		No

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
6	p. 31	<p>Estos aspectos se definirán en el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI). Si se diera el caso, la autoridad correspondiente (DICAPI) coordinará y articulará con los monitores indígenas a través de sus organizaciones representativas.</p> <p>*(Definir el lugar de depósito de material dragado en coordinación con monitores indígenas y con consentimiento de las comunidades, para garantizar que sea seguro para población y medio ambiente + Depósito previa limpieza del material. Monitores participarán en la definición del lugar de depósito de material dragado para garantizar que sea seguro para población y medio ambiente + Depósito previa limpieza del material).</p>	No	Compromiso	No se precisa la ubicación de los depósitos del material recolectado y procesado, es decir, no se indica si están en territorios de pueblos indígenas u originarios (Informe Técnico de MINCU, p. 11). Del mismo modo, el EIA-d no incluye información digital georreferenciada (shape file, google earth, otros) de los depósitos de material dragado (DMD) (Informe técnico de SERNANP, p. 18), ni cuenta con la información precisa del contenido toxicológico de los sedimentos, debido a la falta de estudios complementarios (mencionados en el cuadro 18) sobre calidad de sedimentos.	No
7	p. 31	<p>La Dirección General de Transporte Acuático desarrollará y aprobará normas para regular el transporte fluvial, en coordinación con todos los actores vinculados al transporte fluvial, incluyendo a los pueblos indígenas. El proyecto ayudará a crear normas que regularán y ayudarán a ordenar la navegación (p. 13).</p> <p>Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC desarrollará antes del inicio de operación del proyecto la regulación aplicable al transporte fluvial con todos los sectores involucrados, incluidos los pueblos indígenas (p. 45).</p>	No	Compromiso	Este acuerdo engloba la formulación de regulaciones como normativas, plan de regulación en la ejecución del proyecto donde se desarrolla con la participación activa de los PPII, y cuya participación sea considerada en los diferentes instrumentos de regulación. Ya se emitió un proyecto de decreto supremo que aprueba el reglamento de aplicación de sanciones e incentivos en materia ambiental para el sector Transportes; sin embargo, no se identifica o visualiza participación alguna de PPII.	Parcial (en proceso)

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
8	pp. 31-32	No es posible constituir, a partir de este contrato, el fondo de desarrollo indígena. Es un acuerdo del Acta de Consulta que la Dirección General de Transporte Acuático del MTC coordinará con las entidades competentes, entre ellas la PCM, para elaborar un Plan de Desarrollo Indígena. Las organizaciones indígenas presentes en el proceso de consulta de la Hidrovía Amazónica solicitan que para el desarrollo del plan se considere el territorio integral por pueblo indígena u originario.	Sí	Compromiso		Parcial (en proceso)
9	p. 37	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC se compromete a compartir con los pueblos indígenas los informes de avance del proyecto (que incluyen el informe de monitoreo ambiental) cuando los pueblos indígenas lo requieran, a través de las organizaciones indígenas regionales y locales que participan en este proceso de consulta.	Sí	Compromiso	El cumplimiento de este acuerdo está condicionado a la ejecución del proyecto.	Parcial (condicionado)
10	p. 38	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC desarrollará, antes de la ejecución del proyecto, un Reglamento de Infracción y Sanciones en Materia Ambiental para el transporte fluvial, que debe contemplar la actualización de la tabla de infracciones y sanciones. Este Reglamento abordará, entre otros temas, el impacto del dragado en tránsito del mijano, el desove y la turbidez. Así mismo, si fuera pertinente, se aplicará el artículo 21 de la Ley 28245.	Sí	Compromiso	El 14 de febrero de 2020 publico la N° 0103-2020 MTC/01.02, que dispone la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Aplicación de Sanciones e Incentivos en materia ambiental para el sector Transportes, así como su exposición de motivos, en el Portal Institucional, esta normativa no menciona impactos sobre mijano o peces solo especies sensibles	Parcial (en proceso)

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
11	p. 38	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC promoverá que la empresa concesionaria oriente sus operaciones a una certificación internacional (ISO 14000).	Sí	Compromiso		Parcial (condicionado)
12	p. 41	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC promulgará un Reglamento Nacional de Transporte Fluvial con sanciones y penalidades.	Sí	Compromiso	Reglamento de transporte fluvial adaptado a la Hidrovía Amazónica. Luego de la insistencia de OOII y OSC, el MTC trabajó en ello y determinó que es competencia de DICAPI, razón por la cual firmaron un acuerdo institucional para desarrollarlo (fuente: contestación de acciones legales).	No
13	p. 45	Socializará el EDI en los talleres de participación ciudadana previstos en los TdR, donde se considerará la opinión de los participantes.	Sí	Compromiso	Los últimos talleres de participación desarrollados fueron las audiencias públicas del proyecto [22] —realizadas entre el 5 y el 10 de agosto de 2019—, en las que no se socializó el EDI ni ningún estudio vinculado al EDI, a pesar de que fue exigido por los pobladores indígenas que participaron en dichas audiencias.	No
14	p. 45	Los integrantes de las comunidades nativas participarán en el Comité de Aceptación de Obras a través de monitores y vigilantes indígenas ambientales.	Sí	Compromiso	Desde el 2018 se ha ido avanzando con talleres de capacitación que se realizaron en alianza con el Ministerio del Ambiente (Dirección General de Calidad Ambiental y Dirección General de Residuos Sólidos), la Autoridad Nacional del Agua y la entidad Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza. Así mismo, el último trimestre del 2019 se realizaron actividades de implementación de capacitaciones.	Parcial (condicionado)

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
15	pp. 45-46	En 30 días calendarios el MTC promoverá la conformación de un Grupo de Trabajo Multisectorial que abordará la problemática de los pueblos indígenas presentada en el proceso de la consulta previa (actas de evaluación interna, sesión de diálogo) del proyecto Hidrovía Amazónica. Este grupo incorporará a los representantes de los pueblos indígenas. Si en el plazo de 90 días este grupo no presenta un plan de trabajo, se promoverá la constitución de una Comisión de Trabajo Multisectorial que incorporará a los representantes de los pueblos indígenas (ambas instancias serán creadas por el dispositivo legal correspondiente).	Sí	Compromiso	Mediante el Grupo de Trabajo Multisectorial anterior, creado por RM N.º 616-2015-MTC/01.02 para promover el diálogo con los pueblos indígenas y elaborar un Programa de Inversiones Multisectoriales por el cual se atiendan sus necesidades. Por RM N.º 166-2017-MTC/01 (23/3/17) se creó el Grupo Multisectorial para articular y coordinar las intervenciones contenidas en el Programa de Inversiones Multisectoriales. La quinta sesión fue realizada el 20 de diciembre de 2019. Objetivo: canalizar demandas o cumplimiento de demandas; considerar que es una lista grande de peticiones y que por lo menos en la quinta sesión no se presentó ningún reporte del avance de los diferentes ministerios. https://portal.mtc.gob.pe/informacion_general/hidroviass/documentosgrupohidroviass/6.%20Anexo%20C%20Sistematizacion.pdf	Parcial (en proceso)
16	p. 46	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC comunicará al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) sobre el programa de monitoreo y vigilancia indígena, así como el listado de monitores indígenas capacitados para los fines correspondientes.	Sí	Compromiso	Desde el 2018 se ha ido avanzando con talleres de capacitación que se realizaron en alianza con el Ministerio del Ambiente (Dirección General de Calidad Ambiental y Dirección General de Residuos Sólidos), la Autoridad Nacional del Agua y la entidad Fundación Privada para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza. Así mismo, el último trimestre de 2019 se llevaron a cabo actividades de implementación de capacitaciones.	Parcial (condicionado)
17	p. 46	Todas aquellas obras * (de dragado) que no estén en el ámbito del proyecto deberán ser consultadas. Se incluirán en el Acta de Consulta en relación con nuevas afectaciones.	No	Compromiso	El cumplimiento de este acuerdo está condicionado a la aprobación del EIA-d del proyecto.	Parcial (condicionado)

Compromisos	Pág. acta	Acuerdos de Acta Final de Consulta	Lo observa MTC	Tipo de acuerdo	Observaciones	Cumplimiento
18	p. 46	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC se compromete a coordinar con la autoridad competente un Programa de Certificación de Competencias Laborales para los monitores y vigilantes indígenas ambientales. Con tal fin, coordinará con el Ministerio de Cultura para el seguimiento respectivo.	Sí	Compromiso	Con fecha 1 de agosto de 2019, se informa que no existe una certificación de competencias laborales para monitores y vigilantes indígenas ambientales, por lo que se recomendó coordinar con la Dirección de Normalización y Certificación de Competencias Laborales del MTPE con el fin de evaluar la viabilidad de elaborar un estándar de competencia laboral o el perfil ocupacional en monitoreo y vigilancia ambiental. El 4 de octubre de 2019 se desarrolló una reunión en las oficinas del MTPE, en la que se evaluó la posibilidad de elaborar un estándar de competencia laboral requerido para el cumplimiento de determinados requisitos cuya posibilidad viene siendo analizada por el MTC.	Parcial (condicionado)
19	pp. 48-49	Es un acuerdo del Acta de Consulta que el MTC recoja el pedido de los pueblos indígenas u originarios y presente las propuestas normativas correspondientes para el servicio de transporte fluvial subsidiado, sujeto a las condiciones de navegabilidad de los ríos amazónicos (<i>ferry</i>).	Sí	Compromiso	Se desarrolló un documento técnico para la implementación del servicio ferry en la ruta Yurimaguas-Nauta, así como un proyecto de Resolución Ministerial que modifica el Reglamento para la ampliación de entrega de subvención directa. Sin embargo, mediante informe N.º 134-2019-MTC, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto informa que no es posible continuar con su aprobación, ya que no se cuenta con recursos para la subvención de la ruta citada. Aún no se tiene un proyecto publicado para establecer un avance.	No

BIBLIOGRAFÍA

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (2017). Video *Vías de mejora para la implementación de la consulta previa en el Perú*. https://www.youtube.com/watch?v=_yFxy6Cei6

Diario Gestión. (9 de julio de 2020). Ministra de Energía y Minas descarta “consulta previa virtual” para temas de minería. <https://gestion.pe/economia/ministra-de-energia-y-minas-descarta-consulta-previa-virtual-para-temas-de-mineria-noticia/?ref=gesr>

Diario La República. (Lima, 10 de julio de 2020). <https://larepublica.pe/sociedad/2020/07/10/pueblos-indigenas-piden-que-se-descarte-de-forma-oficial-las-consultas-previas-virtuales/>

Loayza Reyes, L. L. (2015). Hidrovía amazónica: acuerdos y buenas prácticas. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). *DAR Opina*. https://www.dar.org.pe/noticias/daropina_hidrovia-acuerdos-y-buenaspracticas

Loayza Reyes, L. L. (2016). La consulta previa sobre el proyecto Hidrovía Amazónica. En Vargas, K. (compiladora). *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú. Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas* (pp. 144-157). Lima GIZ. Tarea Asociación Gráfica Educativa https://consulta-previa.org.pe/publicaciones/Consulta_Previa_paginas.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 6.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Organización de Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre PPII, artículo 3.

https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf



Con el apoyo de:



ISBN: 978-612-5140-09-8



9 786125 140098