



La Consulta a Pueblos Indígenas en Proyectos Hidrocarburíferos, Cuenca Amazónica

**Análisis Comparativo de la Legislación
y de su Aplicación en Bolivia, Colombia,
Ecuador y Perú**

Versión Final

Lima, Junio 2010

**Consultoría encargada por el Banco Mundial
para el Programa Energía Ambiente y Población.
Realizada por Eduardo Bryce y Alejandro Camino**

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
AGRADECIMIENTOS.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1: Análisis Comparativo de los Marcos Legales.....	21
1.1. El Derecho a la Consulta en el Convenio 169.....	21
1.2. El sujeto de derecho	26
1.3. El sujeto obligado	27
1.4. La Evolución Normativa en Materia de Consulta en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.....	28
1.4.1. Bolivia.....	33
1.4.2. Colombia.....	43
1.4.3. Ecuador	55
1.4.4. Perú.....	96
CAPÍTULO 2: Las Experiencias de Aplicación de las Mormas de Consulta.	
Identificación de Temas Críticos.....	120
2.1. Universo de Situaciones y Criterios Analíticos para una Tipología.....	120
2.2. Temas Críticos Generales.....	122
2.3. Temas Críticos Específicos de los Procesos	125
RECOMENDACIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	130
ANEXOS	133
I. ANEXO 1: Tablas de Casos de Interlocución entre Estados, Empresas Hidrocarburíferas y Pueblos Indígenas	134
1) Bolivia.....	135
2) Colombia	138
3) Ecuador.....	142
4) Perú	147

II. ANEXO 2: Mapas de Referencia	154
1) Mapa Amazonía 2009 Áreas Protegidas y Territorios Indígenas. 2009. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada – RAISG. Escala de 1:5.000.000	155
2) Mapa Distribución de los Grupos Indígenas de Bolivia	157
3) Mapa Tierras Comunitarias de Origen y Concesiones Petroleras en Bolivia .	158
4) Mapa Tierras Comunitarias de Origen y Áreas Protegidas en Bolivia	159
5) Mapa de Bloques y Campos. 2005. Hidrocarburos Bolivia.	160
6) Mapa Pueblos Indígenas de Colombia.....	161
7) Mapa de Tierras. 2010. ESCALA 1 : 2'000.000. Agencia Nacional de Hidrocarburos Colombia.	162
8) Mapa de Tierras. 2010. ESCALA 1 : 2'000.000. Agencia Nacional de Hidrocarburos Colombia.	163
9) Mapa Parques Nacionales y Presencia Indígena. 2001. Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.....	164
10) Mapa de los territorios y zonas de asentamiento actual de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. 2004. CODENPE.....	165
11) Mapa Bloques Petroleros. 2008. Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador.	167
12) Mapa Ubicación Geográfica de Áreas Naturales Protegidas – República del Ecuador. 2009. Escala de 1: 2'300.000 aprox. Proyecto Instituto de Ecología Aplicada de la Universidad San Francisco de Quito (ECOLAP-USFQ).....	168
13) Mapa Amazonía Peruana 2009. 2009. Escala de 1:2 250.000. Instituto del Bien Común.	169
14) Mapa Lotes de Contratos de Operaciones Petroleras y Cuencas Sedimentarias. 2009. Escala de 1:2 000,000. Perúpetro.....	170
III. ANEXO 3: Lista de Entrevistados	171
IV. ANEXO 4: Lista de Legislación Citada por País.....	176

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio desarrolla en su primera parte un análisis comparativo de los marcos legales de los cuatro países materia del estudio (Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú), a partir de una revisión, en cada caso, de la evolución de la legislación nacional respecto a los compromisos asumidos por cada país al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, centrándose en los aspectos relativos al derecho de la consulta previa a las poblaciones indígenas en áreas concesionadas para actividades hidrocarburíferas en el sector occidental de la cuenca amazónica.

Para tal efecto se precisa en primer lugar la identificación de los sujetos del derecho, en este caso los pueblos indígenas, y los criterios y condiciones a considerarse en la aplicación de los términos generales del convenio. Para ello el Estado como signatario asume la función de sujeto obligado. A partir de este marco referencial se pasa a analizar el desarrollo de la legislación y de la jurisprudencia en cada uno de los países. El análisis del desarrollo legislativo parte de una somera contextualización de los sociológicos-políticos de cada país.

En todos los casos estudiados, el análisis parte de la revisión de la norma fundamental, las Constituciones de cada Estado y las sucesivas modificaciones, enmiendas a las mismas, o en otros casos las promulgaciones de cartas alternativas. De una revisión analítica de estos procesos se ha podido constatar que en las últimas décadas, en las estructuras normativas de los cuatro Estados se ha venido dictaminando y fortaleciendo la inclusión de procesos de democratización y apertura a la participación ciudadana en las decisiones que conciernen a la población. A partir de ello, y no necesariamente en forma orgánica, se han desarrollado legislaciones sectoriales que han incorporado elementos aislados de los principios que animan el Convenio 169.

La sucesión normativa que ha caracterizado a algunos países, y en particular en la legislación en torno a las industrias extractivas ha venido incorporando el derecho a la consulta previa, el que sin excepción, en ninguno de los cuatro países conlleva un carácter vinculante.

A pesar de los avances de esta legislación democratizadora de los procesos de decisiones del sector público o requerido por este a sus concesionarios privados, de un análisis más detenido del desarrollo de las reglamentaciones y los procedimientos sectoriales para la aplicación de este derecho, se constatan diversas limitaciones y en algunos casos inconsistencias con las disposiciones constitucionales. En buena parte de las experiencias revisadas, la consulta se inscribe dentro del marco normativo de la participación ciudadana respecto a el cuidado de la gestión ambiental. En la mayor parte de los casos es a nivel de la legislación sectorial o de sus respectivas reglamentaciones en donde se revela que la implementación efectiva de la consulta previa adolece sea de precisiones respecto a sus objetivos y alcances, de las debidas garantías para su el sujeto de derecho, en algunos casos de los mecanismos procesales adecuados para su correcta aplicación, y, finalmente, de presupuestos realistas para su implementación. En la buena parte de los países estos procesos son conducidos por los sectores privados interesados, o organizados conjuntamente por estos y las instancias sectoriales del estado cuyos intereses pueden estar ligados a la promoción de las actividades económicas propias de su sector al margen de los intereses de las poblaciones locales a ser impactadas por el desarrollo de los proyectos extractivistas. Destacan sin embargo los avances logrados en Colombia a través de instancias judiciales en lo fundamental independientes del poder político o de los intereses sectoriales, con el desarrollo de una jurisprudencia que de una u otra forma ha permitido la aplicación de procesos de consulta previa que han ido consolidando una creciente garantía en el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas. Destaca también en esta experiencia la independencia del sector responsable de la implementación de las consultas (en este caso dependiente del Ministerio del Interior y Justicia) de aquellas instancias jurisdiccionales sectoriales que pueden ser parte interesada en el proceso.

En la segunda parte del presente estudio, la referida comparación en el desarrollo de la legislación se complementa con información proveniente de las experiencias efectivas en la aplicación de la normatividad vinculada a los procesos de participación ciudadana y consulta previa en los pueblos indígenas asentados en la cuenca amazónica. Es en este espacio analítico en el que encontramos una mayor diversidad de situaciones, heterogeneidad que no solo descansa en las diferencias culturales o en aquellas que pudiesen existir en los marcos legales de cada país, sino principalmente en las circunstancias sociales en que cada proceso de consulta se lleva a cabo. Entre estas destacan los antecedentes que se hayan vivido respecto al accionar de las industrias extractivas en el pasado y en particular del legado de pasivos socio-ambientales. Otros factores incluyen el contexto sociopolítico local –muchas veces impactado por la violencia o las actividades ilícitas, la complejidad las dinámicas de las organizaciones indígenas, la naturaleza y/o complejidad técnica del proyecto, etc.

En consideración a las confluencias que se generan de la interfase de una legislación que busca la participación ciudadana en contextos interculturales con la dinámica del proceso empresarial de las industrias extractivistas y, finalmente, con el desarrollo de la participación política de los pueblos indígenas a través de sus dirigencias y organizaciones, el estudio identifica un conjunto de temas críticos generales y específicos que afectan el desarrollo de los procesos de consulta previa. A partir de ellos el estudio concluye en un conjunto de recomendaciones a ser considerados por todas las partes involucradas.

El estudio parte de una caracterización de los pueblos indígenas en el contexto de un modelo económico basado en una tradición extractivista.

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de esta consultoría ha sido posible gracias al decidido apoyo de funcionarios de los sectores públicos y privados, dirigentes de las organizaciones indígenas, de los cuatro países materia del presente trabajo. Queremos destacar la asesoría y orientación proveída por el Ing. Eleodoro Mayorga y el Antropólogo Alonso Zarzar del Banco Mundial.

Asimismo, queremos destacar el valioso aporte de la Bióloga Cinthya Cuadros por su apoyo al trabajo realizado a lo largo de todo el proyecto.

En el caso de los países en los que se llevó acabo la investigación de campo queremos destacar la participación de los siguientes organismos públicos vinculados a la política y gestión de los diversos proyectos de exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos. Por igual, el aporte de las organizaciones gremiales empresariales, así como las empresas del sector indicado aportaron significativamente en el acopio de información como también criterios conceptuales, que permitieron una visión desde las empresas sobre sus perspectivas en torno a la consulta previa. De principal importancia en la ejecución de este trabajo destacan los aportes de los dirigentes de las diferentes organizaciones representativas de la población indígena ubicadas en las áreas geográficas que fueron objeto del presente estudio. Así como Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica - COICA, la que en todo momento aportó con sus perspectivas sobre la problemática de la explotación de hidrocarburos en los territorios de los pobladores originarios de la región.

Un reconocimiento especial merecen la Organización Latinoamericana de Energía – OLADE y Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe – ARPEL.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes del Convenio 169

El Convenio 169 de la OIT tiene su remoto origen en la década de 1920 en la creciente preocupación de la situación la situación de los denominados “trabajadores aborígenes” en las colonias de las potencias europeas. Se hacía cada vez más evidente que los pueblos indígenas estaban expuestos a una grave explotación laboral y necesitaban contar con una protección especial en los casos en que se veían expulsados de sus dominios ancestrales, convirtiéndose en trabajadores temporeros, migrantes, serviles o domésticos. En la década de 1950, la OIT, comenzó a trabajar en el Convenio de los Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 107). Este Convenio adoptado en 1957 como el primer tratado internacional sobre esta cuestión, fue ratificado por 27 países.

Con el transcurso de los años, se hicieron evidentes algunos puntos débiles del Convenio núm. 107, en particular la suposición subyacente que el único futuro posible de los pueblos indígenas y tribales yacía en su integración en el conjunto de la sociedad y que las decisiones relativas a su desarrollo atañían al Estado. Con la creciente participación, organización y concientización de los pueblos indígenas y tribales a nivel nacional e internacional durante las décadas de 1960 y 1970, estos supuestos se vieron desafiados. Finalmente, se plantearon inquietudes referentes al enfoque del Convenio núm. 107 en el sentido de ser integracionista y se efectuaron convocatorias para revisarlo y actualizarlo. Una Comisión de Expertos convocada en 1986 por el Consejo de Administración de la OIT concluyó que “el enfoque integracionista del Convenio había quedado obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”. Finalmente, en junio de 1989, se adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

El Convenio núm. 169 se basa en una actitud general de respeto por las culturas y el modo de vivir de los pueblos indígenas y tribales y el supuesto fundamental de que estos constituyen sociedades permanentes con derecho a

determinar sus propias prioridades para el proceso de desarrollo. Los dos principios más importantes del Convenio son que estos pueblos deben participar y ser consultados en los procesos de toma de decisiones en todo nivel, ya que tales decisiones afectan sus vidas y comunidades.

El Convenio 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El mismo establece los estándares internacionales mínimos mientras que mantiene la puerta abierta para países que deseen establecer estándares más altos. Busca reunir en un mismo diálogo a todas las partes interesadas: gobiernos, organizaciones de pueblos indígenas y tribales, empresas, y organizaciones no gubernamentales.

A la fecha el Convenio ha sido ratificado por 20 países. Una vez que se ratifica el Convenio, el país que así lo hace cuenta con un año para alinear la legislación, políticas y programas antes de que el mismo devenga jurídicamente vinculante. Los países que ratificaron el Convenio están sujetos a supervisión en cuanto a su implementación. Respecto a los asuntos materia del Convenio, la OIT también provee asistencia tanto a los pueblos indígenas y tribales como a los gobiernos.

En el caso sudamericano el convenio ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Este proceso coincide con la creciente democratización de los gobiernos de la región a partir de la década de 1980. En el marco de un sistema democrático debemos ver el derecho a la consulta como la apertura del Estado a la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos de la participación ciudadana en aspectos relativos a las decisiones del Estado. Por ello, la consulta no puede ser exclusivamente entendida como un compromiso contraído con la firma del Convenio 169 sino como parte de un proceso de democratización en donde el diálogo en los quehaceres del Estado es fundamental para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Esta característica es reconocida por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT cuando señala que *“la consulta es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos”*

La Cuenca Amazónica: los pueblos indígenas y la economía extractivista

La cuenca amazónica cuenta con una historia de ocupación indígena de aproximadamente 20,000 años. Hasta la ocupación colonial y republicana de este *hinterland* sudamericano las sociedades tribales originarias, bajo condiciones de baja densidad poblacional, subsistieron a partir de un aprovechamiento sostenible de los recursos renovables del bosque y los cuerpos de agua. El medio favoreció el desarrollo de tradiciones culturales con elaboradas manifestaciones tecnológicas en base a un vasto conocimiento de la intrincada ecología de un bosque tropical de inmensa variedad florística y de fauna. Estos conocimientos sustentados en una espiritualidad basada en las enseñanzas de la naturaleza se expresan en una rica y variada mitología y en tradiciones orales transmitidas de generación en generación.

La gradual irrupción del proceso colonial y mas tarde republicano fue imponiendo sobre la cuenca una economía mercantil de carácter extractivista selectiva y depredatoria. A la experiencia de la demanda internacional de la zarzaparrilla y la quina (para la obtención de la quinina), siguieron luego el caucho y la madera, entre otros. A partir de mediados del siglo pasado la cuenca también empezó a experimentar un proceso de colonización con fines agrícolas y pecuarios extensivos e intensivos, opciones ajenas a la vocación de los suelos y la frágil ecología de la floresta lluviosa de los trópicos.

En el caso de la expansión de la frontera agraria, dada la pobreza y baja fertilidad de la mayor parte de los suelos amazónicos, el avance de esta actividad (a veces mas promovida por el negocio de la madera que por el posterior aprovechamiento agrícola o forrajero) ha degradado suelos y desplazado a poblaciones indígenas por acción de la colonización espontánea.

En las últimas décadas, el cultivo ilícito de cultivos ancestrales para un negocio ajeno a la tradición local –el narcotráfico- en la Amazonía oriental ha agravado estas tendencias y añadido al proceso un contexto de violencia e ilicitud.

El negocio ilícito de la pasta básica y la cocaína encontró la oportunidad de una relación simbiótica con una violencia política ideologizada, facilitándole un santuario a cambio de recursos financieros, estos últimos traducidos en armamentos y pertrechos para el accionar subversivo. Con manifestaciones diferentes la violencia rural permeó los espacios rurales de Colombia y el Perú, encontrándose los pueblos indígenas en medio del fuego cruzado. En el caso colombiano un tercer componente, las bandas paramilitares se suman a un cuadro de descomposición política incrementando los niveles de violencia que forzaron al desplazamiento geográfico de pueblos indígenas (casos del Chocó, el Putumayo y las cuencas del Meta y el Vichada). En el caso peruano están frescos los recuerdos del genocidio perpetrado por Sendero Luminoso con los pueblos Asháninka y Nomatsigenka.

En casi la mayoría de estas experiencias, los impactos han dejado tras de sí una huella de devastación irreversible reflejada en pasivos ambientales, empobrecimiento de sectores importantes de la población desplazada, urbanización, violencia y delincuencia, y fisuras sociales que se reflejan en un reducido capital social caracterizado por una cultura de la desconfianza hacia cualquier tipo de agente externo.

En las últimas décadas, una sociedad insaciable de energía por la expansión de una cultura construida sobre el consumo conspicuo ha encontrado en los ricos yacimientos de hidrocarburos del subsuelo amazónico un recurso altamentepreciado. La creciente demanda de hidrocarburos y sus atractivos precios ha llevado al desarrollo en la cuenca oriental de una industria caracterizada por una larga historia regada de pasivos sociales y ambientales. Los conflictos socio-ambientales generados por impactos de la explotación petrolera han dado lugar a procesos legales en lo que se han visto involucrados organizaciones indígenas, estados, y empresas petroleras, algunos de los cuales han trascendido al ámbito internacional. Emblemáticos son los casos de los pueblos Uw`a, Sikuani, Inga,

Motilón Bari (Colombia), Shuar, Cansohi, Awajun, Matsigenkas (Peru), Guaranís, Weenhayek, Ayoreode (Bolivia), Shuar, Achuar, Huaorani, Siona, Secoya, Kofan, Quichua Ecuador) , entre tantos otros.

El petróleo se ha ido tornando también en una importante renta para los Estados, sin mayores garantías o experiencias de reinversiones locales orientadas al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, un ingente patrimonio desaprovechado. La renta petrolera es en el caso de algunos países (Ecuador) la principal fuente de ingresos de los Estados, y en otros un recurso financiero significativo para la economía nacional. Todos los Estados han diseñado e implementado activas políticas de atracción de inversiones en todos los sectores, y muy especialmente en el de las industrias extractivas, por ser estas sus principales fuentes de capitalización, y, en algunos casos, por generar encadenamientos para el desarrollo de otros sectores. En los últimos años los planes de inversión pública y privada, y los montos involucrados, en el sector hidrocarburos se han multiplicado y las áreas concesionadas cubren la mayor parte del territorio amazónico y otras cuencas colindantes (caso de la cuenca del Orinoco en Colombia y del Paraguay-Paraná en Bolivia).

Por otro lado, siendo la cuenca amazónica parte del patrimonio de las naciones sudamericanas, los Estados han visto en esta riqueza efímera de gran potencial económico una posibilidad para financiar los mega proyectos de infraestructura para el desarrollo. En los últimos años han surgido iniciativas multinacionales en este sentido orientados a la construcción de grandes redes viales de interconexión, un sector de las cuales busca integrar a la cuenca amazónica en la dinámica del crecimiento económico, sin un análisis mas detenido de sus potenciales y limitaciones. Tal el caso de IRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), orientada a ampliar y modernizar la infraestructura vial de la región mediante la rehabilitación, mantenimiento y construcción de carreteras, puentes y túneles. Otro sector activo en las inversiones de mega iniciativas de alcance multinacional es el energético, con proyectos de gran envergadura en el sector hidroeléctrico. La región andina ha sido también escenario de importantes inversiones en

proyectos mineros de gran magnitud, sector que ya ha incursionado a gran escala en la Amazonía brasilera y que hoy empieza a mirar los ingentes recursos minerales del sector occidental de la cuenca.

Carentes de una experiencia en este tipo de grandes iniciativas, y en particular en el diseño y la implementación de una normatividad para una gestión ambiental, y que prevea y controle riesgos, y mas aún, de una tradición de responsabilidad social entre los promotores del negocio, el sector de las industrias extractivas ha venido generando una cadena de pasivos sociales y ambientales que empezaron a ser enfrentados tardíamente.

Las tecnologías para una gestión ambiental en la explotación de hidrocarburos en el bosque tropical con efectivos controles de riesgo y mitigación de impactos son el resultado de un tardío aprendizaje. Si bien hoy hay tecnologías que permiten la extracción de hidrocarburos con el mayor cuidado y un debido manejo ambiental los que suponen altos costos – en muchos casos los Estados no tienen las competencias debidas para su fiscalización y control. Pero, mas aún, y al margen de la disponibilidad de tecnologías ambientales de punta, la industria petrolera enfrenta un problema de credibilidad producto de los pasivos de un pasado reciente.

Por otro lado, un segundo aprendizaje tardío ha sido el de una gestión integral con responsabilidad social. Una dimensión que antes no estuvo en los considerandos de la industria, hoy se torna en un factor de alta prioridad. Esta es una dimensión compleja por su naturaleza, mas aún en contextos multiculturales. Tras muchas desavenencias y conflictos de alto costo para todos, los actores de la industria poco a poco van comprendiendo que antes que la compensación pecuniaria o en especie a los impactados o afectados, o el apoyo al desarrollo local –siempre valorado en la medida en que se prioricen las iniciativas locales- deben primar el respeto y el conocimiento mutuo.

La realidad sociocultural amazónica hoy, en los cuatro países que nos conciernen refleja un proceso contradictorio: por un lado una reducción porcentual del componente indígena en la demografía regional producto de la colonización y el crecimiento urbano, y por otro, un movimiento indígena cada vez más posicionado en las dinámicas socio-políticas de las regiones y del país en su conjunto.

Bolivia cuenta con un 62% de su población que se se identifica como indígena, distribuida en 37 grupos étnicos. Si bien suman unos 6 millones de pobladores, un porcentaje superior al 90% está constituido por los grupos Aymara y Quechua de las tierras altas. Ya que estos son los protagonistas de la colonización amazónica, este proceso genera fricciones y contradicciones al interior del movimiento indígena producto de un panorama de intereses divergentes. La Presidencia de Evo Morales y su visión para la intervención en la Amazonía como espacio dotado de recursos con potencial para el desarrollo nacional empieza a plantear un desafío para el indigenismo estatal boliviano.

Ecuador cuenta con una población indígena distribuida en 14 grupos étnicos (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – CODENPE). En términos demográficos y por auto-designación de los censados conforme al censo del 2001 (Instituto Nacional de Estadística y Censo del Ecuador) la población indígena ecuatoriana representa el 6.8%. Sin embargo, es probable que bajo la categoría de mestizos (74.4%) se encubre un componente del sector indígena. Por su parte, la Confederación Nacional Indígena del Ecuador –CONAIE identifica 13 nacionalidades y 14 pueblos (1994). Según el informe de FLACSO/OXFAM (2007: 22), en donde se explora y analizan las distintas fuentes de información, se precisa que “Dependiendo de la definición estadística que se escoja, la población indígena estaría entre el 7% y el 14% de la población total”.

La población indígena de Colombia esta distribuida en 84 grupos étnicos oficialmente reconocidos. Se estima una población indígena de de aproximadamente 785.000 personas. La población está distribuida a todo lo largo del territorio nacional, destacándose la cuenca amazónica y la Orinoquía

como la zona de mayor diversidad étnica y lingüística, si bien de menor densidad demográfica. En las últimas décadas Colombia ha experimentado una migración indígena hacia las ciudades. La población indígena se encuentra representada a través de sus gremios regionales en la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC. En el caso amazónico los pueblos indígenas se afilian con la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC.

De la población total del Perú (28.5 millones) el censo del 2007 estima que la población indígena la constituye el 31%, es decir cerca a 9 millones de personas. La mayor parte está constituida por el pueblo Quechua y Aymara de la región andina. Por su parte, la cuenca amazónica peruana alberga a 60 grupos étnicos con una población estimada en 333,000 personas representando el 13.4% de la población total de la Amazonía peruana. Dos organizaciones rivalizan en los territorios indígenas por la representación de las organizaciones federativas: la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP, y la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana – CONAP.

El Convenio 169 y la Consulta Previa en la experiencia de la industria hidrocarburífera en la cuenca amazónica

Es en el contexto social y geográfico amazónico caracterizado en la sección previa que la ratificación del Convenio 169 por los Estados de la cuenca amazónica se presentaba como una oportunidad relevante para la construcción de relaciones humanas basadas en el respeto, la justicia y la solidaridad. Pero ello requería una revisión y adecuación integral de los marcos jurídicos nacionales y no solo ajustes menores a vedes inconsistentes con el tinglado jurídico nacional.

Para el Estado y las empresas del sector de las industrias extractivas la aplicación del Convenio 169 implica reconocer e implementar en todo proyecto en los territorios en donde se ejecute y en la vecindad de los mismos el derecho por parte de los pobladores locales a participar y a ser consultados en

los procesos de toma de decisiones en todo nivel, ya que tales decisiones afectan sus vidas y comunidades. Y por otro lado, en el caso de no hacerlo o no implementar debidamente estas políticas, tomar conciencia que a final de cuentas el costo será para las industrias en sus capacidades para el desarrollo de sus negocios y en salvaguarda de su imagen y reputación, y para los Estados el incumplir con sus principios constitucionales y responsabilidades para con sus ciudadanos afectados en el segundo.

Es en este sentido que el Convenio 169 es una herramienta de beneficio para todos: por parte de los pueblos indígenas que son empoderados para hacer reconocer sus derechos colectivos, por parte de la industria para garantizar una operación viable y amigable que repercuta responsablemente en mayor eficiencia y efectividad, y por parte del Estado, en necesidad de construir una nación que se reafirme sobre sus principios de pluriculturalidad, respeto mutuo y desarrollo sostenible.

Transcurridos 22 años de la aprobación del Convenio 169 la mayor parte de los países integrantes de la cuenca amazónica han ratificado el convenio. Sin embargo, el proceso de incorporar sus principios y normas a la legislación, y su subsecuente implementación ha sido largo y no exento de altibajos. Producto de los antecedentes que marcan la relación de la población indígena con los estados, el status disminuido de los primeros, propio de las inequidades sociales de la región, las coyunturas específicas en el desarrollo de la industria hidrocarburífera, el proceso de asimilación de los principios y directivas del C169 ha sido lento, sin por ello dejar de reconocer muy importantes avances.

Objetivos del Presente Estudio

El presente estudio es el resultado de un encargo del Programa Energía, Ambiente y Población -E.A.P., una iniciativa tripartita que desde su inicios se propuso propiciar el diálogo entre tres sectores involucrados en la problemática de la explotación petrolera en la cuenca amazónica: gobiernos, organizaciones indígenas, empresas petroleras y organizaciones empresariales. A través de

este espacio de diálogo se busca fomentar el conocimiento mutuo y el desarrollo de una industria petrolera compatible con los principios del desarrollo sostenible.

En la constitución del E.A.P participan varias instituciones en representación de los tres sectores: la Organización Latinoamérica de Energía (OLADE), el Banco Mundial, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), y la Asociación de Empresas de Petróleo y Gas de América Latina y el Caribe (ARPEL).

Los objetivos de este estudio son la revisión de lo avanzado en lo que respecta a la consulta previa en el contexto de las políticas públicas de participación, enfocándonos tanto en el desarrollo de la legislación como en su aplicación. Para ello se han tomado las experiencias de cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú. Asimismo, el estudio busca identificar aquellos aspectos de la normatividad en cada caso en que se reflejen inconsistencias con los normas obligatorias del Convenio 169 y que deben ser revisados y ajustados. Asimismo se identifican vacíos y en algunos casos normativas contradictorias con las normas del referido Convenio.

Finalmente, a partir de la aplicación de las normas nacionales a los procedimientos para la ejecución de procesos de consulta revisamos experiencias que por un lado puedan haber generado una jurisprudencia que haya contribuido en el fortalecimiento y efectividad de la consulta previa, o disposiciones y situaciones en que por diversas circunstancias puedan haber debilitado la credibilidad y eficacia de esta herramienta.

Para una mayor comprensión de las implicancias de un diálogo intercultural, este análisis debería entenderse en el contexto de un creciente cuestionamiento de los paradigmas de la teoría clásica del desarrollo económico. Esto acontece como consecuencia de la crisis ambiental global, la creciente conciencia pública de la finitud de los recursos del planeta, del surgimiento de mecanismos mas pro-activos de participación ciudadana como consecuencia del avance de los medios de comunicación electrónica, entre

otros. Todos ellos son factores que sin duda juegan un papel en las concepciones alternativas del desarrollo sostenible, mas aún cuando abordamos esta problemática en un contexto intercultural. Dentro de esta lógica podremos encontrar posiciones que bajo nociones como las del “buen vivir” en algunas de sus perspectivas excluyen el concepto de la inversión financiera cuando vemos organizaciones indígenas que manifiestan que encuentran que:

“ ...el derecho al dominio y mantenimiento de sus territorios, de acuerdo con sus modalidades comunitarias o colectivas tradicionales, lo mismo que su capacidad para participar e intervenir, en forma activa, en decisiones sobre manejo y aprovechamiento de los recursos existentes en dichos territorios se contradice con las decisiones por las que ha optado el Estado’. Algunas están demandadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la OIT y las Naciones Unidas.... Definen al Estado –a través de los sucesivos gobiernos- como proclive al ‘neoliberalismo’, que no acepta la existencia de ‘islas’ en el mundo que no estén abiertas al gran capital.” (Carvajal, Adolfo, et. al. -Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2009, ps. 36-37.

Metodología del estudio

El presente estudio fue llevado a cabo entre los meses de Febrero y Abril del 2010, y para efectos de el acopio de información se recurrió a:

- Revisión Bibliográfica de estudios previos, legislación y otros documentos relevantes
- Entrevistas a representantes de las organizaciones indígenas, funcionarios de los organismos públicos involucrados con la explotación de hidrocarburos, la política indigenista y la participación ciudadana, y representantes de empresas de hidrocarburos con operaciones en la cuenca amazónica. Las entrevistas se realizaron en Bogotá, La Paz, Lima, Quito y santa Cruz de la Sierra.
- Entrevistas a funcionarios del Banco Mundial y de OLADE.

En el proceso de análisis de la información recabada para este estudio, ésta fue luego contrastada con información de fuentes adicionales, incluyendo acceso a recursos disponibles en Internet. La información de cada país fue contrastada con la de los demás países materia del estudio a partir de sus coincidencias y divergencias, así como con los lineamientos y normas del Convenio 169. Asimismo, en el análisis de las experiencias efectivas de consulta previa se identificaron aquellos aspectos que provocaron divergencias y aquellos que facilitaron coincidencias y consensos.

CAPÍTULO 1: Análisis Comparativo de los Marcos Legales

1.1. El Derecho a la Consulta en el Convenio 169

La consulta como derecho de los pueblos indígenas y tribales en países independientes está consagrada en los Artículos 6 y el Artículo 15, Inciso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante C169).

El **Artículo 6, numeral 1, literal a)**, trata de la consulta previa que el Estado debe hacer a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus organizaciones representativas, antes de adoptar cualquier medida administrativa o legislativa susceptible de afectarlos. El **numeral 2 del mismo Artículo 6** establece que la consulta tiene como objeto llegar a un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas propuestas, y que la misma debe de llevarse a cabo de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

El Artículo 6 del Convenio 169 es claro, reconoce instituciones y mecanismos de consulta, la obligación del Estado de proveer los recursos necesarios, la promoción de mecanismos e instituciones de consulta adecuados y exige buena fe y proceder de acuerdo a las circunstancias para lograr el desarrollo de la consulta. El Artículo 2, numeral 1, transfiere la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. El Artículo 6, numeral 1, literal c), obliga a los estados a establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin. Asimismo, el Artículo 33 del Convenio 169, tanto en numeral 1, cuanto en el 2, literales a) y b), hace que los estados signatarios se hagan responsables de la creación de las instituciones y

mecanismos para la garantía de los derechos establecidos en el Convenio, planificando, coordinando, ejecutando y evaluando las medidas previstas en el instrumento, en cooperación con los pueblos interesados.

Queda claro con este repaso que la obligación genérica prevista en el Artículo 6 refiere al escenario en el cual los estados signatarios del C169 desarrollan la normativa interna mediante la cual dan cumplimiento a la obligación de respetar y promover los derechos sustantivos consagrados en el mismo instrumento. El objetivo es llegar a un acuerdo y, en consonancia con ello, hay que orientar los esfuerzos con ese fin.

De este modo, puede afirmarse que el derecho a la consulta consagrado en el Artículo 6, numeral 1, literal a), es el mecanismo jurídico previsto en el C169 para que se puedan ejercer, concretar y proteger los derechos “sustantivos” reconocidos en varios de sus otros artículos. Es decir, derechos como aquellos a la participación política (Artículo 6, numeral 1, literal b)) , a la identidad cultural (Artículo 5 en sus tres literales, Artículo 8, Artículo 9 y Artículo 13, numeral 1, Artículo 22, numeral 3, Artículo 25, numeral 2, Artículo 27, Artículo 28), al territorio (Artículos 13, 14, 16, 17, 18 y 19), a la autodeterminación y a las vías propias y/o socioculturalmente sensibles para el desarrollo (Artículo 7, numerales 1, 2 y 3), y a la protección especial de sus derechos a los recursos naturales existentes en sus tierras, incluidos los derechos derivados a participar en su utilización, administración y conservación. En virtud del Artículo 2, numeral 2, incisos a), b) y c), y del Artículo 3, numeral 1, esta función del Artículo 6 se extiende al resto de los derechos humanos reconocidos y proclamados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos, para mencionar solamente a los más importantes y comprehensivos de los instrumentos internacionales sobre la materia.

La Comisión de Expertos de la OIT ha establecido que las disposiciones sobre consulta, y en particular el artículo 6, son las disposiciones medulares del C169 sobre las cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones. En tal sentido, la **consulta y participación constituyen la piedra angular del**

Convenio 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo, y su incumplimiento, o su realización sin observar sus características esenciales, compromete la responsabilidad internacional de los Estados.

El **Artículo 15, inciso 2**, se ubica en una hipótesis más específica, en la cual la obligación de consulta se activa cuando hay planes de intervención sobre los recursos naturales del subsuelo ubicados dentro de las tierras (en base al numeral 2 del Artículo 13, entiéndase también territorios) de los pueblos indígenas, en regímenes jurídicos que le otorgan al Estado la propiedad sobre aquellos recursos. La redacción no deja dudas sobre la oportunidad de la consulta, pues dice textualmente que, una vez situados en el antedicho supuesto, es decir, **cuando la propiedad de los recursos naturales del subsuelo le corresponde al Estado, “los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación** de los recursos existentes en sus tierras”.

El mismo numeral 2 del Artículo 15 remata estableciendo que los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Resulta claro, pues, que el objeto de la consulta previsto en el supuesto del numeral 2 del Artículo 15 es determinar, con anterioridad a la autorización de cualquier actividad de exploración o explotación, si es que los intereses de uno o más pueblos indígenas podrían verse perjudicados, y en qué medida, para que en base a ello pueda preverse la correspondiente indemnización equitativa por cualquier daño que pudieran sufrir como resultado de dicha(s) actividad(es).

En tal sentido, es el Artículo 15, numeral 2, el que brinda el marco de referencia directa para los efectos de este estudio. Sin embargo, es conveniente tener presente que, no obstante ello, de la interpretación integrada y sistémica del Artículo 15, numeral 2, con el Artículo 6, numeral 1, literal *b*), se desprende que, para los recursos del subsuelo, la oportunidad de la consulta no es solamente anterior al inicio de la prospección, como reza aquél numeral, sino que debiera abarcar también fases y actos previos a ésta, como los relativos a la apertura a notificación de una cuenca petrolera en zona de territorialidad de los pueblos indígenas, o la determinación de un lote o bloque petrolero, o la suscripción de contratos con empresas respecto a actividades en dichos bloques o lotes. Ello debido a que en el referido literal *b*) del numeral 1 del Artículo 6, se establece que los pueblos indígenas deben tener a disposición “medios a través de los cuales puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en (...) organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. Y esto, ciertamente, sin contravenir el derecho soberano del Estado a definir sus políticas, en este caso la energética-hidrocarburífera (la cual por lo demás versa sobre un recurso de su propiedad, sobre el cual, por lo mismo, le asiste el derecho de usar, disfrutar y disponer), pero sí con respeto al derecho a participar en los referidos términos, cuando tales políticas o programas les conciernan, y siempre de cara a llegar a un acuerdo o consentimiento.¹

En adición a esta integración sistémica entre las dos disposiciones del C169 sobre consulta, y entre éstas como binomio y el conjunto de los derechos sustantivos recogidos en el mismo instrumento, hay que señalar la interdependencia de todas ellas con el resto de derechos fundamentales, lo cual conlleva la necesidad de interpretar aquellas normas a la luz del resto de

¹ En este sentido, es interesante ver cómo, por un lado, en el caso específico de las industrias extractivas, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha manifestado que la libertad de un país para fomentar el desarrollo económico se encuentra limitado por las obligaciones que ha asumido bajo el derecho internacional de los derechos humanos, y, por el otro, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el parágrafo 128 de su sentencia en el caso *Saramaka vs. Surinam*, establece el criterio de que algunos derechos humanos están sujetos a ciertos límites y restricciones. En el caso de la referida sentencia, se trata de restricciones al derecho de propiedad siempre y cuando las restricciones a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

normas del Convenio 169, pero además, también de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la jurisprudencia internacional sobre la materia, siguiendo recomendaciones específicas hechas desde espacios de experticia institucionalizada, como los de los Comités de Expertos y los Relatores, así como en los estándares asumidos por circuitos corporativos, e inspirándose adicionalmente en la doctrina y en los enunciados no vinculantes de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y los del Proyecto de Declaración Americana de los derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.²

² En el derecho de los derechos humanos la jurisprudencia es una fuente de una importancia semejante a la fuente legal y convencional internacional. Para los efectos de este estudio, sentencias como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el caso *Saramaka vs. Surinam*, en sus párrafos 134, 135 y 136, ha servido de guía para el encuadre jurídico conceptual del alcance del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados derivado de la interpretación integrada de los numerales correspondientes de los Artículos 6 y 15, respectivamente. Asimismo, la CIDH ha seguido desarrollando el contenido de la consulta, estableciendo que se debe garantizar la “**participación efectiva**” del pueblo indígena en los planes de desarrollo dentro de su territorio, lo cual significa que el Estado debe consultar *de manera eficaz y activa* a las comunidades afectadas, tomando en cuenta sus costumbres y tradiciones. De la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende que por consultar *de manera eficaz y activa* debe entenderse que: 1) el Estado acepte y brinde información; 2) se mantenga una comunicación constante entre las partes; 3) las consultas se realicen de buena fe; 4) las consultas se realicen mediante procedimientos culturalmente adecuados; 5) las consultas deben tener como fin llegar a un acuerdo; 6) las consultas deben hacerse antes de emprender u autorizar el plan de desarrollo y no solamente cuando se requiera obtener la aprobación de la comunidad; 7) el aviso para la consulta debe hacerse proporcionando un tiempo adecuado para que las comunidades discutan internamente y puedan responder de manera adecuada; 8) el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo indígena conozcan los posibles riesgos ambientales y de salubridad antes de aceptar los planes de desarrollo, etc.; y, 9) las consultas deben tomar en cuenta los métodos tradicionales que el pueblo tenga para adoptar decisiones. En el mismo sentido, la doctrina ocupa también un lugar importante en el derecho de los derechos humanos el desarrollo doctrinario, siendo de especial valor aquél que se expresa a través de los Relatores, los Grupos de Trabajo, Comités de Naciones Unidas, como por ejemplo el abogado a la Eliminación de la Discriminación Racial, o la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En el caso específico de las industrias extractivas, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha manifestado que la libertad de un país para fomentar el desarrollo económico se encuentra limitado por las obligaciones que ha asumido bajo el derecho internacional de los derechos humanos. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que la política y práctica estatal en cuanto a la explotación de recursos no pueden llevarse a cabo en el marco de un vacío donde se ignoren las obligaciones estatales de derechos humanos. Ello siempre dentro de un juego de tensiones entre derechos, donde el balance está referido a las particularidades de cada caso, como por ejemplo fluye del razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citado en la nota a pie de página 1 de este documento. Del mismo modo, otra fuente de desarrollo normativo, con carácter de *soft law*, lo dan las iniciativas de circuitos corporativos que desarrollan estándares generales para las inversiones o para sus sectores industriales, buscando elevar la valla para un perfil óptimo de ciudadanía corporativa en sintonía con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como puede ser el Grupo Compact, los Principios de Ecuilibración, (Equator Principles), o las Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por último, pero no menos importante, se cuentan los aportes de las redes de organizaciones de promoción de los derechos humanos, y en especial aquellas especializadas en los derechos de los pueblos indígenas.

1.2. El sujeto de derecho

El C169 versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Para los fines de nuestro estudio, el sujeto de derecho es el/los **pueblo/s indígena/s**, al/los cual/es el C169 en varios de sus artículos se refiere/n como el pueblo interesado, es de suponerse que con el propósito de singularizarlo respecto a los casos concretos de aplicación. Si bien por una parte es cierto que el C169 no hace una definición propiamente dicha de este criterio de denominación, también lo es, por la otra, que si desarrolla dos criterios, uno objetivo y el otro subjetivo, para hacer posible la identificación del sujeto que calce con el criterio de denominación.

Así, en términos objetivos la identificación se hace al reconocer a aquella colectividad cuyos miembros, al interior de los países independientes, son “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (**C169, Artículo 1, 1, b**).

En términos subjetivos, la identificación se da por el auto-reconocimiento que los sujetos hacen de pertenecer y/o integrar una colectividad distinta del resto de los sectores de la población nacional, en consonancia con las consideraciones objetivas de identificación.

El **Artículo 6, numeral 1, literal a)**, establece que la consulta deberá ser hecha a los pueblos interesados, agregando que ello se hará en particular a través de sus instituciones representativas. Esta disposición implica que aparte del/los pueblo/s indígena/s entendidos como sujetos colectivos a quien/es asiste este derecho, también se consideran sujetos del derecho a la consulta a

las instituciones representativas de aquél/los. Es decir, las organizaciones federativas de carácter monoétnico o pluriétnico, sean éstas de nivel local, sub-regional, regional, macroregional, o nacional que pudieran existir y gozar de reconocimiento a nivel del/los pueblo/s indígena/s.

1.3. El sujeto obligado

El sujeto obligado primordial es el Estado, toda vez que es el signatario del C169 y la contraparte oficial y formal en las organizaciones internacionales de donde emanan las obligaciones adquiridas por cada país ante la comunidad internacional en materia de derechos humanos. Son los Estados, además, los responsables no solamente de desarrollar a nivel de sus sistemas de derecho interno la institucionalidad y normatividad sustantiva y procesal que traduzca aquellas obligaciones internacionales en dispositivos operativos, sino de constituirse en la contraparte del sujeto del derecho a ser consultado. Es decir, el pueblo indígena debe ser consultado por el Estado.

Sin embargo, no obstante que los Estados, a través de sus aparatos de gobiernos, tienen la responsabilidad primaria de promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, no debe dejarse fuera de consideración que la Declaración Universal de Derechos Humanos apela a que toda persona y todo órgano de la sociedad procuren promover y respetar los derechos y libertades en ella contenidos y a garantizar su reconocimiento y observancia efectivos. El concepto de 'todo órgano de la sociedad' abarca ciertamente a entidades privadas tales como las empresas.

Así, de un modo u otro, las obligaciones de derechos humanos alcanzan a las empresas, comprometiéndolas a que las respeten y promuevan como parte de su quehacer empresarial. Y ello es así porque a través de sus prácticas de empleo, a través de sus modos de establecerse en un determinado entorno social y cultural, y/o a través de sus procesos de producción, las empresas pueden influir sobre los derechos humanos, sea positiva o negativamente, de forma individual como colectiva, y directa y/o indirectamente. En tal sentido, la

responsabilidad corporativa en materia de derechos humanos incluye evitar la complicidad directa o indirecta en abusos a dichos derechos y se extiende a todos aquellos actores que se encuentran dentro de su esfera de influencia.

De este grupo de actores dentro de la esfera de influencia de la empresa, el que destaca para los efectos de este estudio es ciertamente el Estado, o, si se prefiere, el gobierno anfitrión, en cada uno de los cuatro países.³

1.4. La Evolución Normativa en Materia de Consulta en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

El Convenio 169 se incorporó al derecho interno de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los años 1991, 1991, 1998 y 1995, respectivamente. Como cualquier otro instrumento jurídico internacional de derechos humanos, el Convenio 169 se incorporó a las constituciones de estos países a través de las cláusulas de apertura.

**Cuadro de Fecha de Ratificación del Convenio 169
Por País**

País	Fecha
Bolivia	11/12/1991
Colombia	07/08/1991
Ecuador	15/05/1998
Perú	02/02/1994

³ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos lista cuatro contextos en los cuales puede aplicarse el cargo de complicidad corporativa: 1) cuando una empresa asiste activamente violaciones de derechos humanos de manera directa o indirecta; 2) cuando interviene en el proyecto o propósito común con un socio contractual gubernamental que comete abusos; 3) cuando se beneficia de oportunidades creadas a partir de violaciones de derechos humanos; y 4) en casos extremos, cuando permanece en silencio frente a conocidos abusos a los derechos humanos.

En el plano constitucional, los cuatro países comprendidos en el estudio comparten tres situaciones normativas estructurantes para los fines de este estudio. En primer lugar, vale tener presente que los convenios internacionales que contienen normas de derechos humanos tienen rango constitucional y status de derecho fundamental⁴. Los derechos fundamentales son exigibles sin que para ello su ejercicio y goce estén supeditados a un desarrollo normativo ulterior. De este modo, y no obstante la naturaleza predominantemente programática y política de las constituciones, los derechos contenidos en el C169, consagrados constitucionalmente, gozan de la máxima fuerza normativa. Como se verá enseguida, la interpretación establecida de manera uniforme respecto a la consulta es que y su incumplimiento compromete la responsabilidad internacional de los Estados. En segundo lugar, los derechos ya explicados contenidos en el C169, en especial los referidos al territorio y la libre determinación, deben considerarse juntamente con el principio de unidad de gobierno e integridad territorial del Estado, sustento material de los derechos y deberes de los ciudadanos en su conjunto. En tercer lugar, en materia de recursos naturales, y en especial los del subsuelo, los cuatro países comparten la tradición jurídica dominalista, la cual, para todo efecto práctico, se expresa en que el derecho de propiedad sobre aquellos corresponde al Estado. Este es el legado de la teoría del dominio inminente del Estado, propia del sistema jurídico romano que informó la legislación colonial, según la cual el Estado (la Corona durante el Virreinato) se reserva de manera exclusiva los recursos del subsuelo (durante la colonia los metales). A nivel legal, en cada país el tema de los recursos del subsuelo se desagrega en los subsectores minero e hidrocarburífero. Respecto de este último, la regulación de nivel legal es uniforme en lo que respecta a la definición de la actividad, estableciéndose

⁴ Según el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional del Perú (Ley N° 28237), “el contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”. Es en virtud de ello, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia No. 0047-2004-AI/TC, Fundamento 22, establece que el tratado internacional viene a complementar -normativa e interpretativamente- las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes. En el Perú el Tribunal Constitucional, establece que “nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades”. Asimismo, el mismo Tribunal ha afirmado que los “tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional” (Sentencia N.° 0025-2005-PI/TC, Fundamento 33).

en todos los casos que la misma consiste en la exploración, explotación o producción, almacenaje, procesamiento o transformación, transporte y embarque de petróleo, gas o derivados de éstos.⁵

Establecido el marco de referencia común para los cuatro países, delineado en base a las coordenadas provistas por el C169 y a la comunidad de reglas respecto al peso y fuerza normativa del C169, y al dominio estatal sobre los recursos del subsuelo, se pasa ahora a una revisión del proceso mediante el cual, a partir de la fecha de ratificación y entrada en vigor del C169, la producción normativa de cada uno de los países ha venido teniendo evoluciones particulares hasta nuestros días, marcando un derrotero orientado incrementalmente en dirección de dar cumplimiento al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en los términos y condiciones establecidos en los artículos ya analizados e interpretados de dicho convenio. Primero se hará una reseña del marco legal pre-existente, y luego se revisará la forma en que se ha dado el proceso de producción normativa en cada uno de los cuatro países comprendidos en este estudio, hasta llegar a la legislación vigente.

El marco constitucional y legal pre existente al momento de las respectivas ratificaciones del C169 por parte de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, encuentra un marco legal e institucional que contiene reelaboraciones y desarrollos de una política indigenista característica de redefiniciones en la historia del pensamiento y el discurso político institucional, tal como ha sido esbozado en la introducción. El elemento central es el de las unidades de las sociedades indígenas reconocidas en su personalidad y personería jurídica como sujeto de derechos, asociadas siempre a una base territorial o, cuando menos, predial superficial. Así, en Colombia dicha unidad es el resguardo, en el Perú la comunidad (campesina o nativa), en Ecuador la circunscripción, y en Bolivia las Tierras Comunitarias de Origen, que es la expresión más interesante

⁵ En efecto, **en Bolivia** el dominio de la nación sobre los recursos del subsuelo queda consagrado el Artículo 349 de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, con la precisión complementaria que se hace en el Artículo 356, que establece que las actividades de exploración, explotación, y aquellas que involucren recursos naturales no renovables "tendrán el carácter de necesidad estatal y utilidad pública". En la Constitución vigente al momento de la ratificación del C169, en el año 1991, la norma sobre la materia era el Artículo NN, y en la Constitución del 2004, era el Artículo NN. **En Colombia** es el Artículo NN de la Constitución. **En Ecuador** es el Artículo NN de la Constitución vigente y el NN de la anterior, de 19NN. **En Perú**, finalmente, es el Artículo 66 de la Constitución de 1993, y el NN de la de 1978.

de acercamiento del concepto de pueblo indígena a un correlato de base territorial fundada en el redibujamiento del espacio histórico cultural de cada uno de los pueblos indígenas. No obstante el caso boliviano, la tendencia predominante, tal como fluye de los otros tres países analizados en este documento, es la dificultad para reconocer pueblos indígenas con bases territoriales.

Teniendo en cuenta el antedicho contexto con constitucional y legal como situación de partida, y las señas principales de la historia sociopolítica que lo explica, se observa que a partir de las respectivas oportunidades de ratificación del C169, en términos de producción normativa, ninguno de los países estudiados en este informe procedió a renglón seguido a desarrollar de forma sistemática procesos de consulta sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas en general, ni a cualquiera de ellos en particular, tal como previsto en términos genéricos en el Artículo 6, numeral 1, literal a) del C169. En el caso peruano, mientras se realiza la presente consultoría, el Congreso de la República aprobó el dictamen del Proyecto de “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio Num 169 de la Organización del Trabajo” y envió la autógrafa al Ejecutivo, el mismo que con fecha 21 de junio del presente año planteó una serie de observaciones. Al cierre de este informe el Congreso aún no define si procederá a recoger dichas observaciones, si promulgará la norma sin las mismas, o si regresará el proyecto de norma a una fase de re-elaboración en comisiones. Tampoco se registra en la información obtenida que haya habido una pronta cobertura presupuestal especial, ni dotación de medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones, ni actividad propositiva de medidas legislativas, ni de planificación, coordinación, ejecución o evaluación concertadas con los pueblos indígenas, de conformidad con lo previsto en el Artículo 33 del C169.

En lugar de ello, en relación a los compromisos asumidos por los estados al ratificar el C169, lo que se observa, como se describirá enseguida, es un proceso de producción de normas puntuales y aisladas, un empleo errático y disperso de conceptos y criterios de denominación, una dinámica de creación

de mecanismos institucionales desprovistos de capacidad efectiva, acompañados por experiencias prácticas que dan lugar a precedentes jurisdiccionales, a criterios administrativos y a hitos políticos, con un grado variable de coherencia según cada país.

Ello, debido a varios rasgos comunes en la historia social, política, institucional y económica que le toca atravesar desde entonces a cada país. Así, de los sistemas políticos de los cuatro países, desde la ratificación del C169, tres muestran interrupciones a la democracia y períodos con graves fallas en el Estado de Derecho, siendo solamente Colombia el que presenta una continuidad y regularidad democrática, a pesar de la violencia política que sufre desde hace más de cinco décadas⁶. En los cuatro países hay un legado institucional de movimientos agrarios y reivindicaciones de las poblaciones rurales marginadas, y la emergencia de movimientos de las poblaciones indígenas amazónicas gatillados por la intervención exógena en sus territorios, proveniente en especial, aunque no exclusivamente, de la industria petrolera.

⁶ A nivel constitucional, el caso que presenta el marco más estable es el colombiano, reflejo de una historia de continuidad y regularidad democrática de su sistema institucional. En cambio, países como Bolivia y Ecuador han tenido desde entonces dos y una nueva constitución, respectivamente. En Bolivia la más reciente, que data del 2009, tiene menos de un año de vigencia al momento de hacerse este estudio, y conlleva la necesidad de modificar una serie de normas de rango legal y sus respectivos desarrollos reglamentarios. En las modificaciones hechas en 1995, el Estado boliviano reconoció el carácter multicultural y multiétnico del país, y procedió a establecer una serie de modificaciones legislativas para abordar específicamente los derechos de los indígenas. En el Perú, al entrar en vigor el C169 en febrero de 1995, la nueva Constitución recién se acercaba a su segundo año de vigencia, y era el resultado de un golpe de Estado que redefinió el modelo político y económico respecto a la Constitución de 1979, incluyendo disposiciones que alteraban una tradición de 20 años sobre los derechos a la tierra entre las comunidades nativas de la amazonía, y de 60 años entre las campesinas de los Andes.

1.4.1. Bolivia

En el caso boliviano, el marco jurídico de entrada contemplaba únicamente el derecho de la participación popular, y en relación a los pueblos indígenas, solamente normativa sobre la problemática agraria. Sin embargo, para fines de abril del año 1994 ya la Ley 1333, Ley General Sobre Medio Ambiente, establecía el concepto de consulta. En 1994 se inicia la reforma de la Constitución, cuya versión modificada entra en vigor en 1995, reconociéndose el carácter multicultural y multiétnico del país, y procedió a establecer una serie de modificaciones legislativas para abordar específicamente los derechos de los indígenas. Estos derechos incluían el reconocimiento de la propiedad colectiva y la titulación de las tierras en los territorios indígenas. En paralelo, al proceso de modificatoria constitucional, en 1994 se expidió la Ley 1551, Ley de Participación Popular, la cual, entre las nuevas formas de participación política local, incluyó el reconocimiento a organizaciones territoriales de base, muchas de las cuales eran indígenas. Con ello se abría un espacio institucional formal para que el movimiento indígena tuviera una voz dentro del sistema político nacional. El reconocimiento legal de las organizaciones territoriales permitió a su vez que las organizaciones indígenas regionales como la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní, se convirtieran en activas y poderosas instancias representativas y reivindicativas de los intereses de los pueblos indígenas no andinos de Bolivia, pasando progresivamente a gozar de un reconocimiento a su representatividad que las posicionó en términos de legalidad y legitimidad. Mediante el Título VII sobre Participación Ciudadana del Decreto Supremo 24176, de comienzos de diciembre del mismo año 1995, se estableció el nuevo marco para la Participación Ciudadana dentro de los procedimientos de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. Poco tiempo antes, como parte del proceso de reformas que había llevado a la modificación de la Constitución, se había expedido también la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria 1715 o Ley INRA, a través de la cual se re-estructuraba el marco jurídico e institucional para la regulación de la propiedad agraria y se creaba el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como la única entidad responsable de administrar las

áreas rurales de Bolivia. Este marco jurídico previó el establecimiento y reparto de los Territorios Comunitarios de Origen (TCO) en tierras ocupadas por indígenas o nativos. Adicionalmente, el INRA reconoció el derecho de los pueblos indígenas al uso y desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables de las tierras, el derecho al manejo propio de las tierras de conformidad con el derecho consuetudinario indígena y los principios de inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras. Además, en 1997, el gobierno boliviano estableció el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planeación, que fue encargado específicamente de asegurar la implementación de los derechos de los indígenas⁷. La dinámica de saneamiento físico legal de los TCOs mantuvo activas a las organizaciones indígenas.

A comienzos de setiembre del 2002 se expidió el Decreto Supremo 26705, Reglamento de Control y Preservación Ambiental. Hacia mayo del año 2005, se promulgó la Ley 3058, Ley de Hidrocarburos, en cuyo Capítulo I, Artículos 114 al 118, se establece por primera vez en el sistema legal boliviano el derecho a la consulta que asiste a los pueblos indígenas en este subsector, el cual, sin embargo, fue inmediatamente objeto de una acción de inconstitucionalidad⁸. Luego del desenlace judicial, los artículos pasaron a rezar como sigue:

⁷ Además se creó la Superintendencia Agraria, para hacerse cargo de la regulación y monitoreo del uso sostenible y el manejo de los recursos del suelo en armonía con los recursos de la flora y fauna de Bolivia, y la Judicatura Agraria, como la agencia responsable de administrar justicia en las disputas relacionadas con las tierras.

⁸ La Ley de Hidrocarburos, sin embargo, fue rápidamente objeto de una acción de inconstitucionalidad, tal como lo relata Alejandra Alayza Moncloa en el libro "No Pero Sí: Comunidades y Minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú". La referida acción cuestionaba las provisiones relativas a la consulta previa, entre ellas la relativa a que si los pueblos consultados no están de acuerdo, el Estado deberá buscar de llegar a una conciliación. La autora describe cómo el **Tribunal Constitucional** razonó que el derecho de consulta previa debe ser obligatorio en cuanto a su realización. Sin embargo, plantea la autora, el tribunal entendió que tal derecho no protege la posibilidad de un desacuerdo por parte de los pueblos consultados, bajo el argumento que una parte de la población no puede ir en contra de los intereses de toda la nación, representada por sus autoridades. La autora toma posición y afirma que "(la) previsión de la Ley se ponía en una situación políticamente posible, el desacuerdo del pueblo consultado, y ante ello preveía una solución, y de allí afirma, correctamente, que aquello es (...) compatible con el Convenio, pues su art. 6 indica que es finalidad de la consulta llegar a un acuerdo, esto es, que es posible que el Estado modifique su propuesta en el proceso de consulta y se busque una solución negociada. El Tribunal Constitucional, analizando sólo el art. 15 incl. 2 del Convenio, y sin considerar el art. 6 del mismo, considera que no es un objeto de la consulta buscar el consentimiento de los pueblos consultados. En efecto, el art. 6 del Convenio 169 sí indica que la consulta tiene como finalidad "llegar al consentimiento o acuerdo". Es decir, el Tribunal Constitucional no analiza los derechos contenidos en el Convenio 169 de modo sistemático. Tampoco el Tribunal tiene en cuenta el art. 7 del mismo Convenio que garantiza el derecho de los pueblos indígenas a definir sus prioridades de desarrollo."

ARTÍCULO 114º (Ámbito de Aplicación). En cumplimiento a los Artículos 4º, 5º, 6º, 15º y 18º del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley de la República Nº 1257, de 11 de julio de 1991, las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios, independientemente de su tipo de organización deberán ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera prevista en la presente Ley.

ARTÍCULO 115º (Consulta). En concordancia con los Artículos 6º y 15º del Convenio 169 de la OIT, la consulta se efectuará de buena fe, con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad. Deberá ser realizada por las autoridades competentes del Gobierno Boliviano y con procedimientos apropiados y de acuerdo a las circunstancias y características de cada pueblo indígena, para determinar en qué medida serían afectados y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las Comunidades y los Pueblos Indígenas y Originarios. La Consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser respetadas. En todos los casos, la Consulta se realizará en dos momentos:

- a) Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello; y,
- b) Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Cuando se trate de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse en lugares de ocupación de las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios y áreas de alto valor de biodiversidad, necesariamente tendrán que ser los de categoría 1 (Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral).

ARTÍCULO 116º (Responsabilidad Estatal). Las resoluciones y consensus registrados por las Autoridades Competentes como producto del proceso de consulta en sus dos momentos, tienen validez para las actividades hidrocarburíferas del proyecto objeto de la consulta. En caso de tener la consulta, reconocida en el Artículo 115º, un resultado negativo, el Estado podrá promover un proceso de conciliación en el mejor interés nacional.

ARTÍCULO 117º (Autoridad Competente para Ejecutar el Proceso de Consulta). Son responsables en forma conjunta de la ejecución del Proceso de Consulta las autoridades del Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, considerados autoridades competentes, para los fines del presente Capítulo El Proceso de Consulta deberá ser financiado por el Poder Ejecutivo, con cargo al proyecto, obra o actividad hidrocarburífera de que se trate.

ARTÍCULO 118º (Representación). Los procesos de consulta establecidos en el presente Capítulo, se realizarán con las instancias representativas de la Comunidades Campesinas y los Pueblos Indígenas y Originarios independientemente de su tipo de organización, respetando su territorialidad sus usos y costumbres, siendo nula cualquier otro tipo de consulta individual o sectorial.

A fines del 2005 fue electo Evo Morales, del Movimiento Al Socialismo, plataforma popular que enarbolaba una potente agenda indigenista, anunciando su intención de profundizar las políticas y las normas de promoción de los derechos indígenas. En enero del año 2006 el DS 26705, Reglamento de Prevención y Control Ambiental, es modificado y complementado por el DS 28592. En mayo del 2006 se expide el DS 28701, mediante el cual se nacionaliza la actividad petrolera, la cual pasa a ser desarrollada por la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) y sus subsidiarias. Con la nacionalización, el esquema tripartito típico del marco de interlocución Estado – Pueblos Indígenas – Empresas Petroleras adopta una variante en la cual el Estado aparece en la posición oficial pública y en la posición privada con agenda extractiva.

Como parte de las reformas anunciadas a favor de los pueblos indígenas, se expide en noviembre de ese mismo año la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3534), reimpulsando el proceso de saneamiento físico legal de los territorios Comunales Originarios, con su correlato de intensificación de la actividad organizativa de los pueblos indígenas⁹. En febrero del 2007 se expidió el Decreto Supremo 29033, Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas. Esta norma desarrolla un mecanismo para llevar a cabo el derecho a la consulta previa. Indica que la misma es obligatoria y que debe ser previa, transparente, informada, que debe considerar los “usos y costumbres” indígenas; y, finalmente, que respetar la decisión a la que se arribe luego del proceso de consulta. En mayo del 2008, mediante el Decreto Supremo 29574, se hacen

⁹ El nuevo gobierno también estableció nuevos organismos gubernamentales con el fin de tratar los asuntos indígenas. Se crean así la Unidad Integrada de Derechos Indígenas y el Comité Técnico Interinstitucional para los Pueblos Indígenas, adscritos al Ministerio de la Presidencia, y el Viceministerio de Justicia Basada en la Comunidad, adscrito al Ministerio de Justicia.

modificaciones al Decreto Supremo 29033. Estas dos normas son las primeras que regulan el supuesto específico de consulta a pueblos indígenas a propósito de proyectos hidrocarburíferos.

En febrero del 2009 entró en vigor la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que representa un renovado esfuerzo para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia. La nueva Constitución, en su Artículo 1, se establece que el país “se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. En el Artículo 2 establece que, “dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, el autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones, al reconocimiento de sus entidades territoriales”. Y en su Artículo 3 incorpora a los pueblos indígenas originarios campesinos como constitutivos del pueblo boliviano. En una serie de otras normas de sus 411 artículos y disposiciones transitorias y finales, la carta política mejora e incorpora los derechos otorgados anteriormente a la población indígena. En particular, la nueva Constitución toma plenamente en cuenta las provisiones del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en su Artículo 30 garantiza a éstos el derecho a la consulta previa “mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de instituciones indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, reforzando este derecho mediante el Artículo 352 para el caso de la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas, y estableciendo en el 353 la prioridad en el goce por los pueblos indígenas de los beneficios de la explotación de los referidos recursos cuando éstos se hallen en sus territorios¹⁰. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.. Además, la nueva Constitución ofrece a las poblaciones indígenas

¹⁰ En especial, artículos como el 218.II, 342, 343, 348.I, 349.I, 393, 394.III, 409.I

una “participación en los beneficios” cuando los recursos naturales sean extraídos de sus territorios; también gozan del derecho al “uso y el disfrute exclusivo de los recursos naturales renovables en su territorio, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros”. Tal como ya se explicó anteriormente, la Constitución mantiene la teoría nominalista o de dominio inminente, estableciendo expresamente que los recursos naturales son propiedad del pueblo boliviano y que el Estado los administrará en nombre del interés colectivo. En al sentido, el Artículo 348.I define a los hidrocarburos como recurso natural y les otorga el carácter de estratégicos y el status de interés público para el desarrollo del país. Recogiendo la racionalidad de la norma de nacionalización de los hidrocarburos, la Constitución en su Artículo 351.I establece que “El Estado asumirá el control y la dirección sobre la exploración, la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas públicas”. Y el Artículo 59.I, más específico sobre los hidrocarburos, señala que éstos, “son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano”, y que el Estado, “en nombre y representación del pueblo... ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización”.

Dado que la nueva Constitución ha entrado recientemente en vigor, es difícil determinar cómo serán implementadas estas disposiciones y cuáles serán las consecuencias sobre los pueblos indígenas. Conforme a las versiones de los funcionarios públicos entrevistados, en la agenda de cambios y adecuaciones legislativas y normativas en general, los cuerpos legales priorizados son la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Autonomías, ambas con incidencia directa sobre las reglas de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, incluidas aquellas sobre consulta.

A. Fases del Proceso

Primera Fase: Coordinación e Información

- **Convocatoria:** El MHE convocará por escrito, adjuntando toda la información pública sobre el proyecto, a las instancias de representación susceptibles de ser afectadas, con copia a sus niveles regional, departamental y nacional, a efectos de sostener una reunión de carácter informativo acerca de la actividad hidrocarburíferas y de coordinación sobre el desarrollo del proceso de consulta y participación. (Art. 10, inciso a)
- **Reunión Preliminar:** Es organizada por las instancias de representación a nivel local del Pueblo Indígena, las cuales definirán lugar y fecha del evento y comunicarán por escrito a la Autoridad Competente en un plazo no mayor a 7 días de recibida la Convocatoria, debiendo concretarse dicha reunión en un plazo no mayor a 10 días calendario de haber respondido a la Autoridad Competente (Art. 10, inciso b)

Segunda Fase: Organización y Planificación de la Consulta

- **Propuesta de Proceso:** En esta fase el Pueblo Indígena realizará la coordinación interna, según sus usos y costumbres, para presentar una propuesta escrita de realización del proceso de consulta y participación, la cual comunicará a la Autoridad Competente en un plazo no mayor a 10 días de realizada la reunión preliminar (Art. 11).
- **Contenido mínimo de la Propuesta de Proceso:** La propuesta escrita debe contener como mínimo (Art. 11, inciso I)
 - o Un plan de trabajo y cronograma que comprenda las actividades comunitarias, talleres, reuniones, asambleas, así como el lugar donde se realizarán las mismas
 - o Asesoría especializada requerida por el Pueblo Indígena para su adecuada participación
 - o Un presupuesto que incluya los costos que demandará el proceso de consulta y participación
- **Acuerdo para garantizar la ejecución de la Consulta y Participación**

- “Vencido el plazo, la Autoridad Competente responsable de este proceso, en coordinación con la instancia de representación local definida por las organizaciones susceptibles de ser afectadas que considere los niveles regionales, departamental y nacional (...) fijará una reunión en el área de influencia del proyecto, en un plazo no mayor a siete días calendario, para analizar la propuesta y la contrapropuesta de la Autoridad Competente, a efectos de llegar a acuerdos y suscripción de un acta de entendimiento que garantice la ejecución de la consulta y la participación” (Art. 11, párrafo II).

Tercera Fase: Ejecución de la Consulta

- El proceso de consulta y participación será ejecutado por la Autoridad Competente en coordinación con las instancias de representación de los Pueblos Indígenas (Art. 12, párrafo I). La ejecución del proceso de consulta y participación deberá cumplirse en los plazos establecidos en el acta de entendimiento, respondiendo a la naturaleza de la actividad hidrocarburíferas. Una vez cumplidos los plazos en el acta de entendimiento se establece un plazo perentorio adicional de hasta tres meses, para cumplir con el procedimiento de consulta, llegar a un acuerdo conjunto y firmar el Convenio de Validación correspondiente (Art. 12, párrafo II).

Cuarta Fase : Concertación

- **Suscripción de un Convenio:** Los resultados del proceso de consulta y participación concluirán con un documento de validación de acuerdos que serán establecidos en un Convenio suscrito entre la Autoridad Competente y las instancias representativas del Pueblo Indígena, previa aceptación y autorización expresa de las comunidades indígenas y originarias susceptibles de ser afectadas. Este documento de validación de acuerdos, recogerá la posición, observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas por el Pueblo Indígena que pudiera ser afectado. (Art. 13).

- **Obligatoriedad de los términos del Convenio**
 - o El Art. 15, párrafo II, establece la obligatoriedad de adoptar como criterio fundamental para la elaboración y aprobación del EEIA las observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas durante la 3ra y 4ta fases del proceso de consulta y participación.
 - o El Art. 16 faculta a la Autoridad Ambiental Competente para que, a pedido del Pueblo Indígena, inicie proceso administrativo contra la empresa consultora encargada del EEIA y/o al representante legal del proyecto, cuando no se hayan incorporado debidamente los resultados del proceso de consulta y participación.
 - o El Art. 17 establece que la Autoridad Ambiental Competente no emitirá la Declaratoria de Impacto Ambiental para el proyecto si se verifica la no incorporación de los resultados del proceso de consulta para la elaboración de los EEIA analíticos integrales.

- **Recursos Procesales Impugnatorios**
 - o El Art. 18, párrafo III, prevé los supuestos bajo los cuales el proceso de consulta puede ser anulado.

DS 29033 del 16 de febrero del 2007

Reglamento de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas para las Actividades Hidrocarburíferas

B. Supuesto de Aplicación

- Hipótesis situacional: el procedimiento de consulta y participación al Pueblo Indígena debe hacerse cuando se planifique o ejecute total o parcialmente dentro de un territorio indígena alguna de las actividades descritas en el Art. 31 de la Ley 3058.
- Hipótesis temporal
 - o “Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferas, siendo consición necesaria para ello; y

- Previamente a la aprobación de los EEIA, nivel Categoría I (Analítico Integral), según Art. 115 de la Ley 3058

C. Partes en el Proceso (Arts. 5 y 6)

- Responsable de la consulta
 - Autoridad Competente : MHE en coord.. con VmBRFyMA
 - Por el pueblo indígena : Instancias orgánicas
 - Por la empresa : Estudio de Impacto Ambiental

D. Solventación del Proceso (Art. 8)

- “El proceso de consulta y participación será financiado por el Poder Ejecutivo con cargo al proyecto, obra o actividad hidrocarburíferas de que se trate”

1.4.2. Colombia

Antecedentes y Marco Legal

En la nueva Constitución Colombiana de 1991 son principios constitucionales aplicables a las comunidades indígenas los siguientes artículos.

El **Artículo 1** define a la Nación Colombiana como un Estado social de derecho, descentralizado, democrático, participativo, pluralista, fundado en el respeto a la dignidad humana el trabajo, la solidaridad, y la prevalencia del interés general.

Regula como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios constitucionales, derechos y deberes, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación (**Artículo 2**), a la vez que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana (**Artículo 7**).

Se garantiza el derecho a la propiedad privada, ordena que el interés privado debe ceder ante el interés general, le asigna a la propiedad una función ecológica, como parte de su función social, ordenándole al Estado la protección y promoción de las formas solidarias y asociativas de propiedad (**Artículo 58**).

La Constitución Política igualmente no acoge un determinado sistema económico cuando consagra la libertad económica y de iniciativa privada, o regula la propiedad (CP.Arts. 333 y 58). Por el contrario, puede desprenderse de esta norma que se admite diversos modelos económicos gracias al reconocimiento de la diversidad cultural. Este el caso se trata de las economías de subsistencia de las comunidades indígenas que habitan el bosque húmedo tropical colombiano, en contraste con la economía capitalista. Uno y otro modelo de actividad económica están garantizados dentro de los límites del bien común.

Las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, son calificadas de inalienables, imprescriptibles e inembargables (**Artículo 63**). El derecho fundamental a la propiedad colectiva lleva implícito, dada la protección constitucional del principio de diversidad étnica y cultural, un derecho a la Constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas.

Tratándose de la explotación de recursos naturales, prevé que dicha explotación se hará sin desmedro de la integridad social, económica y cultural de las comunidades indígenas y además prevé la participación de los representantes de las comunidades en las decisiones que se adopten (**Artículo 330**). Este norma se complementa con el **Artículo 332** el que señala al Estado como propietario de subsuelo y de los recursos naturales no renovables

El **resguardo indígena**, institución legal y sociopolítica de origen colonial y de carácter especial, está conformado por una comunidad o parcialidad indígena que, con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste. En su ámbito interno el resguardo se rige por una organización ajustada al fuero indígena, es decir, con pautas y tradiciones culturales propias¹¹.

Artículo 68 inciso 5to, sobre el derecho al respeto de la identidad en materia educativa, y en el **Artículo 70**, relacionado con la cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y el reconocimiento por parte del Estado de la igualdad y la dignidad de todas las culturas que conviven en el país, así como la promoción de la investigación de la ciencia, del desarrollo y de la protección del patrimonio arqueológico de la nación. Esta figura se complementa con el **Artículo 72**, el que precisa que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. La Constitución Política igualmente dio especial

¹¹ La división de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior registra un total de 567 resguardos en el territorio nacional, con una extensión aproximada de 36.500.416 hectáreas, que albergan a una población cercana a los 800.271 personas, 67.503 familias.

En la región amazónica existen 88 resguardos, discriminados en tres departamentos: Putumayo (30 resguardos), Caquetá (38 resguardos) y Amazonas (28 resguardos). Ocupan un área aproximada de 9.922.146 hectáreas. Cuenta con una población de 29.073 personas, 5.619 familias.

En la zona de la Orinoquía se hallan 106 resguardos, distribuidos en los departamentos de Guainía (26 resguardos), Guaviare (19 resguardos), Meta (17 resguardos), Vaupés (2 resguardos) y Vichada (41 resguardos). Se extienden en 15.794.136 hectáreas aproximadamente. Su número de habitantes está por el orden de las 447.740 personas, 8.413 familias.

protección a los valores culturales y sociales encarnados en las comunidades indígenas que aún subsisten en el país. La importancia de estos valores se pone de presente de manera directa en el **Artículo 7** que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. En el artículo 8 sobre la obligación del Estado de proteger la riqueza cultural de la nación.

El Convenio No. 169 de la OIT ratificado, con anterioridad a la dación de la Constitución de 1991 por el Estado Colombiano a través de la Ley 21 del 02.03 de 1991, establece que es responsabilidad de los Estados el establecer medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones, y consultar a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas fue. Con ello Colombia incorpora los principios de la participación ciudadana (Art.2) en su nueva constitución promulgada el 20 de Julio del mismo año, y reconoce el respeto al derecho de la autonomía de los pueblos indígenas así como el derecho de sus autoridades a ejercer funciones jurisdiccionales en su territorio, en tanto no se contrapongan a la Constitución. El Derecho a la Consulta queda consagrado en los Artículo 40 y 330. La Ley 715 (Sistema General de Participación Ciudadana) del 21.12. 2001, en su artículo No. 82 se precisa asimismo que los resguardos Indígenas son también beneficiarios del Sistema General de Participaciones.

Asimismo, el referido Convenio 169, en su Artículo 7 determina que:

- Los gobiernos deben velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos.
- Deben considerarse los resultados de los estudios como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
- Los gobiernos deben tomar medidas, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios habitados por los pueblos interesados

Siguiendo lo normado por el referido Convenio, el Estado se compromete a que los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los

beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que pudieran sufrir como resultados de esas actividades.

Cabe precisar que la ley 89 de 1890 ya reconocía la existencia de las comunidades o parcialidades indígenas al permitir su representación mediante los cabildos. Entre las leyes más importantes formales y materiales que hacen parte y que consagran mandatos expresos sobre la protección de las comunidades indígenas, se destacan aparte de la ya mencionada ley 21 de 1991, la ley 2 de 1959, y la ley 99 de 1993.

Concordante con la Constitución Nacional, la **Ley Orgánica del Ministerio del Medio Ambiente (No. 99 de 1993)**, ordena que la explotación de los recursos naturales debe hacerse sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras y para este caso, el artículo 76 establece que las decisiones se toman previa consulta a los representantes de dichas comunidades, teniendo en cuenta que han desarrollado relaciones sociales, culturales y económicas con los recursos naturales.

En este sentido dicha ley desarrolla el mandato Constitucional y concreta la función del Estado en cuanto al reconocimiento de la participación y la protección de especial de los derechos, integridad, diversidad étnica y cultural, en el contexto ambiental de los proyectos. Al año siguiente se dicta la **Ley 134 de 1994** que promueve y norma la **Participación Ciudadana** la que regula la Consulta Popular, el Cabildo Abierto, la revocatoria del mandato, diversas modalidades de Referéndum y las iniciativas populares legislativas. A través de estas normas se democratiza la participación de las organizaciones civiles en el gobierno, a la vez que se establecen mecanismos de control y fiscalización.

A partir de las normativas indicadas y en forma gradual se empiezan a implementar procesos de consulta previa en proyectos de diversos sectores los que por su naturaleza impactaban sobre territorios indígenas. Adicionalmente, la Corte Constitucional se constituye desde un inicio en un órgano central en la protección de los derechos indígenas asegurando la jurisdicción constitucional

en la aplicación del sistema de justicia ordinario a través de la Acción de Tutela. A través de la tutela las poblaciones indígenas pueden interponer demandas que aseguren el reconocimiento a sus derechos sobre sus tierras y su cultura. A través de Leyes y Decretos que obligan al Estado a llevar a cabo consultas previas para iniciativas de proyectos que afecten los territorios indígenas (Decreto 1397, 1996). En dicho Decreto establece la obligatoriedad de la realización de los estudios participativos de impacto ambiental, social y cultural para efectos del otorgamiento de las Licencias Ambientales por parte del Ministerio del Ambiente.

Posteriormente, en 1998 se expide el **Decreto 1320 (Reglamento para la Consulta Previa con las Comunidades Indígenas y Negras para la Explotación de los Recursos Naturales dentro de su Territorio)** que norma la obligatoriedad de la consulta previa para estos casos se extiende mas allá de su exigencia en los Resguardo indígenas legalmente constituidos, incluyéndose también a cualquier territorio habitado en forma habitual o permanente por indígenas aunque estos no cuenten con el título de propiedad.

Con ello Colombia va construyendo una vasta jurisprudencia en el marco de una consistente estabilidad institucional en lo que respecta a las instancias responsables de la normatividad de la consulta previa. Paralelamente a este proceso normativo, las organizaciones indígenas se fueron fortaleciendo y ganando un mayor conocimiento de la legislación en lo relativo a los derechos y prerrogativas de la población indígena en el marco de la legislación colombiana.

En este proceso la demanda del pueblo indígena del grupo étnico U'wa al Ministerio de Medio Ambiente y la Empresa Petrolera Occidental de Colombia, Inc. en Setiembre de 1995 se logra un primer fallo favorable del Tribunal Superior de Bogotá declarando la inaplicabilidad de la Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio del Medio Ambiente seis meses antes, siendo esta sentencia luego revocada por la Corte Suprema al precisar que la jurisdicción competente para pronunciarse sobre la resolución objeto de la tutela era la jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ante la cual se adelantó la

correspondiente acción de nulidad interpuesta, igualmente, por el Defensor del Pueblo en primera y segunda instancia. A partir de ello la Corte concedió la tutela a los derechos de la participación, a la integridad étnica, cultural, social y económica y al debido proceso de la comunidad U'wa. Con ello ordenó que en un plazo de 60 días se llevase a cabo la consulta. Con esta sentencia se reconocen los derechos fundamentales, el derecho a la subsistencia del grupo étnico, y a su integridad étnica, social, económica y cultural. Asimismo, la sentencia estableció algunos requisitos mínimos que debían ser considerados en la consulta previa.

Sin duda este antecedente lleva al estado Colombiano a dar el Decreto 1320 de 1998 expedido por la Presidencia de la República en donde “se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”. Sin embargo, el 20 de Mayo de 1999 la sala de los Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció en el sentido que el mencionado Decreto quebrantaba los artículos 6 y 15 de la Ley 21 de 1991, pues este reglamento no fue sometido a consulta en los pueblos indígenas¹². Argumentaba asimismo que en su Primera Sección se precisa que era posible regular directamente el Artículo 330 de la Constitución Política de Colombia.

El Consejo de Estado dio respuesta a estas observaciones indicando que, entre otros, el referido reglamento incorporaba un periodo de seis meses para que se recabarían observación es recibidas para introducir las correcciones que fuesen necesarias, ya que, por otro lado, el reglamento facilitaba la preservación de las poblaciones impactadas por la explotación de un recurso en sus territorios. Sin embargo se anuló el literal d) del artículo 13 que limitaba las consultas en el tiempo, por no adecuarse al Artículo 2 de la Constitución.

¹² “El decreto 1320 de 1998 es considerado ilegal porque fue expedido sin haber sido consultado previamente con las comunidades como lo ordena la Ley 21 de 1991, el Decreto 1397 de 1996 crea la mesa permanente de concertación con las comunidades indígenas y la Ley 70 de 1993 en relación con la Comisión Consultiva de Alto Nivel para los derechos étnicos de las comunidades negras. Ambas instancias debieron ser consultadas antes de la expedición de este decreto. Este hecho generó incertidumbre jurídica y gran descontento por parte de las comunidades étnicas del país” (Rodríguez, Amparo 2005:8)

Posteriormente una Comisión de Expertos del Consejo de Administración de la OIT, atendiendo a reclamaciones presentadas entidades de trabajadores colombianos, recomienda a dicho Consejo que solicite al Gobierno la modificación del **Decreto 1320** para que este sea consultado con la población indígena de Colombia y solicita se tomen un conjunto de medidas para atender situaciones que se venían presentando con diversos pueblos indígenas.

Sin embargo y a pesar de los logros alcanzados en la protección de los derechos indígenas, en la perspectiva de las autoridades y miembros de los pueblos indígenas se cuestiona la consulta previa. La crítica se centra en los siguientes temas (Adolfo Carbajal et. al. 2009):

- La existencia de campos indeterminados en lo referente a los principios de autonomía y participación
- No consideran que las inversiones hidrocarburíferas conlleven “progreso y desarrollo” para ellos, sino para otros
- Consideran que el “derecho al dominio y mantenimiento de sus territorios se contradice con las normas y ordenamiento del Estado
- Cuestionan el “liberalismo” que no admite la existencia de “islas” que no estén abiertas a la inversión del gran capital

Desde la dación del Decreto 1320 en 1998, y en particular con la política promocional para el desarrollo de la exploración y explotación de los hidrocarburos tanto en las regiones de la Amazonia y la Orinoquia, como en las demás regiones de Colombia –incluyendo el zócalo continental, las experiencias con procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos se han multiplicado. El proyecto de crudos pesados en las regiones del Meta y Vichada hoy constituyen el frente expansivo de la industria petrolífera, y en los pobladores de estas regiones experimentan continuos procesos de consulta previa.

Los Procesos de Consulta Previa en la Actualidad

En el marco de la normatividad del Convenio 169 de la OIT, a partir de 1994, se han desarrollado más de 120 procesos de consultas previas.

En Colombia la Consulta Previa es mandatoria antes de emprender cualquier actividad de exploración o explotación de minerales, hidrocarburos y/u otros recursos naturales, que se encuentren en las tierras de dichos pueblos.

El proceso de consulta previa, es entendido por la legislación colombiana como un proceso de diálogo y concertación intercultural entre dos concepciones de desarrollo. Surge como un derecho fundamental (Sentencia SU 039/97) que tienen los miembros de las comunidades indígenas, negras y otras para poder conocer y determinar las acciones a seguir frente a un proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar dentro de su territorio, y afecte su integridad étnica y cultural.

Amparo Rodríguez ¹³ precisa que esta determinación es contraria a la Constitución Nacional y a la Ley 21/91, que siempre hablan de la consulta cuando los proyectos se realicen en Territorios Indígenas, nunca de resguardo o de reservas o zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras.

En Colombia la gestión de la Consulta Previa en cualquiera de los sectores en donde se proyecten iniciativas sobre territorios habitados por grupos étnicos diversificados, dependiendo del tipo de consulta que sea, es gestionada por el Ministerio del Interior y Justicia o por el Ministerio del Ambiente con acompañamiento del Ministerio del interior y Justicia (**Decreto 200 del 2003, modificado por el Decreto 1720 de 2008**).

Para la gestión de las Consultas Previas el Ministerio del Interior y Justicia cuenta con dos Direcciones (de Asuntos para Comunidades Indígenas,

¹³Rodríguez, Amparo "Comunidades Étnicas en Colombia. Cultura y Jurisprudencia. Universidad del Rosario. 2005.

Minorías y ROM, y de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueras). Ambas Direcciones cuentan con el apoyo profesional del Grupo de Consulta Previa, con 37 funcionarios, incluyendo tanto a personal de planta como a contratados externos. La función del Grupo de Consulta Previa es:

- Establecer espacios de coordinación interinstitucional que permitan definir las competencias y compromisos de cada entidad en el proceso de la consulta.
- Generar espacios y mecanismos que contribuyan al acercamiento y al diálogo armónico entre las partes involucradas.
- Contribuir a un proceso de información y retroalimentación permanente entre las partes involucradas en la consulta

Clases de Consulta Previa

Como se indica anteriormente, la normatividad colombiana establece dos clases de Consulta Previa:

Consulta sin Licenciamiento:

1. Se rige por la Constitución Política y la Ley 21 de 1991
2. La lidera el Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto 4331 de 2005.
3. Se realiza dentro del proceso de la licencia ambiental.

Consulta para Licenciamiento:

1. Se rige por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1320 de 1998.
2. La lidera el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el acompañamiento del MIJ.

Participación en los Procesos de Consulta Previa

En los procesos de Consulta Previa, en la fase de las audiencias públicas de las consultas participan:

A nivel institucional:

- Ministerio del Interior y de Justicia – funcionarios de las Direcciones correspondientes al caso del grupo étnico específicos en el que se lleva a cabo la consulta, y funcionarios del Grupo de Consulta. Este último tiene a su cargo coordinación interinstitucional del proceso de Consulta con las comunidades.
- Autoridad Ambiental: evaluación y seguimiento del Plan de Manejo Ambiental.
- Autoridades Locales de los Departamentos y Municipios del área de influencia del proyecto: acompañamiento y seguimiento del proceso.

A nivel comunitario:

- Autoridades, Representantes de las comunidades Indígenas - Junta directiva del Consejo Comunitario.-
- Miembros de la comunidad

A nivel de la Empresa:

- Representantes de la empresa con capacidad decisoria

Organismos de Control - Ministerio Público:

- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría General de la Nación
- Personerías Municipales
- Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria

A Nivel de acompañamiento:

- Las autoridades, comunidades y organizaciones indígenas o afro-colombianas, según sea el caso.

A. Etapas del proceso de Consulta Previa

- Socialización: Acercamiento e Información
- Reunión de Trabajo
- Análisis de Impactos, Concertación, Medidas de Manejo
- Protocolización y Acuerdos de la Consulta
- Seguimiento y Acompañamiento

B. Procedimiento para la Ejecución de una Consulta Previa

Etapa I: Preparación integral de la consulta previa

- Empresas solicitan certificación de presencia de comunidades
- Acercamiento e Información previa (Empresa-Grupos étnicos, Grupo de Consulta)
- Reunión Preparatoria de socialización y planeación y diseño de la Consulta (Empresa- Grupo de Consulta -Comunidades)
- Convocatoria (Grupo de Consulta) – Apertura Oficial del Proceso

Etapa II: Reunión de Trabajo del Proceso de Consulta Previa (concertación)

- Introducción (Empresa- Grupo de Consulta)
- Elaboración de estudios con participación de la comunidad.
- Identificación de Impactos y medidas de manejo a través de talleres (empresa-comunidades-Personería)
- Seguimiento y acompañamiento de tareas – Ministerio Público (Defensoría-Procuraduría-Personería)

Etapa III: Protocolización de la Consulta Previa-Reunión

- Convocatorias a la reunión de protocolización (Grupo de Consulta del MIJ- Vice-ministerio del Interior)

Reunión:

- Recuento de las actividades realizadas
- Concertación de medidas
- Determinación de compromisos y/o acuerdos (tiempos y responsables) - cronograma
- Elaboración y suscripción del acta

Etapa IV: Seguimiento - Consulta Previa

Mecanismos:

- Conformar en la reunión de protocolización un equipo conformado por las partes (empresa, organismos de control, comunidades, Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y Justicia).
- Monitorear y verificar el cumplimiento de los compromisos determinados o establecidos en el acta de protocolización.
- Establecer un cronograma de trabajo (visitas – seguimiento al acta suscrita)

C. Financiamiento de los procesos de Consulta Previa

Si bien, dependiendo del tipo de consulta, los procesos son liderados por funcionarios del Ministerio del Interior y Justicia o del Ministerio del Medio Ambiente, en el caso de consultas previas del sector hidrocarburos, dado lo remoto de sus ubicaciones, buena parte de los costos logísticos son asumidos por las empresas interesadas.

Nota: Nuevo Proyecto de Ley Estatutaria Elaborado por el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia

Desde el año 2009 ha venido circulando un nuevo proyecto de Ley sobre la Consulta Previa elaborado por el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y Justicia, el cual es intención del sector público que este sea su vez ser consultado con la población indígena del país, así como por las otras minorías étnicas. Este proyecto de Ley circula en la web y viene recibiendo comentarios y observaciones.

1.4.3. Ecuador

El Contexto Socio Económico

En las últimas décadas la población Indígena andina del Ecuador, en reacción a la concentración de la propiedad agraria, se vino organizando políticamente en asociaciones por filiación étnica y geográfica, las que se fueron integrando en federaciones, la mayor parte de las cuales se afiliaron a la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE. Las reformas agrarias inconclusas de 1964 y de 1973 en parte fueron en respuesta a las presiones de un movimiento indígena incipiente. Al no cristalizarse en cambios efectivos en el sistema de tenencia de la tierra, en 1990 recrudecen las presiones, momento en que se constituyen los gremios representativos antes indicados adquiriendo este movimiento un carácter étnico y no exclusivamente reivindicativo.

Por su parte, la emergencia del movimiento indígena amazónico irrumpe como reacción a los proyectos petroleros de la década del 70, cobrando creciente fuerza en la política nacional en las décadas de los 80 y 90. En el caso de los pueblos indígenas de la cuenca Amazónica estos en su mayor parte son representados por la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana – CONFENIAE, afiliada a su vez a la CONAIE.

La explotación petrolera se convirtió desde los 70 en un gran dinamizador de la economía ecuatoriana incrementando en 12 veces el PIB del país y multiplicando en más de diez las reservas monetarias ecuatorianas. Un crecimiento de la industria en una tasa promedio del 10% en las dos primeras décadas de la bonanza petrolera fomentó el desarrollo de una economía rentista incrementándose la capacidad de consumo nacional e internacional, en forma nada proporcional a la de la productiva doméstica, sumado a un desbocado proceso de endeudamiento. Esta tendencia se revierte a partir de 1983 con la caída de los precios del petróleo y la crisis global de las deudas públicas.

Por su parte, el inicio de la explotación petrolera en Ecuador, sin mayores salvaguardas ambientales y limitada responsabilidad social explica el sinnúmero de pasivos ambientales y conflictos sociales que se han sucedido en forma constante en el país. La creciente normatividad ambiental y social de los últimos años en su mayor parte no ha logrado revertir los impactos generados desde la década del 70.

Marco Constitucional y Legal de la Consulta Previa

Habiendo Ecuador ratificado el **Convenio 169 de la OIT** (15.5.98) y en parte como resultado de una prolongada negociación con el movimiento indígena en la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la **Constitución de la República del Ecuador de 1998**, se introdujeron algunas reformas correspondientes a las demandas de la dirigencia indígena alrededor de la temática de la diversidad étnica. Promulgada en junio de 1998, la constitución caracterizó al Estado como una entidad pluricultural y multiétnica (Art. 1), precisando que "los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades ancestrales y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible".

Reconocía asimismo una serie de derechos colectivos a los pueblos indígenas, designando a los órganos públicos responsables del Estado (Cap. IV, Art. 50 a 53, Cap. VII Arts. 54 a 58, Cap. XI, Arts. 83 y 84).

En lo referente al derecho a la consulta, la **Constitución de 1998** garantizaba expresamente el derecho a:

Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen (Capítulo 5 Sección 1, art. 84 inciso 5)

Un año mas tarde, en Julio de 1999, se promulgó la **Ley de Gestión Ambiental (R.O. 245, 07. 1999)**, la que establecía en el Art. 28 el mecanismo de consulta, y en el Art. 29 el derecho a la información respecto a actividades del Estado con posibles impactos ambientales:

Art. 28.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicios de la responsabilidad civil y penal por acusaciones maliciosamente formuladas.

El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.

Art. 29.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes.

Durante el año 1999 el Ministerio de Energía y Minas, en colaboración con el Banco Mundial, preparó un primer reglamento de consulta previa, el que no prospero pues las organizaciones indígenas señalaron que estas no habían participado en la discusión y preparación del mismo. Un nuevo intento el año 2000 para elaborar un reglamento de consulta previa y participación para el sector minero se frustró por desacuerdos surgidos con el Ministerio.

En ese contexto, al año siguiente - el 2000, se promulgó la **Ley de Promoción de la Inversión y Participación de la Ciudadanía (No. 2000-1)**, la que incluía un artículo sobre la consulta petrolera. La misma precisaba:

“Para ese objeto promoverán asambleas o audiencias públicas para explicar y exponer los planes y fines de sus actividades, las condiciones en que vayan a desarrollarse, el lapso de duración y los posibles impactos ambientales directos o indirectos que puedan ocasionar sobre la comunidad o sus habitantes. De los actos, acuerdos o convenios que se

generen como consecuencia de las consultas respecto de los planes y programas de exploración y explotación se dejará constancia escrita, mediante acta o instrumento público” (Título 3, Art. 40)

En atención a varias demandas legales, el Tribunal Constitucional del Estado modificó posteriormente al artículo 40 relativo al tema de la consulta con la población indígena y afroecuatoriana.

El 2001 un primer **Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (Decreto Ejecutivo 2982 del 24.08.1995)** del año 1995 del fue reemplazado por el **Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (Decreto Ejecutivo 1215, Registro Oficial 265 de 13 de Febrero del 2001)** . En el Artículo No. 9 de esta nueva versión se determina una etapa de información previa a la consulta a ser llevada a cabo por los “organismos de control”, entre otras disposiciones:

Art. 9.– Consulta.– Previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones petroleras aplicará en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente los procedimientos de consulta previstos en el Reglamento que se expida para el efecto. Previa a la ejecución de planes y programas sobre exploración y explotación de hidrocarburos, los sujetos de control deberán informar a las comunidades comprendidas en el área de influencia directa de los proyectos y conocer sus sugerencias y criterios. De los actos, acuerdos o convenios que se generen a consecuencia de estas reuniones de información, se dejará constancia escrita, mediante instrumento público, que se remitirá a la Subsecretaría de Protección Ambiental.

Los convenios se elaborarán bajo los principios de compensación e indemnización por las posibles afectaciones ambientales y daños a la propiedad que la ejecución de los proyectos energéticos pudieran ocasionar a la población. Los cálculos de indemnización se efectuarán bajo el principio de tablas oficiales vigentes.

Cuando tales espacios o zonas se encuentren dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, deberán observarse las disposiciones del plan de manejo de dicha zona, conforme la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento, aprobado por el Ministerio del Ambiente.

En este nuevo reglamento se mantuvo el Art. 37 de la versión original de 1995, el cual ya establecía la obligación de realizar una presentación pública de los Estudios Ambientales, encargando a la Subsecretaría de Protección Ambiental, quién “canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes”:

Art. 37.- Presentación pública.- Previo a la entrega de los Estudios Ambientales a la Subsecretaría de Protección Ambiental para su evaluación y aprobación, los sujetos de control realizarán una presentación pública de los Estudios de Impacto Ambiental para el proyecto respectivo, conjuntamente con representantes de la operadora, de la consultora ambiental y de la población del área de influencia directa, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Protección Ambiental, quien además canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes.

El año 2001 el Ministerio de Energía y Minas realiza un tercer intento conducente a la elaboración de un reglamento para la consulta previa, esta vez con apoyo de una consultora externa (Price Waterhouse), ejercicio que dio lugar a un a propuesta final. Presentado luego el documento a la COFENIAE, dicha organización regional indígena indicaba que el Presidente de la organización “no participó en la elaboración ni validación de ningún documento relacionado con la Consulta y Participación”, limitándose a dar “recomendaciones metodológicas” al proceso que garantizase la participación de las organizaciones indígenas, y pidiendo la suspensión del proceso en que se venía elaborando el mismo.

Asimismo, la COFENIAE, entre otros acuerdos, indicó que elaborarían, en consulta con las organizaciones de base, un reglamento de Consulta (Comunicado de la COFENIAE Puyo del 16 al 20 de Setiembre del 2002). Tras un primer intento fallido, la COFENIAE comisionó a Amazonía Gas, con apoyo del Banco Mundial, para la elaboración del propuesto reglamento. Esta nueva propuesta reglamentaria mantuvo la estructura lógica y temática de la propuesta hecha por la consultora Price Waterhouse pero incidía en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y sus coherencias con los derechos constitucionales y del Convenio 169.

Concluida la propuesta, ésta se envió al Ministerio de Energía y Minas, el que introdujo algunas modificaciones, enviándola luego para la aprobación de la Presidencia de la República. El Gobierno promulgó el **Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo 3401, Registro Oficial 728; 19.12.2002)**, el mismo que fue objetado por las organizaciones indígenas.

Este Decreto 3401 adolece de un vicio sustantivo ya que ni la Ley de Hidrocarburos ni la Ley de Gestión Ambiental contemplan la consulta a las comunidades indígenas, a pesar de que este Reglamento en sus considerandos se justifica apoyándose en ambas legislaciones.

Tras un período de inestabilidad política que llevaron a cambios sucesivos en la Presidencia del Ejecutivo, el Presidente Rafael Correa convocó a una Asamblea Constituyente el 15 de enero de 2007 por medio de una Consulta Popular. La nueva **Constitución de la República del Ecuador** aprobada por Referéndum Popular el 28 de Setiembre de 2008 refuerza la plataforma indigenista del Estado ecuatoriano a lo largo de su articulado (Título II, Capítulo 1 Art.10; Capítulo IV, Art. 56 a 60; Sección 2da, Art. 171, Art. 346 inciso 9), caracterizando en esta oportunidad al Ecuador como país intercultural y plurinacional.

El tema de la Consulta es explícitamente abordado en el capítulo IV, artículo 57, inciso 7:

“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.”

En lo referente a los recursos naturales no renovables, y en particular aquellos del subsuelo, se reiteró la normatividad que rige en todos los países de la región:

Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico.

Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.

En el caso del sector de hidrocarburos el **Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador de 1995** fue reemplazado en el 2001 por el **Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (DE-1215. RO 265: 13-feb-2001)**. En esta nueva versión se determina una etapa de información previa a la consulta a ser llevada a cabo por los “organismos de control”, entre otras disposiciones:

Art. 9.- Consulta.- Previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones petroleras aplicará en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente los procedimientos de consulta previstos en el Reglamento que se expida para el efecto. Previa a la ejecución de planes y programas sobre exploración y explotación de hidrocarburos, los sujetos de control deberán informar a las comunidades comprendidas en el área de influencia directa de los proyectos y conocer sus sugerencias y criterios. De los actos, acuerdos o convenios que se generen a consecuencia de estas reuniones de información, se dejará constancia escrita, mediante instrumento público, que se remitirá a la Subsecretaría de Protección Ambiental.

Los convenios se elaborarán bajo los principios de compensación e indemnización por las posibles afectaciones ambientales y daños a la propiedad que la ejecución de los proyectos energéticos pudieran

ocasionar a la población. Los cálculos de indemnización se efectuarán bajo el principio de tablas oficiales vigentes.

Cuando tales espacios o zonas se encuentren dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, deberán observarse las disposiciones del plan de manejo de dicha zona, conforme la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento, aprobado por el Ministerio del Ambiente.

Asimismo, se mantuvo el Art. 37 de la versión original, el que establece la obligación de realizar una presentación pública de los Estudios Ambientales, encargando a la Subsecretaría de Protección Ambiental quién “canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes”:

Art. 37.- Presentación pública.- Previo a la entrega de los Estudios Ambientales a la Subsecretaría de Protección Ambiental para su evaluación y aprobación, los sujetos de control realizarán una presentación pública de los Estudios de Impacto Ambiental para el proyecto respectivo, conjuntamente con representantes de la operadora, de la consultora ambiental y de la población del área de influencia directa, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Protección Ambiental, quien además canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes.

En su nueva versión reformada, la **Ley Reformatoria a la Ley 2007-85 de Hidrocarburos (Set. 2007)** se incluye la exigencia de la consulta, y precisa

Art. ...- Consulta. Antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, que se hallen en tierras asignadas por el Estado ecuatoriano a comunidades indígenas o pueblos negros o afroecuatorianos y, que pudieren afectar el ambiente, Petroecuador sus filiales o los contratistas o asociados, deberán consultar con las etnias o comunidades. Para ese objeto promoverán asambleas o audiencias públicas para explicar y exponer los planes y fines de sus actividades, las condiciones en que vayan a desarrollarse, el lapso de duración y los posibles impactos ambientales directos o indirectos que puedan ocasionar sobre la comunidad o sus el monitoreo, control y supervisión, deberán cumplir con las exigencias técnicas y de calidad establecidas por la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

Las empresas proveedoras de servicios tecnológicos de información, deberán estar debidamente calificadas y autorizadas por la Dirección Nacional de Hidrocarburos, para ubicar los dispositivos adecuados en oleoductos, poliductos, gasoductos, medios de transporte, etc.; teniendo entre otros parámetros: capacidad técnica y económica, así

como experiencia en el manejo de sistemas tecnológicos de información; y, las garantías que se consideren indispensables para lograr un beneficio efectivo para el Estado ecuatoriano¹⁴.

Se señala también que luego de efectuada la consulta, el ministerio del ramo, adoptará las decisiones que más convinieran a los intereses del Estado¹⁵.

Los Procesos de Consulta Previa en la Actualidad (Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo 3401, Registro Oficial 728; 19.12.2002)

A. Supuesto de Aplicación

- Hipótesis situacional:

La consulta a pueblos indígenas se dirige a las comunidades indígenas que se encuentren en el área de influencia directa de la licitación o del proyecto, en su caso; para cuyo efecto éstas podrán actuar a través de las organizaciones, legalmente establecidas, que las representen o de manera directa.

- Hipótesis temporal

¿Cuándo deben llevarse a cabo?

- a. Previa la convocatoria por parte del organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones a los procesos licitatorios hidrocarburíferos, en cuyo caso se denomina Consulta Pre – licitatoria
- b. Previa la aprobación de los estudios de impacto ambiental para la ejecución de actividades hidrocarburíferas, en cuyo caso se denomina Consulta Previa de Ejecución

¹⁴ Artículo agregado por Ley No. 85, publicada en Registro Oficial Suplemento 170 de 14 de Septiembre del 2007.

¹⁵ Nota: Artículo agregado por Art. 40 de Ley No. 2000, publicada en Registro Oficial Suplemento 144 de 18 de Agosto del 2000.

B. Principios generales a Considerarse en el proceso de la Consulta Previa

La presentación pública de los estudios ambientales en el sector hidrocarburífero se enmarca en la disposición del Art. 88 de la Constitución Política de la República y los Arts. 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental (RO 245, 30/07/99) que garantiza el derecho de las personas y los grupos sociales a ser informados y emitir sus criterios respecto a los proyectos de desarrollo.

De conformidad con la **Guía para las Presentaciones Públicas de los Estudios Ambientales en el Sector Hidrocarburífero** los objetivos de las presentaciones públicas son (*Guía DINAPA – 001 – 01, Octubre, 2001*):

- Informar a la comunidad del área de influencia, de manera eficiente y oportuna sobre la ejecución de nuevos proyectos hidrocarburíferos y sus estudios de impacto y planes de manejo ambiental, en el marco de la normativa ambiental vigente.
- Permitir a los funcionarios de la DINAPA encargados de la revisión técnica de los estudios ambientales, conocer de primera fuente los puntos de vista que tienen las distintas partes interesadas sobre el proyecto, el EIA y el PMA y que servirán como insumos en el respectivo análisis del estudio.
- Posibilitar que la compañía interesada en ejecutar el proyecto recoja información sobre la percepción y posiciones de las comunidades locales sobre el propio proyecto y su operación en general.

C. Integrantes del Proceso de Consulta Previa

Sector Público:

- Representante del Ministerio de Medio Ambiente, quién designa al facilitador de la consulta respecto a una terna presentada por la empresa interesada
- Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, Subsecretaría de Protección Ambiental

- Representante del gobierno local que rige administrativamente sobre el área de influencia del proyecto;
- Representante de otras instituciones públicas que realicen actividades en el área de influencia del proyecto y mantengan relación con las comunidades.

Comunidades

- Autoridades y representantes de las Comunidades de la zona de influencia directa del proyecto
- Representantes de las organizaciones indígenas regionales y nacionales
- Representantes de otras organizaciones de base locales
- Representante de otras instituciones privadas que realicen actividades en el área de influencia del proyecto y mantengan relación con las comunidades.
- Las autoridades de las juntas parroquiales existentes

Sector privado

- Empresa interesada o concesionaria
- Empresa consultora ejecutora de los Estudios Ambientales

El Ministerio de Energía y Minas, a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental, designará al Supervisor del Proceso, quien tiene la responsabilidad de registrar el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden a las partes en el procedimiento previsto en este reglamento. El Ministerio de Energía y Minas podrá designar como Supervisor del Proceso a la persona que considere adecuada (Art, 21)

D. Clases y Etapas de las Consultas Previas y Responsables del Proceso

Clases de Consulta: El Reglamento de Consulta contempla dos clases de de consulta, dependiendo a quienes está ésta dirigida:

- a) Los pueblos indígenas que habiten en las áreas de influencia directa de las licitaciones o de los proyectos hidrocarburíferos; y,
- b) Las personas naturales o jurídicas, especialmente del área de influencia directa de la licitación o del proyecto.

Etapas de las Consultas. Se norman los momentos o etapas de la consulta:

- a) **Consulta pre – licitatoria** (previa la convocatoria por parte del organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones a los procesos licitatorios hidrocarburíferos).

Objetivo:

Contar previamente con los criterios, comentarios, opiniones y propuestas de los pueblos indígenas que habiten en el área de influencia directa del bloque a licitarse relativos a los impactos socio - ambientales positivos y/o negativos que pueda causar en sus territorios la realización de los planes y programas que se desprendan de las licitaciones petroleras y de la suscripción de los contratos de exploración y explotación”.

Busca asimismo “recibir criterios sobre las estrategias y medidas socio-ambientales generales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relativas a los impactos socio - ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio - ambientales positivos, que deberá considerar el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en la realización de los procesos licitatorios petroleros, la adjudicación y suscripción de contratos y las actividades de control de ejecución de los mismos” así como “contar con los criterios sobre los mecanismos de participación de los pueblos indígenas que habiten en el

área de influencia directa del bloque a licitarse, a través de sus organizaciones representativas, en la ejecución de las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales negativos así como de impulso a los impactos socio - ambientales positivos que se causen en sus territorios las actividades hidrocarburíferas” en sus diversas fases.

La información que se recoja de la consulta deberá ser incluida en las bases de licitación en la documentación pre - licitatoria, demostrando ésta ser técnica, económicamente viable, y legalmente procedente.

Por su parte la consulta pre-licitatoria y de ejecución, deberá estar encaminada a la formulación de resoluciones y consensos sobre las medidas socio - ambientales que se determinen en cada caso, siempre y cuando dichas resoluciones y consensos estén enmarcados en la normativa vigente para las actividades hidrocarburíferas, el respeto a los derechos constitucionales colectivos de los pueblos indígenas.

Quién la convoca:

El organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones, previo conocimiento del Supervisor del Proceso del Ministerio de Energía y Minas, convocará a las comunidades indígenas y afroecuatorianas que habiten dentro de los límites de los bloques petroleros a licitarse y a la ciudadanía a la consulta PRE - licitatoria que se efectuará de acuerdo al procedimiento establecido en este reglamento.

La convocatoria a la que se refiere el párrafo anterior deberá hacerse mediante dos publicaciones en días consecutivos en dos periódicos de mayor circulación nacional y, de ser posible, en un periódico local de la circunscripción territorial correspondiente al área a ser licitada, así como mediante cuñas radiales en el área correspondiente al bloque a licitarse y a través de otros medios de comunicación disponibles que aseguren una efectiva difusión de la convocatoria.

La convocatoria deberá contener por lo menos la siguiente información:

- Identificación del bloque, denominación del área y ubicación geográfica;
- Objeto de la consulta;
- Mención general de las fases de la actividad hidrocarburífera que se llevarán a cabo;
- Mención general del marco regulatorio que rige el proceso de consulta previa;
- Cronograma y ubicación del proceso de consulta, así como instrumentos de consulta a aplicar; y,
- Ubicación de la Oficina de Consulta, período y horario que atenderá.

Quién es responsable de la ejecución:

La consulta pre - licitatoria deberá ser auspiciada y ejecutada por el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en tanto que la consulta previa de ejecución deberá realizarla la empresa que ejecute la actividad hidrocarburífera, en ocasión de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental, incluido el Plan de Relaciones Comunitarias.

Resultados esperados:

Las resoluciones y consensos entre el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones y las comunidades indígenas que deriven de las consultas pre - licitatorias se referirán a las estrategias y medidas socio - ambientales generales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con impactos socio - ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos, que deberá considerar el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en la realización de los procesos licitatorios hidrocarburíferos y las actividades de control de ejecución de los contratos que deriven de dichas licitaciones.

b) Consulta previa de ejecución: (Previa la aprobación de los estudios de impacto ambiental para la ejecución de actividades hidrocarburíferas)

Objetivo:

El objeto de la consulta previa de ejecución a pueblos indígenas busca contar previamente con los criterios, comentarios, opiniones y propuestas de las comunidades que se ubican en el área de influencia directa del proyecto, sobre los impactos socio - ambientales positivos y/o negativos específicos que pueda causar la realización de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como determinar las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio - ambientales positivos. Estos, de ser técnica y económicamente viables y legalmente procedentes, se incorporan en el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental, incluido el Plan de Relaciones Comunitarias de la empresa interesada.

Quién es responsable de la ejecución:

Deberá realizarla la empresa que ejecute la actividad hidrocarburífera, en ocasión de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental, incluido el Plan de Relaciones Comunitarias.

Convocatoria:

Convocatoria a la consulta previa de ejecución: Previo al inicio del desarrollo de actividades hidrocarburíferas, PETROECUADOR o sus filiales, sus contratistas o los contratistas del Estado para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas, previo conocimiento del Supervisor del Proceso del Ministerio de Energía y Minas, convocará a las comunidades indígenas y afroecuatorianas que se encuentren dentro del área de influencia directa del proyecto referido y a la ciudadanía en general, y especialmente a aquella asentada en dicha área, a participar en el proceso de consulta previa de ejecución establecido en este reglamento.

La convocatoria a la que se refiere el párrafo anterior deberá hacerse mediante dos publicaciones en dos días consecutivos en un periódico local de la circunscripción territorial correspondiente al área de influencia directa del proyecto y a través de la comunicación directa a los representantes de las comunidades del área de influencia directa del proyecto, así como mediante otros medios de difusión tradicionales disponibles. La convocatoria deberá contener la siguiente información:

- Denominación del área, ubicación geográfica e identificación del proyecto; la ubicación geográfica deberá incluir, de ser técnicamente posible, límites naturales identificables;
- Mención general del marco regulatorio que rige el proceso de consulta previa
- Descripción general de las actividades de desarrollo hidrocarburífero a realizarse, con indicaciones de lugares y tiempos aproximados dentro de los cuales van a efectuarse;
- Objeto de la consulta;
- Cronograma y ubicación del proceso de consulta previa, así como instrumentos de consulta a aplicar; y,
- Ubicación de la Oficina de Consulta, período y horario en el que atenderá.

El contenido de la convocatoria a la que hace referencia este artículo será previamente calificado por el Ministerio de Energía y Minas, previa opinión del Supervisor del proceso.

c). *Consulta de ejecución*

Objetivo:

Contar previamente con los criterios de la ciudadanía, especialmente de la población que se encuentre en el área de influencia directa del proyecto, respecto de las medidas ambientales de prevención, mitigación, control y rehabilitación que, de ser técnica y económicamente

viables y legalmente procedentes, se incorporarán en el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental, incluido el Plan de Relaciones Comunitarias.

Quien es responsable de la ejecución:

Deberá realizarla la empresa que ejecute la actividad hidrocarburífera

Participantes:

La consulta ciudadana está dirigida a la ciudadanía en general, especialmente a las personas naturales y jurídicas que se encuentren asentadas en el área de influencia directa de la licitación o del proyecto, y a las organizaciones de distinta índole que representen a dicha población, o parte de ella, propuestas a la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas por los sujetos encargados de realizar la consulta pre-licitatoria o de ejecución, sin perjuicio de la convocatoria abierta a la que hace referencia este reglamento.

d). Certificación

Certificación de la ubicación de las comunidades indígenas en la consulta pre -licitatoria: El organismo encargado de llevar a cabo los procesos licitatorios hidrocarburíferos deberá identificar las comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia directa de la licitación en la correspondiente estrategia que diseñe para efectos de preparar el proceso. Previa a la realización de la convocatoria a la que se refiere el artículo 23 de este reglamento, el organismo referido deberá remitir la lista de las comunidades identificadas al Consejo Nacional de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, para que éste certifique, en un plazo de quince días contados a partir de la presentación de la correspondiente solicitud, la presencia de dichas comunidades en el área de la licitación y, de ser del caso, proponga la inclusión o eliminación de determinada comunidad de acuerdo a su ubicación respecto del área a licitarse.

Esta certificación a la que hace referencia este artículo será conocida por el Ministerio de Energía y Minas, previa opinión del Supervisor del proceso.

e) Registro de Participantes

Registro de participación en los procesos de consulta previa: Los participantes de los procesos de consulta, ya sean éstos representantes del organismo encargado de llevar a cabo los procesos licitatorios, de las empresas hidrocarburíferas, de las comunidades indígenas o afroecuatorianas y de sus organizaciones representativas, de las personas jurídicas, así como las personas naturales que participen en los eventos de difusión, o hayan hecho llegar a la Oficina de Consulta sus criterios, comentarios, opiniones y propuestas en los términos descritos en los artículos 31 y 32 de este reglamento, deberán registrar su participación en cada caso, en la forma que consta en el anexo 1 de este reglamento(Art. 26)

f). Oficina de consulta

Inmediatamente después de la última publicación de la convocatoria al proceso de consulta previa, el organismo encargado de llevar a cabo la licitación o su delegado o la empresa que deba realizar la consulta previa de ejecución o su delegado, abrirán una Oficina de Consulta, debiendo correr con todos los costos que esto implique, así como equipar dicha oficina con el personal técnico y los materiales necesarios para llevar a cabo la difusión de la información y la recolección de criterios de las comunidades indígenas y afroecuatorianas y de la ciudadanía. El Ministerio de Energía y Minas, a través del Supervisor del proceso deberá registrar la apertura de la Oficina de Consulta.

En el caso de consultas pre - licitatorias, las o la Oficina de Consulta estarán ubicadas en las cabeceras cantonales de la circunscripción territorial en la que se encuentren los bloques a ser licitados.

En el caso de las consultas de ejecución, la Oficina de Consulta se ubicará en la cabecera cantonal o en la cabecera parroquial o en una de las comunidades que correspondan a la ubicación del proyecto, pudiendo, en el caso de que éste se ubique en áreas correspondientes a varios cantones o parroquias, ubicarse en cualquiera de las cabeceras correspondientes, al menos que la magnitud del proyecto amerite la apertura de más de una oficina.

La Oficina de Consulta permanecerá abierta por un plazo no menor a 30 días, en el caso de la consulta pre - licitatoria; y, no menor a 15 días en el caso de la consulta de ejecución; desde su apertura y hasta la conclusión del último evento correspondiente a instrumentos de consulta. La Oficina de Consulta atenderá en el horario preestablecido en la convocatoria correspondiente, horario que deberá ser cumplido estrictamente por el personal técnico del organismo encargado de llevar a cabo la licitación o su delegado o la empresa que deba realizar la Consulta Previa de Ejecución o su delegado.

g). Información

El organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones o la empresa que deba realizar la consulta previa de ejecución deberán poner a disposición de la ciudadanía en la Oficina de Consulta al menos la siguiente información:

1) En el caso de la consulta pre - licitatoria:

- El objeto de la consulta;
- La descripción general y en forma didáctica y apropiada del proceso licitatorio;
- La determinación de los límites geográficos de el o los bloques a licitarse;
- La determinación geográfica exacta del área de influencia directa de la licitación;
- El cronograma del proceso licitatorio;

- Una descripción completa y didáctica de la actividad hidrocarburífera que pueda desarrollarse una vez licitadas y contratadas las áreas correspondientes:
 - Descripción de las fases y actividades de un proyecto petrolero, desde la exploración inicial hasta la explotación, incluyendo la infraestructura y los procesos industriales sustanciales que se relacionan a cada fase y actividad dentro de dicho proyecto.
 - Sistematización y discusión de los posibles impactos sociales y ambientales que se pueden generar en las diferentes fases hidrocarburíferas, en lo posible con una presentación de ambos tipos de impactos, positivos y negativos.
 - Formas y prácticas comunes y comprobadas en la industria hidrocarburífera para manejar, controlar y mitigar los impactos negativos;
- La descripción de las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relacionadas con los impactos socio-ambientales negativos así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos que considerará el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en la preparación de documentos del proceso licitatorio; y,
- Los documentos correspondientes al marco regulatorio de la licitación en lo relativo a las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio-ambientales negativos así como de impulso a los impactos socio – ambientales positivos.

2) En el caso de la consulta previa de ejecución:

- El objeto de la consulta;
- Un resumen ejecutivo sobre el borrador del estudio de impacto ambiental del proyecto, con indicación de actividades, lugares y tiempos aproximados de ejecución;
- La descripción general y en forma didáctica y apropiada del proyecto hidrocarburífero sobre el cual se consulta, incluyendo la determinación exacta del área en que se ejecutará y sus límites geográficos, la

determinación del área de influencia directa y el cronograma del proceso de ejecución del referido proyecto;

- La descripción de las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relacionadas con los impactos socio-ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos, que emprenderá la empresa hidrocarburífera en la ejecución del proyecto sobre el cual se consulta; esto es:
 - Descripción de las fases y actividades de un proyecto petrolero, desde la exploración inicial hasta la explotación, incluyendo la infraestructura y los procesos industriales sustanciales que se relacionan a cada fase y actividad dentro de dicho proyecto.
 - Sistematización y discusión de los posibles impactos sociales y ambientales que se pueden generar en las diferentes fases hidrocarburíferas, en lo posible con una presentación de ambos tipos de impactos, positivos y negativos.
 - Formas y prácticas comunes y comprobadas en la industria hidrocarburífera para manejar, controlar y mitigar los impactos negativos; y,
- Los documentos correspondientes al marco regulatorio que rige la ejecución del proyecto en lo relativo a las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales negativos, así como de impulso, a los impactos socio-ambientales positivos, incluyendo el borrador del Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo correspondientes.

La información deberá ponerse a disposición del público en las instalaciones de la Oficina de Consulta. Cuando la información esté contenida en medios informáticos, la Oficina de Consulta deberá contar con los equipos necesarios para permitir el acceso a ella. La información que aplique de este artículo deberá ser presentada al momento de ejecutar los instrumentos de consulta previa y participación referidos en el artículo 32 de este reglamento.

h). Instrumentos de consulta previa y participación

Se podrán utilizar al menos los siguientes instrumentos: asambleas generales, talleres de discusión, reuniones bilaterales o conjuntas, audiencias y demás instrumentos de participación y modalidades de negociación que sean aplicables.

Es responsabilidad del organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones o de la empresa que deba realizar la consulta previa de ejecución, registrar ante el Ministerio de Energía y Minas, a través de la presentación de documentación pre-licitatoria sobre aspectos socio ambientales o a través del correspondiente estudio de impacto ambiental, según sea el caso, la memoria técnica y la sistematización de tales asambleas, talleres, reuniones y demás instrumentos utilizados, en los que se demuestre la recolección de los criterios vertidos en dichos eventos y el nivel de incorporación de los mismos, de ser técnica y económicamente viables y legalmente procedentes. Este registro es el único instrumento probatorio de la realización de tales actividades, y constituye requisito previo a la continuación de los procesos licitatorios o la aprobación de los estudios y planes de manejo ambiental, incluyendo los planes de relaciones comunitarias, para la ejecución de proyectos por parte de las empresas hidrocarburíferas.

i). Plazo para la realización de las consultas previas

- Procesos de consulta pre - licitatoria, éstos tendrán una duración no mayor a sesenta días contados a partir de la fecha de la última publicación de la convocatoria al proceso. Durante este plazo deberán llevarse a cabo todos los eventos de difusión de información y recolección de criterios, y, de ser el caso, haberse llegado a las correspondientes resoluciones y consensos sobre las medidas socio – ambientales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales

negativos así como de impulso a los impactos socio - ambientales positivos.

- En el caso de los procesos de consulta previa de ejecución, el plazo del que habla el párrafo anterior es de treinta días.

j). Procedimiento de evaluación del proceso de consulta

Una vez cumplido el plazo para la realización de las consultas previas y registrados los criterios, comentarios, opiniones y propuestas en los términos establecidos en los artículos anteriores, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones o la empresa que realiza la consulta previa de ejecución, a través de las secciones aplicables de la documentación pre - licitatoria o como anexo al Estudio Ambiental correspondiente, según el caso, remitirá a la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas el expediente completo del proceso para que éste proceda a evaluar y analizar la sistematización de mismo dentro de los pronunciamientos solicitados a los documentos mencionados.

De considerar el Ministerio de Energía y Minas que se requiere de información adicional o que no se han respetado los procedimientos establecidos en este reglamento, requerirá al organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones o a la empresa que ejecute la consulta previa de ejecución que complete la información o que subsane las omisiones procedimentales encontradas en un plazo no mayor a treinta días.

k). Procedimiento de análisis y evaluación para la incorporación de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas formuladas por los sujetos del proceso

El Ministerio de Energía y Minas, una vez recibido el expediente completo del proceso, habiéndose completado la información o subsanado las omisiones procedimentales, de así haberlo requerido en los términos del

artículo anterior, procederá a analizar y evaluar la sistematización de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas presentados por el organismo encargado de la licitación o la compañía que presenta un estudio ambiental, quienes aplicarán las siguientes reglas de clasificación:

- De haberse justificado plenamente criterios, comentarios, opiniones y propuestas respecto de las medidas socio-ambientales formuladas por los participantes del proceso de consulta previa, se registrará este hecho, indicando en donde se han incorporado;
- De haberse justificado parcialmente criterios, comentarios, opiniones y propuestas referidos en el párrafo anterior, deberán registrarse y fundamentarse dentro de la documentación pre - licitatoria o dentro del estudio ambiental, según el caso, técnica y jurídicamente las razones por las que no se acoge la parte descartada, en los términos del siguiente párrafo; y,
- Si a criterio del organismo encargado de la licitación o la empresa que pretende ejecutar un proyecto criterios, comentarios, opiniones y propuestas no contienen el sustento técnico o jurídico suficiente, los registrará y fundamentará este hecho dentro de la documentación, sea pre - licitatoria o un estudio ambiental, según el caso.

Los registros de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas presentados por los participantes del proceso que han sido justificados técnica o jurídicamente, total o parcialmente deberán ser considerados en los procesos licitatorios o en los estadios de impacto ambiental, según sea el caso. La totalidad de los registros a los que se hacen referencia en los literales a, b y c de este artículo constituyen información pública.

En cualquiera de los tres casos, el Ministerio de Energía y Minas, durante el proceso de revisión y evaluación de la documentación correspondiente a un proceso pre - licitatorio o de aprobación de un estudio de impacto ambiental, según el caso, podrá aceptar, observar o rechazar la calificación de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas presentada por el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones o la empresa que deba realizar la consulta de ejecución. La aceptación u observación o

rechazo se considerará motivadamente en el pronunciamiento pre-licitatorio sobre aspectos ambientales o en la resolución de aprobación del correspondiente estudio ambiental, según sea el caso, que debe emitir la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas.

1). Formalización y registro de resoluciones y acuerdos

Resoluciones, acuerdos y consensos en la consulta pre-licitatoria y de ejecución a pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades, deberá estar encaminada a la formulación de resoluciones y consensos sobre las medidas socio - ambientales que se determinen en cada caso, siempre y cuando dichas resoluciones y consensos estén enmarcados en la normativa vigente para las actividades hidrocarburíferas, el respeto a los derechos constitucionales colectivos de los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades.

Las resoluciones y consensos entre el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones y las comunidades indígenas que deriven de las consultas pre - licitatorias se referirán a las estrategias y medidas socio - ambientales generales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos, que deberá considerar el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en la realización de los procesos licitatorios hidrocarburíferos y las actividades de control de ejecución de los contratos que deriven de dichas licitaciones.

En relación a la consulta previa de ejecución, las resoluciones y consensos entre las comunidades indígenas y las empresas hidrocarburíferas versarán sobre las medidas socio - ambientales específicas de prevención, mitigación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio - ambientales positivos, que se incluirán en los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental, incluidos los planes de relaciones comunitarias.

En ambos casos, las resoluciones y consensos deberán ser debidamente validados por las comunidades indígenas y afroecuatorianas según sus normas estatutarias y, posteriormente, formalizados dentro de los plazos reglamentarios.

Las resoluciones y consensos celebrados de acuerdo a este reglamento se considerarán ley para las partes y los derechos y obligaciones que éstas adquieran en virtud de ellos serán legalmente exigibles ante los juzgados y tribunales de la República (Art. 13)

De acuerdo a Reglamento de Consulta, durante el periodo pre-licitatorio el Ministerio de Recursos naturales no Renovables (antes Ministerio de energía y Minas) procede a analizar y evaluar la sistematización de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas presentados por el organismo encargado de la licitación o la compañía que presenta un estudio ambiental. El Ministerio de Energía y Minas podrá aceptar, observar o rechazar la calificación de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas presentadas por el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones o la empresa que deba realizar la consulta de ejecución. La aceptación u observación o rechazo la emite la Subsecretaría de Protección Ambiental del mencionado Ministerio.

Al final del proceso de consulta previa al que hace referencia este reglamento, podrán quedar establecidas las resoluciones y consensos a los que han llegado los sujetos del proceso. Estas resoluciones o consensos serán suscritos por los sujetos del proceso y serán registrados en la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, el que incorporará las resoluciones y consensos referidos.

Al final del proceso de consulta previa al que hace referencia este reglamento, podrán quedar establecidas las resoluciones y consensos a los que han llegado los sujetos del proceso. De ser éste el caso, estas resoluciones o consensos constarán en los instrumentos públicos que correspondan, serán suscritos por los sujetos del proceso y serán registrados en la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de

Energía y Minas. Este órgano del Ministerio de Energía y Minas incorporará las resoluciones y consensos referidos, según consta en las disposiciones especiales del capítulo II de este título.

m). Conclusión del proceso

El proceso concluye una vez cumplidos los plazos en los cuales deberán llevarse a cabo todos los eventos de difusión de información y recolección de criterios, y, de ser el caso, haberse llegado a las correspondientes resoluciones y consensos sobre las medidas socio - ambientales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relacionadas con los impactos socio - ambientales negativos así como de impulso a los impactos socio - ambientales positivos. En caso de que se llegue a resoluciones y consensos en el proceso de consulta Pre-licitatoria, éstos deberán ser formalizados y protocolizados y serán registrados en la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas. Las resoluciones y consensos referidos son de obligatorio cumplimiento para los sujetos de la consulta y podrán ser perseguidos por las vías administrativas y judiciales que se encuentren en vigencia en el país. Así mismo, constarán en el sistema especial de licitación en los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos.

n). Responsabilidad por el cumplimiento de las resoluciones y consensos registrados

Las resoluciones y consensos contenidos en los instrumentos públicos registrados tendrán carácter de vinculantes para las partes. Las partes son responsables por las decisiones y acciones que se desprendan del proceso de consulta contenido en este reglamento y en tal virtud se podrá requerir su cumplimiento administrativo, judicial o extrajudicialmente.

E. Elementos críticos del proceso conducente a la Consulta Previa

a). Información

Los participantes de los procesos de consulta están obligados a presentar la información ambiental y social veraz y que incluya los datos y elementos necesarios que permitan determinar adecuadamente los posibles impactos socio-ambientales positivos y/o negativos de que habla el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador y este reglamento, y las medidas socio - ambientales de prevención y remediación correspondientes. Se excluye de esta obligación la información que, por razones contractuales o legales, sea considerada reservada o que conste en acuerdos de confidencialidad.

Asimismo, los mecanismos para la realización de los procesos de consulta procurarán un alto nivel de participación y una amplia difusión.

En lo posible se recurrirá a facilitadores que puedan manejar la consulta en las lenguas locales.

b). Participación

El Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas indica que en estos procesos se procurará un alto nivel de participación y una amplia difusión. Se señala la necesidad de la presentación a los integrantes de las comunidades de los temas materia de la consulta en su propia lengua. Asimismo, el reglamento precisa que los mecanismos de difusión de la información deberán sujetarse, en la medida de lo posible, a las costumbres de los respectivos pueblos y nacionalidades.

Por otro lado el reglamento plantea la participación de la población indígena en los procesos de consulta en calidad de técnicos, de haberos, y facilitadores, así como en los estudios ambientales y planes de manejo. Señala también la existencia de procedimientos normativos para que las

comunidades se beneficien de los recursos económicos que generen los proyectos y para establecer compensaciones por las afectaciones que pudiesen generar los proyectos.

En el 1999 en que se promulga la **Ley de Gestión Ambiental (No. 97- 37 R.O. 245 de 30/07/1999)** se establece la importancia de la participación en la gestión ambiental y la exigencia de los “mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado”. Se precisa que “El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.” (Artículos 20, 28 y 29)

Una versión nueva de la ley se promulga en el 2004 (**Codificación 2004-19**) en su **Artículo 9, Inciso” m”** se promueve la participación de la comunidad en la formulación de políticas ambientales y en acciones orientadas a proteger el medio ambiente, y mantiene lo normado en el artículo 28 y de la **Ley de Gestión Ambiental de 1999** en lo referente a la consulta.

Asimismo, Ecuador cuenta con una reglamentación para la participación ciudadana en la gestión ambiental, la que contribuye a reforzar los mecanismos de la consulta previa.

Nota:

El 19.10. 2006 se promulga el **Reglamento al Artículo 28 de la Ley de la Participación Ciudadana y Consulta Previa (que regula la Ley de Gestión Ambiental)** en donde se establece que el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable queda encargado de establecer las directrices generales sobre los procedimientos de participación ciudadana y consulta previa. Otorga al Ministerio del Medio Ambiente la responsabilidad de ejecutar los procedimientos de la participación ciudadana y la consulta

previa. En su Art. 11 establece las dos clases de Consulta Previa antes establecidos en el Reglamento **de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo 3401, Registro Oficial 728; 19.12.2002)**. Determina que dicho Ministerio nombrará un órgano coordinador como responsable técnico y operativo de la organización y ejecución del procedimiento de la Consulta Previa de pre-ejecución, y determina sus funciones y quienes son objeto de la consulta, así como de los procedimientos a seguirse. Asimismo contratará al facilitador del proceso.

En su Capítulo segundo regula la consulta para la etapa de previa a la ejecución estableciendo los procedimientos a seguirse, y dándole la responsabilidad del desarrollo de la consulta al Ministerio de Medio Ambiente, quién, como hemos indicado en el acápite correspondiente, designa al facilitador responsable de la implementación de la consulta de una terna de facilitadores propuestos por el promotor de la actividad o proyecto.

La Ley indicada establece también la necesidad de constituir una Comisión de Vigilancia, conformada por tres miembros de la comunidad.

c). La Participación Ciudadana en la gestión Ambiental

La participación ciudadana en la gestión ambiental tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable, para que las actividades o proyectos que puedan causar impactos ambientales se desarrollen de manera adecuada, minimizando y/o compensando estos impactos a fin de mejorar la condiciones ambientales para la realización de la actividad o proyecto propuesto en todas sus fases (Libro VI: de la Calidad Ambiental; Título I: Del Sistema único de Manejo Ambiental, Capítulo III, Artículo 20)

La participación social en la gestión ambiental se rige por los principios de legitimidad y representatividad y se define como un esfuerzo tripartito entre i) las instituciones del Estado; ii) la ciudadanía; y, iii) el promotor interesado en realizar una actividad o proyecto.

Por lo tanto, los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones deberán dirigirse prioritariamente a:

- i. La población en el área de influencia de la obra o proyecto;
- ii. Los organismos seccionales que representan la población referida en el literal anterior;
- iii. Las organizaciones de diferente índole que representan a la población o parte de ella en el área de influencia de la obra o proyecto; sin perjuicio de que estos procesos estén abiertos a otros grupos y organizaciones de la sociedad civil interesados en la gestión ambiental.

a) Momentos de participación.- Los momentos de participación ciudadana obligatorios y mínimos para el promotor de la actividad o proyecto propuesto son:

- a.1) durante la elaboración de los términos de referencia y previo a su presentación a la autoridad ambiental de aplicación para su revisión y aprobación; y,
- a.2) previo a la presentación del estudio de impacto ambiental a la autoridad ambiental de aplicación en base de un borrador de dicho estudio.

La información a proporcionarse a la comunidad debe responder a criterios tales como: lenguaje sencillo y didáctico; información completa y veraz; en lengua nativa, de ser el caso.

b) Mecanismos de participación.- Los mecanismos para la realización de los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones procurarán un alto nivel de posibilidades de participación, por lo que puede resultar necesario en ocasiones aplicar varios mecanismos

complementarios en función de las características socio-culturales de la población en el área de influencia de la actividad o proyecto propuesto. La combinación de los mecanismos aplicados así como el análisis de involucrados base para la selección de mecanismos deberán ser documentados y justificados brevemente en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental. Los mecanismos para la información pública pueden comprender:

- b.1) Reuniones informativas (RI): En las RI, el promotor informará sobre las principales características del proyecto, sus impactos ambientales previsibles y las respectivas medidas de mitigación a fin de aclarar preguntas y dudas sobre el proyecto y recibir observaciones y criterios de la comunidad.
- b.2) Talleres participativos (TP): Además del carácter informativo de las RI, los TP deberán ser foros que permitan al promotor identificar las percepciones y planes de desarrollo local para insertar su propuesta de medidas mitigadoras y/o compensadoras de su Plan de Manejo Ambiental en la realidad institucional y de desarrollo del entorno de la actividad o el proyecto propuesto.
- b.3) Centros de Información Pública (CIP): El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental, así como documentación didáctica y visualizada serán puestos a disposición del público en una localidad de fácil acceso, contando con personal familiarizado con el proyecto u obra a fin de poder dar las explicaciones del caso.
- b.4) Presentación o Audiencia Pública (PP): Durante la PP se presentará de manera didáctica el proyecto, el Estudio de Impacto y el Plan de Manejo Ambiental para luego receptar observaciones y criterios de la comunidad.
- b.5) Página web: El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental podrán ser publicados también en una página web, siempre y cuando su ubicación (URL) sea difundida suficientemente para garantizar el acceso de la ciudadanía.

b.6) Otros, tales como foros públicos, cabildo ampliado y mesas de diálogo, siempre y cuando su metodología y alcance estén claramente identificados y descritos en el Estudio de Impacto Ambiental.

c). Impugnación:

Los promotores que se sintieren afectados, en sede administrativa, podrán presentar su respectiva impugnación contra los actos administrativos expedidos por la respectiva autoridad ambiental de aplicación. El procedimiento impugnatorio en sede administrativa de los actos administrativos emanados por las respectivas autoridades ambientales de aplicación se regirá a la normatividad legal propia que regenta a cada una de las entidades y órganos con competencia ambiental, propia o delegada. (Capítulo V, ART. 26)

d). Mecanismos de Información y Participación social: acceso a la documentación ambiental (Capítulo VI art. 101)

Las entidades ambientales, en todos sus niveles pondrán a disposición de la ciudadanía todo tipo de informes de los regulados sobre sus planes, auditorias, estudios y otros documentos ambientales. Estos documentos reposarán en la biblioteca, archivos u oficinas de dichas entidades ambientales de manera permanente, así como, de disponerlo, en el portal de Internet de la entidad ambiental de control mientras dura el proceso de revisión y aprobación. Estos documentos podrán ser fotocopiados a costo del interesado. En caso de existir detalles técnicos que constituyan secreto industrial del regulado, la página o partes específicas serán restringidas, pero el resto del documento estará disponible.

e). Sistema de Información Ambiental Nacional (Art. 102)

Las entidades miembros del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental remitirán la totalidad de la información en materia de prevención y control de la contaminación a la Autoridad Ambiental Nacional al menos una vez por año en un plazo no mayor a 60 días posteriores a la finalización del año calendario para su incorporación en el registro correspondiente del Sistema de Información Ambiental Nacional, acorde con los lineamientos que

para el efecto establecerá la Autoridad Ambiental Nacional. Esta información será de carácter público y formará parte de la Red Nacional de Información Ambiental, la que tiene por objeto registrar, analizar, calificar, sintetizar y difundir la información ambiental nacional. Esta información estará disponible en el portal de Internet de la Autoridad Ambiental Nacional y será actualizada al menos de manera anual en el primer trimestre de cada año.

f). Difusión de la Información Ambiental (Art. 103)

La entidad ambiental de control publicará una vez al año, durante el primer trimestre, en el diario de mayor circulación de su jurisdicción y en su portal de internet, un listado de los regulados que presentaron informes de auditoría ambiental de cumplimiento con las normativas ambientales vigentes y con su plan de manejo ambiental durante el año inmediato anterior y el resultado de la revisión del informe de auditoría ambiental por parte de la autoridad. El contenido mínimo del extracto será el siguiente:

- Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto, obra o actividad, indicando el nombre del proyecto o actividad;
- Breve descripción del tipo de proyecto o actividad de que se trata;
- Ubicación del lugar o zona (parroquia, ciudad, cantón, provincia) en la que se encuentra el proyecto o actividad.

g). Presentación de Observaciones (Art. 104)

Las personas u organizaciones de cualquier tipo, domiciliadas en el país, con interés directo o no en la actividad, informarán por escrito a la entidad ambiental de control sus observaciones a los planes de manejo o auditorías ambientales que estén siendo o hayan sido revisados.

La entidad ambiental de control podrá aceptar o rechazar las observaciones efectuadas. De acogerlas, los responsables de las actividades de las que tratan los documentos, deberán efectuar los alcances que dichas observaciones conlleven.

Si las observaciones son rechazadas por la entidad ambiental de control, los individuos u organizaciones de la sociedad civil, podrán insistir en las mismas, utilizando los recursos administrativos del caso.

h). Denuncias Cívicas (Art. 105)

Para denunciar las infracciones ambientales de cualquier tipo, la ciudadanía presentará a la entidad ambiental de control, en forma escrita, una descripción del acto que se denuncia, su localización y posibles autores del hecho. De comprobarse los hechos denunciados, la entidad ambiental procederá a sancionar a los autores y/o poner el caso en manos de los jueces civiles o penales correspondientes. La entidad ambiental de control, solicitará la realización inmediata de una Auditoría Ambiental de Cumplimiento.

En caso de existir denuncias en contra de una entidad ambiental de control, de un regulador ambiental por recurso natural o de un regulador ambiental sectorial, éstas se dirigirán a la Contraloría General del Estado y al Ministerio del Ambiente.

En caso de que la denuncia verse sobre actuación ineficiente de los entes de control ambiental en sucesos ambientales que están actualmente en curso, el Ministerio del Ambiente deberá adoptar en forma perentoria, las medidas administrativas o técnicas necesarias para evitar que tal suceso afecte a la ciudadanía, los recursos o ecosistemas naturales.

i). Información de Impactos Específicos (Art. 106)

Las entidades ambientales de control, los reguladores ambientales por recurso natural y los reguladores ambientales sectoriales informarán oportuna y suficientemente los impactos ambientales actuales o potenciales que por cualquier motivo afectaren directa o indirectamente a una área geográfica, sector socioeconómico o grupo social. Esta información se la proporcionará en forma de:

Mecanismos de Información y Participación Social (Capítulo VI)

j). Acceso a la Documentación Ambiental (Art. 101)

Las entidades ambientales, en todos sus niveles pondrán a disposición de la ciudadanía todo tipo de informes de los regulados sobre sus planes, auditorías, estudios y otros documentos ambientales. Estos documentos reposarán en la biblioteca, archivos u oficinas de dichas entidades ambientales de manera permanente, así como, de disponerlos, en el portal de Internet de la entidad ambiental de control mientras dura el proceso de revisión y aprobación. Estos documentos podrán ser fotocopiados a costo del interesado. En caso de existir detalles técnicos que constituyan secreto industrial del regulado, la página o partes específicas serán restringidas, pero el resto del documento estará disponible.

k). Sistema de Información Ambiental Nacional (Art. 102)

Las entidades miembros del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental remitirán la totalidad de la información en materia de prevención y control de la contaminación a la Autoridad Ambiental Nacional al menos una vez por año en un plazo no mayor a 60 días posteriores a la finalización del año calendario para su incorporación en el registro correspondiente del Sistema de Información Ambiental Nacional, acorde con los lineamientos que para el efecto establecerá la Autoridad Ambiental Nacional. Esta información será de carácter público y formará parte de la Red Nacional de Información Ambiental, la que tiene por objeto registrar, analizar, calificar, sintetizar y difundir la información ambiental nacional. Esta información estará disponible en el portal de Internet de la Autoridad Ambiental Nacional y será actualizada al menos de manera anual en el primer trimestre de cada año.

l). Difusión de la Información Ambiental (Art. 103)

La entidad ambiental de control publicará una vez al año, durante el primer trimestre, en el diario de mayor circulación de su jurisdicción y en su portal de internet, un listado de los regulados que presentaron informes de auditoría ambiental de cumplimiento con las normativas ambientales vigentes y con su plan de manejo ambiental durante el año inmediato anterior y el resultado de la revisión del informe de auditoría ambiental por parte de la autoridad. El contenido mínimo del extracto será el siguiente:

- Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto, obra o actividad, indicando el nombre del proyecto o actividad;
- Breve descripción del tipo de proyecto o actividad de que se trata;
- Ubicación del lugar o zona (parroquia, ciudad, cantón, provincia) en la que se encuentra el proyecto o actividad.

m). Presentación de Observaciones (Art. 104)

Las personas u organizaciones de cualquier tipo, domiciliadas en el país, con interés directo o no en la actividad, informarán por escrito a la entidad ambiental de control sus observaciones a los planes de manejo o auditorías ambientales que estén siendo o hayan sido revisados.

La entidad ambiental de control podrá aceptar o rechazar las observaciones efectuadas. De acogerlas, los responsables de las actividades de las que tratan los documentos, deberán efectuar los alcances que dichas observaciones conlleven.

Si las observaciones son rechazadas por la entidad ambiental de control, los individuos u organizaciones de la sociedad civil, podrán insistir en las mismas, utilizando los recursos administrativos del caso.

n). Denuncias Cívicas (Art. 105)

Para denunciar las infracciones ambientales de cualquier tipo, la ciudadanía presentará a la entidad ambiental de control, en forma escrita, una descripción del acto que se denuncia, su localización y posibles autores del hecho. De comprobarse los hechos denunciados, la entidad ambiental procederá a sancionar a los autores y/o poner el caso en manos de los jueces civiles o penales correspondientes. La entidad ambiental de control, solicitará la realización inmediata de una Auditoría Ambiental de Cumplimiento.

En caso de existir denuncias en contra de una entidad ambiental de control, de un regulador ambiental por recurso natural o de un regulador ambiental sectorial, éstas se dirigirán a la Contraloría General del Estado y al Ministerio del Ambiente.

En caso de que la denuncia verse sobre actuación ineficiente de los entes de control ambiental en sucesos ambientales que están actualmente en curso, el

Ministerio del Ambiente deberá adoptar en forma perentoria, las medidas administrativas o técnicas necesarias para evitar que tal suceso afecte a la ciudadanía, los recursos o ecosistemas naturales.

o). Información de Impactos Específicos (Art. 106)

Las entidades ambientales de control, los reguladores ambientales por recurso natural y los reguladores ambientales sectoriales informarán oportuna y suficientemente los impactos ambientales actuales o potenciales que por cualquier motivo afectaren directa o indirectamente a una área geográfica, sector socioeconómico o grupo social. Esta información se la proporcionará en forma directa y/o a través de medios de información.

Otras normas legales que legislan en torno a la participación ciudadana

Decreto Ejecutivo 1040 (Registro Oficial 332.) Reglamento de aplicación de los Mecanismos de Participación de Gestión social establecidos en la Ley de Gestión ambiental (08..05.2008)

Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de gestión Ambiental, Acuerdo 112 (17.07.08)

Ministerio de Coordinación de Patrimonio Cultural y Natural fue creada mediante Decreto Ejecutivo 117A en 17 de febrero del 2007

F. Procedimiento y Requerimientos para la Ejecución de una Consulta Previa (Reglamento al Artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental)

a) Logística: a ser proveída por la empresa interesada

b) Sede de la Consulta: Con el objeto de posibilitar mayor asistencia de la gente de la comunidad al evento y garantizar que toda la población esté

informada del proyecto, la presentación pública se llevará a cabo en la comunidad ubicada en el área de influencia directa del proyecto; salvo que consideraciones especiales, debidamente justificadas, impliquen su realización en un sitio distinto

c) Invitaciones: La empresa deberá preparar las invitaciones personalizadas que deben ser impresas en papel sin membrete, para la firma de la DINAPA, según el modelo que sigue:

- Agenda
 - Saludo inicial (DINAPA) 05 – 10 min
 - Explicación de la agenda y la metodología (facilitador) 10 – 15 min
 - Presentación del estudio (consultora ambiental) 45 – 75 min
 - Foro de intercambio de criterios 60 – 90 min
 - Palabras de cierre (empresa operadora) 05 – 10 min
 - Clausura (DINAPA) 05 – 10 min
- Facilitación

La facilitación del evento deberá ser imparcial y estará a cargo de una persona sin relación de dependencia y/o subordinación con la operadora, la contratista o el gobierno local; podrá pertenecer a la comunidad mientras no ocupe ningún cargo directivo, ni tener conflicto de intereses sobre el particular.

d) Coordinaciones:

Quince días antes de la fecha propuesta para la presentación pública, la operadora deberá enviar a la DINAPA la siguiente documentación:

- Mapa de asentamientos humanos en el área de influencia del proyecto
- Número de pobladores del área de influencia del proyecto
- Lista de invitados con su representación
- Resumen ejecutivo del proyecto
- Agenda tentativa del evento
- Lugar, fecha y hora propuestos para el evento
- Nombre del facilitador

Luego de revisada la documentación enviada y consensuados los alcances y Características del evento con la empresa, la DINAPA firmará las invitaciones

del evento. A partir de lo cual la operadora tendrá ocho días para hacer entrega de la invitación a las comunidades. La empresa deberá llevar un registro de la recepción de la invitación que se incluirá en la documentación del evento.

e) Registro de recepción de invitaciones y de participantes, Libro de Actas, Memoria gráfica (fotografías o filmación, con permiso previo de las autoridades locales.

Al final de la presentación pública, los participantes deberán suscribir un acta que sintetice los principales puntos tratados en la reunión. Esta acta, junto con el registro de recepción de las invitaciones, deberá incluirse como un anexo del estudio de impacto ambiental a ser entregado a la Subsecretaría de Protección Ambiental. En el caso de adendum o alcance de los EsIA originales, la operadora deberá entregar como anexo del estudio un acta en la cual conste que la comunidad del área de influencia directa ha sido comunicada de las nuevas actividades a realizarse, los impactos y las medidas de mitigación correspondientes¹⁶.

G. Financiamiento de los procesos de Consulta Previa para el desarrollo de Actividades Hidrocarburíferas:

- El financiamiento de los costos de la consulta Pre-licitatoria: Los costos del proceso de consulta y participación de la consulta pre -licitatoria le corresponde al organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones. Los costos de participación de los sujetos de la consulta involucrados, sus propios gastos de movilización y promoción de sus posiciones, entre otros de igual naturaleza, les corresponde a cada uno de los sujetos de la consulta, sin perjuicio de que excepcionalmente los pueblos indígenas, participantes en el proceso de consulta, puedan llegar a acuerdos específicos sobre la cobertura de gastos de movilización, hospedaje y alimentación de los participantes que se encuentran en el área de influencia directa.

¹⁶ Guía para las Presentaciones Públicas de los Estudios Ambientales en el Sector Hidrocarburífero. Guía No. DINAPA – 001 – 01 Octubre, 2001

- **Financiamiento de los costos del proceso de consulta de ejecución:** Los costos del proceso de consulta y participación de ejecución, le corresponde a PETROECUADOR y sus filiales según corresponda, a sus contratista o a los contratistas del Estado para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas. Los costos de participación de los sujetos de la consulta involucrados, sus propios gastos de movilización y promoción de sus posiciones, entre otros de igual naturaleza, les corresponde a cada uno de los sujetos de la consulta, sin perjuicio de que excepcionalmente los pueblos indígenas, participantes en el proceso de consulta, puedan llegar a acuerdos específicos sobre la cobertura de gastos de movilización, hospedaje y alimentación de los participantes que se encuentran en el área de influencia directa.

1.4.4. Perú

En el caso peruano, tal como ya se explicó en la sección introductoria a este capítulo, el C169 ingresó al sistema de derecho interno con una Constitución que tenía recién casi un año y medio de promulgada, la cual mantiene su vigencia hasta la fecha.

La Constitución del Perú no emplea el criterio de denominación *pueblo indígena*. En lugar de ello, el artículo 89° de la Constitución peruana, siguiendo una tradición que data del restablecimiento del indigenismo oficial en la segunda década del siglo XX, reconoce a las comunidades campesinas y nativas existencia legal como personas jurídicas, autonomía, y el derecho a disponer de sus tierras, sancionándolas con el carácter de imprescriptibles, salvo en el supuesto de abandono¹⁷.

En cuanto a los recursos naturales, incluidos los del subsuelo, éstos son de propiedad de del Estado, conforme lo establece el Artículo 55, ya citado.

En cuanto al Artículo 33 del C169, al momento de la ratificación por el Estado peruano, existía el Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1949, el cual estuvo adscrito al Ministerio de Trabajo desde entonces hasta, cuando 1992 desde su creación fue transferido e incluido en la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura¹⁸. Luego, en 1996, el INI fue primero transferido al Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), e

¹⁷ Salvo en el tenor de la modificatoria del Título XIV sobre Regionalización se emplea el término pueblos originarios. En comparación con las disposiciones sobre dicha materia contenidas en las Constituciones de 1933 y 1978, la norma constitucional en cuestión supone una reducción de la protección estatal a los derechos de las comunidades a la tierra, toda vez que en aquellas ésta tenía también carácter de inalienable e inembargable. En consonancia con la Constitución de 1979, se emplea el término de comunidades campesinas y nativas, lo cual difiere de la Constitución de 1933, donde el criterio de denominación era *comunidades de indígenas*, y aludía únicamente al espacio andino. El discurso normativo estatal de nivel constitucional sobre las formas de organización de los pueblos indígenas amazónicos se estrena en la década de 1972, con un Decreto Supremo que instaura el criterio de denominación *comunidad nativa*.

¹⁸ Tercera Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25927 de 06 de diciembre de 1992 y el Decreto Supremo N° 029-93-AG de 07 de agosto de 1993, respectivamente.

inmediatamente disuelto¹⁹. A renglón seguido, en 1997, el PROMUDEH estableció primero la estructura orgánica y funcional de la Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas (UPPI), dentro de la Oficina de Desarrollo Productivo, dependiente de la Gerencia de Desarrollo Humano, y en 1998 se creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), dependiente del Despacho Viceministerial, como órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización²⁰. Junto a la SETAI se creó la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) del PROMUDEH, en calidad de órgano multisectorial encargado de promover la mejor articulación entre las demandas de las comunidades campesinas y nativas y la oferta de servicios por parte del Estado. La CAI contaría con una Secretaría Técnica que fue ejercida por la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) del PROMUDEH.²¹

El 14 de febrero de 2001, con el Decreto Supremo N° 015-2001-PCM se creó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, encargada de estudiar la situación actual y los problemas de las Comunidades Nativas de la amazonía, así como de formular, dentro de los 120 días naturales posteriores a su instalación, propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales y promover su bienestar y desarrollo económico. Su Secretaría Técnica estaba a cargo del Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales - Inrena y del Secretario Técnico de Asuntos Indígenas del PROMUDEH.

El 23 de junio de 2001, mediante el Decreto Supremo N° 072-2001-PCM, se constituyó la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas

¹⁹ Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 866 de 29 de octubre de 1996, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano

²⁰ Artículos 6°, 20° y 21° del Decreto Supremo N° 001-97-PROMUDEH de 28 de marzo de 1997, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano y, posteriormente, en 1998, Artículo del 48° del D.S. N° 012-98-PROMUDEH del 06 de noviembre de 1998, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

²¹ Primera Disposición Complementaria del D.S. N° 012-98-PROMUDEH, El Reglamento de la indicada Comisión de Asuntos Indígenas fue aprobado por Resolución Ministerial N° 104-2001-PROMUDEH del 02 de marzo de 2001.

de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, instancia de carácter multisectorial, en la que se dio participación a la Defensoría del Pueblo y a representantes de las organizaciones indígenas de la Amazonía Peruana. La Secretaría Técnica de esta Mesa de Diálogo estuvo a cargo del Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y del Secretario Técnico de Asuntos Indígenas del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. Esta Mesa nunca fue instalada. Un mes más tarde la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, con el concurso de la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas, publicó el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas. En octubre de ese mismo año, mediante el Decreto Supremo 111-2001-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos, que posteriormente pasó a denominarse Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros²². Finalmente, en abril del año 2005 se promulgó la Ley 28495, mediante la cual se crea el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), pasando a reemplazar a la CONAPA, convirtiéndose en la instancia actualmente responsable de promover la inclusión y la participación de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos, y en el ente rector de las políticas públicas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas²³. INDEPA, según su ley de creación, vuelve a quedar adscrito a la estructura del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

²² La indicada comisión se creó con la finalidad promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, programas y proyectos correspondientes a las poblaciones comprendidas, dentro del marco de las normas y principios establecidos en los Tratados Internacionales sobre la materia de los que sea parte el Perú. Para este efecto, la Comisión realizará toda clase de actos, así como las coordinaciones multisectoriales a que hubiese lugar, a través de la Presidencia del Consejo de Ministro (Artículo 2°). En su Artículo 5 la norma establece que la CONAPA dará un tratamiento especial a los pueblos fronterizos (Artículo 5°) y coordinará en forma permanente con la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, creada por Decreto Supremo N° 072-2001-PCM. (Artículo 6°). La Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano actuó inicialmente como Secretaría de la CONAPA (Artículo 4°).

²³ La norma de creación establece que es un organismo con autonomía administrativa y presupuestaria que tiene por mandato principal proponer políticas nacionales dirigidas a la promoción y defensa de los pueblos indígenas y afroperuanos, de supervisar dichas políticas y de articular su implementación.

En lo concerniente a la consulta, finalmente, la Constitución tampoco la establece como un derecho, ni en términos generales a favor de la ciudadanía, ni a favor de ningún otro sujeto colectivo de la sociedad. El derecho que a nivel constitucional más se aproxima a aquél a la consulta, es el contenido en los numerales 5 y 17 del Artículo 2 y en el Artículo 31, donde se consagran el derecho de acceso a la información pública y el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, respectivamente. Estos derechos asisten a todos los ciudadanos en términos generales, y están formulados sin distinción selectiva alguna respecto de los pueblos indígenas, de la misma forma como está formulado el derecho a la identidad cultural, reconocido en el artículo 2.19 de la Constitución.

Teniendo en cuenta el marco constitucional antedicho, se observa que la normativa de rango legal e inferior sobre el objeto de esta consultoría inicia con base sectorial en Energía y Minas, y en concordancia al derecho de participación ciudadana en conexión con el derecho a un ambiente sano. Así, la primera norma que el Estado peruano expide en este sentido, es la Resolución Ministerial 335-96-EM, la cual introdujo el procedimiento de Audiencias Públicas en el trámite de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, mantuvo su carácter general sin hacer ninguna distinción respecto a las comunidades nativas, ni considerar el concepto de consulta previa. A esta norma se le introdujo modificaciones procedimentales accesorias mediante la Resolución Ministerial 728-99-EM VMM²⁴, haciendo que la RM 335-96-EM prolongara su vigencia hasta la promulgación de la Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM.

Antes de la expedición de esta última Resolución, sin embargo, es oportuno llamar la atención sobre la Resolución Ministerial 159-2000-PROMUDEH (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), norma que aprueba la Directiva N° 012-2000- PROMUDEH/SETAI (Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas), mediante la cual se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser

²⁴ El Art. 13 de la RM 728 es revelador de cómo se concebía en los orígenes de este ámbito normativo el tema de la participación. En dicho artículo se establecía que los representantes de las comunidades, debidamente acreditados, tenían 5 minutos para plantear sus observaciones y comentarios.

consultados y a participar en toda decisión que los involucre o pueda afectarlos, del, y la, que enumera una serie de manifestaciones de tal derecho. Así, se reconoce que el derecho a la identidad étnica es: “el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifican a un Pueblo Indígena, Comunidad Campesina o Comunidad Nativa” y que tal derecho comprende: “a. El derecho a decidir sobre su propio desarrollo. b. El respeto a sus formas de organización. c. El derecho a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles. d. El derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional o local que pueda afectarles.”²⁵

La Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM, mediante el cual se aprobó el

²⁵ Una excepción importante a este patrón se da más recientemente en la Ley 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos. Esta norma es la única que incluye en su articulado el criterio de denominación *pueblo indígena*, definiéndolo en su Artículo 2, literal a), y a la vez establece en su Artículo 2, literal c) una definición del consentimiento informado previo, estableciendo así un alineamiento pleno con el C169. Esta norma, en el literal a) del Artículo 2, define este criterio de denominación de la siguiente manera: “Pueblos indígenas.- Son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales. En éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas. La denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos”.

Igualmente, en el artículo 23 de la Ley 26839 sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica y en el artículo 43 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG se consigna el deber del Estado de respetar el consentimiento informado de las comunidades. También la Ley General del Ambiente 28611 y la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, 28736, se reconocen e incluyen el término pueblos indígenas. La LGA 28611, respecto a los pueblos indígenas y comunidades nativas y campesinas, en su Artículo 72 establece que dichas poblaciones tienen derecho preferente para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales dentro de sus tierras, debidamente tituladas, salvo reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros, en cuyo caso tienen derecho a una participación justa y equitativa de los beneficios económicos que pudieran derivarse del aprovechamiento de dichos recursos. Aparte de estas normas, en el resto de la legislación peruana no hay consistencia ni en la nomenclatura ni en la forma de referirse ni al concepto de consulta ni al criterio de denominación pueblo indígena. En la misma línea, aunque también fuera de este registro normativo en los sectores relevantes a esta consultoría, se observa que otras reparticiones sectoriales van también generando un discurso normativo que progresivamente va trazando líneas de incorporación de las normas del C169 en sus esferas de regulación. Así, en lo relativo al concepto de consulta, por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 43 del Decreto Supremo 038-2001-AG (Reglamento de Áreas Naturales Protegidas), en el Decreto Supremo No. 017-2005-JUS (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010), y en la Resolución Ministerial 0280-2006-AG, sobre caza deportiva, se emplea el término *consentimiento previo*. El término *consentimiento libre e informado* se emplea en el Artículo 10 del Decreto Supremo 004-2005-MIMDES, que reglamenta la Ley de Desplazamientos Internos. El término *consentimiento informado*, a su vez, se emplea en el Artículo 23 de la Ley 26839 (Ley Sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica), en los Artículos 5 y 6 de la Ley sobre Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Vinculados a los Recursos Biológicos, y en el Decreto Supremo 014-2001-AG (Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre), en el Decreto Supremo 068-2001-PCM (Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica). El término *consulta previa*, por último, se emplea en la Resolución Ministerial 006-2004-MTC, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transporte.

nuevo Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas, es la primera norma del sector en la cual se emplea el término *consulta previa*. No obstante, se trata, al igual de las normas sectoriales anteriores, de una de carácter general, sin tratamiento especial para los pueblos indígenas, a los que se hace referencia guardando consistencia con el criterio de denominación *comunidad nativa* (y comunidad campesina) empleado en la Constitución y la mayor parte de normas que refieren a la población indígena amazónica.

El año 2004, el Ministerio de Energía y Minas expide la Resolución Ministerial 535-2004-MEM/DM, la cual, bajo la denominación oficial de Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de Estudios Ambientales, modifica el marco previo del reglamento de la Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM.

En el año 2006, se aprobó el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. Los tres artículos del Título IV regulan sobre la participación ciudadana, siendo el Artículo 37 el que la define como componente de la gestión ambiental, y relacionándola al proceso de información y difusión pública sobre las actividades que desarrollará la empresa, las normas que las rigen y los Estudios Ambientales de los proyectos de Hidrocarburos; y que permite la recolección de criterios y opiniones de la comunidad sobre el proyecto y sus implicancias ambientales, enriqueciendo de esta manera la información con los conocimientos y experiencias locales y poder así garantizar el que a través de los Estudios Ambientales se planteen mecanismos adecuados e idóneos para minimizar y mitigar los Impactos Ambientales en el correspondiente Plan de Manejo Ambiental (PMA). La participación ciudadana es un proceso de intercambio de información de doble vía, por un lado entre el Estado y el Titular que propone un proyecto o actividad y por otro la población. El proceso de información y difusión pública tiene como finalidad y de ser procedente considerar e incorporar los criterios de la comunidad; este proceso no implica derecho a veto ni es una instancia dirimente. En las Actividades de

Hidrocarburos, la participación ciudadana se desarrollará según lo establecido en la norma de participación ciudadana que para tal efecto se encuentre vigente al momento de la presentación del proyecto. Los artículos 38 y 39 refieren a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos. se ... Artículo 37. En el Artículo 55 se establece que “cuando un proyecto pueda afectar a comunidades nativas o campesinas, se incluirán en el EIA las medidas necesarias para prevenir, eliminar o minimizar los Impactos Ambientales negativos, debiendo la empresa divulgar entre la población los alcances de la actividad a realizar y el procedimiento de Contingencias frente a derrames, incendios y otros accidentes industriales que pueda afectarlas. Finalmente, en la segunda disposición final se dispuso que Perúpetro S.A. estaría a cargo de los procesos informativos previos, es decir, los que estaban vinculados a la difusión de información relacionada con la suscripción de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. Estas disposiciones finales establecen la obligación de Perúpetro de intervenir durante la fase previa brindando información del proceso de contratación a través de cartas y página *web*, y realizando un evento presencial para la presentación del contratista después de la suscripción del contrato.

Finalmente, en el año 2008, se expidieron el Decreto Supremo N°012-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, y la resolución ministerial N° 571-2008-EM, lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos. En dicha normativa se establece que la “consulta es una forma de Participación Ciudadana” de aquellas poblaciones que podrían verse afectadas por un proyecto de Hidrocarburos. Este Decreto Supremo perfecciona lo establecido en la Resolución Ministerial N.º 535-2004-MEM-DM, que también disponía la realización de talleres y consultas a las comunidades que podían verse afectadas. Tal como reza la Guía preparada por el MEM para divulgar el Decreto Supremos 012 y sus lineamientos, “en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana que establece el Reglamento, deben considerarse mecanismos de consulta que sean consistentes con los alcances del Convenio, es decir, convocando expresamente a los líderes de las comunidades y estableciendo medios idóneos para una participación directa de las personas

que integran estas comunidades. La oportunidad, el lenguaje y ayudas visuales sencillas, pero claras, serán importantes para lograr los objetivos de la consulta con estas comunidades.”

Así, se ve como la autoridad sectorial busca materializar el contenido del Convenio N. 169, por lo que las comunidades nativas y campesinas son los principales sujetos contemplados con esta normativa. No obstante ello, es interesante ver cómo mientras en el Artículo III del se hace referencia a los pueblos indígenas, estableciendo que el Estado promueve el pleno ejercicio de sus derechos sociales, económicos y culturales, y que la consulta es la forma de participación ciudadana llevada a cabo por ellos, luego, en el resto del DS, el criterio de denominación empleado es el de poblaciones involucradas. Así, en el Artículo IV, donde se define la nomenclatura a emplearse en la norma, no hay definición de pueblo indígena, sino de “poblaciones involucradas”, entendiéndose por ellas a las “personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentran dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de hidrocarburos” (Artículo IV, inciso m).

A. Etapas del Procedimiento:

1. Durante la negociación o concurso para la suscripción de contratos de exploración y de explotación de hidrocarburos.
2. Durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales
3. Posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales.

Primera Etapa: Negociación o concurso para la suscripción de contratos de exploración y de explotación de hidrocarburos.

Esta etapa del procedimiento tiene por objetivo la difusión de información sobre el proyecto y las acciones que se vienen realizando para la negociación o concurso del contrato, así como una vez firmado el contrato, la presentación oficial del nuevo contratista ante la población involucrada y los acuerdos finales arribados entre el Estado y la empresa a través del contrato suscrito. La instancia estatal a cargo es Perúpetro.

Esta etapa está segmentada en una secuencia de tres fases.: 1) antes de la suscripción del contrato; 2) durante la negociación, y 3) posterior a la aprobación del contrato.

Al inicio del proceso de negociación o concurso, antes del envío del proyecto de Contrato al Minem, Perúpetro S.A. informa a través de su página web y por escrito a los representantes de los gobiernos regionales, locales y organizaciones representativas de las áreas de los lotes donde se desarrollaría la actividad. El Artículo 7 establece que en esta fase Perúpetro S.A. debe informar al Sernanp y al Indepa, acerca del proceso de negociación iniciado²⁶. La información incluye el mapa de lotes, la lista de contratos en negociación o concurso con indicación de la fecha de inicio, las empresas petroleras interesadas y los criterios estándar para la selección de las empresas. A su vez, Perúpetro debe solicitarle al INDEPA los datos de las organizaciones sociales representativas de las áreas comprendidas en el lote o lotes materia del proceso de participación ciudadana al Indepa, a los gobiernos regionales y los gobiernos locales. El objetivo de este requerimiento está dirigido a lograr la mejor identificación posible de los actores y/o grupos de interés así como sus percepciones del proyecto. Asimismo, en caso que en el lote exista indicios de la presencia de pueblos indígenas en aislamiento y/o contacto inicial, Indepa participará en los eventos presenciales para que exponga acerca de los derechos e implicancias relacionadas a estos grupos humanos. Por último, en el caso de que el Lote se encuentren en un ANP de uso directo, el órgano técnico correspondiente del Ministerio del Ambiente, participará en los eventos presenciales, a efectos exponer acerca de los procedimientos o medidas que deberá adoptar el titular del proyecto, para operar al interior de dicha ANP. En esta fase Perúpetro realiza eventos presenciales con el objeto de conocer las percepciones locales respecto al proyecto que se prevé ejecutar.

²⁶ Conforme al artículo 7° del mencionado DS, que establece esta obligación; debe entenderse que la información que debe proveer Perúpetro S.A. implica no sólo el envío de alguna comunicación, sino también la realización de coordinaciones con estas entidades, a efectos de promover estrategias concertadas para que el proyecto de hidrocarburos se ejecute con la mayor información, participación, transparencia y eficacia posible. Este mandato de coordinación parte del reconocimiento de que las actividades de hidrocarburos engloban materias que están a cargo de distintas autoridades y que tienen fines particulares que deben ser debidamente articulados.

Una vez suscrito el contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos, la norma establece la obligación de Perupetro de informar a través de uno o más eventos presenciales, sobre la identidad y acreditaciones de la empresa petrolera adjudicataria, el número del Decreto Supremo que autoriza la suscripción del contrato, los criterios utilizados para la calificación de la empresa como adjudicataria de la concesión, , la modalidad de contratación utilizada, la presentación de los representantes de la empresa y el programa de actividades a desarrollar, sea éste alguno de los tipos de campaña exploratoria, o actividades vinculadas a explotación, almacenamiento o transporte. Al igual que en el evento presencial de la fase previa, se entrega también un mapa del área del contrato.

El evento presencial de presentación del contratista debe hacerse ante la población del área de influencia, la cual, para esta fase, se circunscribe al área delimitada por el Lote concesionado. Las observaciones y opiniones planteadas por las poblaciones y sus organizaciones representativas referidas a incidencias en los aspectos sociales, culturales y ambientales, serán remitidas por Perúpetro S.A. a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (DGAAE), a efectos de que sean evaluados y meritados en el proceso de evaluación de los Estudios Ambientales que presenten los contratistas.

Segunda Etapa: Durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales

Durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, la autoridad competente para llevar a cabo los procesos de participación ciudadana es la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE). La DGAAE se encargará de que los titulares de los proyectos cumplan con el reglamento de participación ciudadana y coordinará con las empresas para cumplir con los objetivos del proceso y de los mecanismos de participación ciudadana.

En esta etapa la norma establece la obligación de realizar talleres informativos y las audiencias públicas. Aparte de ello, el la norma prevé mecanismos complementarios de participación ciudadana, tales como el Buzón de Observaciones y las Visitas Guiadas. Aparte de ello, establece que Idurante esta etapa la empresa deberá contratar a profesionales promotores e instalar una Oficina permanente de Información y Participación Ciudadana. En adición a ello, las normas listan de forma facultativa y no taxativa una lista de mecanismos complementarios.

El titular del proyecto presentará ante la DGAAE, el Plan de Participación Ciudadana (PPC) referido a esta etapa. El PPC debe contener la determinación del área de influencia directa e indirecta del proyecto, los grupos de interés dentro de ella, la forma en que se organizará el empleo de los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo un cronograma de frecuencia mensual para su ejecución, y mención expresa de los mecanismos voluntarios que se emplearán en complementación de los obligatorios, estableciéndose los indicadores específicos para evaluar la incidencia de las actividades del titular, sobre el área. La empresa deberá incluir en el PPC un detalle de los medios logísticos requeridos para ello, y proponer los lugares en cuales se realizarán los mecanismos de participación ciudadana obligatorios, y el nombre y cargo de la persona responsable, la cual será quien brinde a la población la información relacionada a la actividad de hidrocarburos a desarrollar, y recabe y registre las opiniones y observaciones de la población en general. El PPC, finalmente, debe proveer el nombre de la consultora que elaborará el Estudio Ambiental y dejar constancia de las actuaciones previas efectuadas por Perúpetro S.A.

El primer Taller Informativo debe realizarse antes del inicio de los estudios de Línea Base Ambiental y Social que conformarán una parte de la sección descriptiva de la Evaluación de Impactos. El segundo Taller Informativo debe hacerse cuando el levantamiento de Línea Base y la Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales (EIAS) estén avanzados, pero con anterioridad a la solicitud que la empresa haga a la DGAAE para la aprobación del EIAS. Una vez que se presenta el EIAS para su aprobación, debe realizarse un tercer

Taller Informativo, en el cual se presenta el estudio tal como ha sido sometido a la autoridad. Finalmente, se lleva a cabo una Audiencia Pública para presentar el EIAS y recoger las observaciones. Respecto al acceso a los estudios ambientales y a los resúmenes ejecutivos, la norma establece que los resúmenes ejecutivos puedan ser traducidos a los idiomas predominantes del área de influencia y que estén acompañados por material impreso que permita conocer de una manera sencilla los principales alcances del proyecto.

Tercera Etapa: Posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales.

Si bien en términos conceptuales y prácticos es la continuación de la dinámica de diálogo iniciada mediante la consulta, y la complementa, esta etapa está compuesta por mecanismos de seguimiento y monitoreo, y escapa al alcance de esta consultoría,

Balance comparativo general

La norma que, en cada uno de los países abarcados por este estudio, de un modo u otro inauguran una forma de interlocución entre el Estado, las poblaciones indígenas y las empresas a propósito de proyectos hidrocarburíferas se hallan en el ámbito normativo referido a las regulaciones ambientales, dentro del sector de energía, minas e hidrocarburos.

Estas normas, en cada uno de los países del estudio, fueron siendo objeto de modificaciones, aunque siguieron manteniéndose dentro del registro de los marcos regulatorios de la participación ciudadana a propósito de lo ambiental, sin modelo de tratamiento específico para los pueblos indígenas concernidos, y sin consideración de las obligaciones estatales respecto de éstos en virtud de las sendas ratificaciones del C169 por parte de los cuatro países.

El Cuadro siguiente sobre Cronología del Desarrollo Normativo en los cuatro países ayuda a visualizar este proceso.

Cuadro de Cronología del Desarrollo Normativo – Bolivia

País	1991 – 1995	1996 – 2000	2001 – 2005	2006 – 2010
Bolivia Ratificación C169 11/12/1991	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ley 1333 – 27/4/1992 Ley General sobre Medio Ambiente, ○ Constitución 1994, Artículo 171 ○ DS 24176 – 8/12/1995 Título VII Participación Ciudadana 		<ul style="list-style-type: none"> ○ DS 26705 – 10/7/2002 Reglamento de Prevención y Control Ambiental, Capítulo IV, Art. 23, literal c ○ Ley 3058 – 17/5/2005 Ley de Hidrocarburos, Título VII, Cap. I, Arts. 114 - 118 	<ul style="list-style-type: none"> ○ DS 28592 – 17/1/2006 Modifica y Complementa DS 26705 ○ DS 28701 – 1/5/2006 Nacionalización de los Hidrocarburos ○ DS 29033 – 16/2/2007, Reglamento de Procedimientos de Consulta y Participación para Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios ○ DS 29574 – 21/5/2008 Modifica DS 29033 ○ Constitución Política del Estado, Capítulo IV

Cuadro de Cronología del Desarrollo Normativo – Colombia

País	1991 – 1995	1996 – 2000	2001 – 2005	2006 – 2010
Colombia Ratificación C169 07/08/1991	<ul style="list-style-type: none"> ○ Constitución Política 1991 (Título II Cap. I, Art. 40; art. 171, num.2, y art.176) ○ Ley 20 de Dic. 1969 por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos. ○ Ley 99 de creación del Ministerio del Medio Ambiente (22-12- 93), Título X, Art. 76 ○ Ley 97 de 1993, en: <u>Diario Oficial</u>. CXXIX. N. 41143, 20/12/1993 "Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones". ○ Ley 134 de 1994 Participación ciudadana, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana ○ Ley 199 de 1995 Define funciones del Ministerio del Interior con relación a pueblos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Decreto 1397 de 1996, por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y se dictan otras disposiciones. ○ Decreto 1320 de 1998, Reglamento para la Consulta Previa con las Comunidades Indígenas y Negras para la Explotación de los Recursos Naturales dentro de su Territorio. ○ Decreto 1122/99 Artículo141 Sobre la decisión que adopta la autoridad competente cuando no se logra un acuerdo, en la consulta previa, con las comunidades indígenas y negras. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Decreto Ley 200. Determina los Objetivos y Estructura Orgánica del Ministerio del Interior y Justicia (3.02.2003) (Cap. I Art. I; Cap II Art. 16) ○ Decreto 1760, por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.", 26/06/2003. ○ Decreto 2288, por el cual se reglamenta el Decreto-ley 1760 de 2003", 15/07/2004. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Decreto No. 4530 por el cual se Modifica la estructura del Ministerio del Interior y Justicia (28.11.2008) ○ Resolución del Ministerio del Interior y Justicia 3598 : crea Grupos de Trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio del Interior y Justicia (Resolución del 2.12.2008)

Cuadro de Cronología del Desarrollo Normativo – Ecuador

País	1991 – 1995	1996 – 2000	2001 – 2005	2006 – 2010
Ecuador Ratificación C169 15/05/1998	<ul style="list-style-type: none"> ○ Decreto Ejecutivo No. 2982, del 24-8-95, Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Constitución Política de la República del Ecuador 05/6/98 (aprobada el 5 de junio de 1998, Capítulo VI, artc. 50 a 53 , cap. VII cps. 54 a 58, y Cap. XI Artcs. 82,83, 84 (derechos colectivos y órganos públicos responsables) y 85. ○ Ley de Gestión Ambiental (No. 97- 37 R.O. 245 de 30/07/1999). Art.s 20, 28 y 29 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (2001) ○ La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental ○ Ley de Gestión Ambiental del – 019 (22.07.2004) ○ Reglamento Ambiental para las operaciones hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo 1215 del 13.02.01) Artículo 9: Consulta; Art. 37 , Presentación Pública del estudio ○ Reglamento de Consulta y participación para la realización de actividades Hidrocarburíferas (2002) ○ LEY DE PATRIMONIO CULTURAL, CODIFICACION, Codificación 27, Registro Oficial Suplemento 465 de 19 de Noviembre del 2004. (Arts. 30 y 31) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (y al Código Penal) (14.09.07) ○ Constitución de la República de Ecuador (2008), Título II, Capítulo 1, Art.1,10, Capítulo IV, Arts. 56-60; Sección 2da, Art. 171, Art. 346 inciso 9; ○ Ley 85, Ley de Hidrocarburos (26-9-89) de Septiembre de 1989. ○ Reglamento de la Ley de Hidrocarburos (18.04.08) ○ Decreto Ejecutivo 1040 (08..05.2008), Reglamento de aplicación de Mecanismos de Participación de Gestión Social ○ Acuerdo 112 del MINAM, (17.07.08), Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social, ○ Acuerdo 106 del MINAM (30.10.09), Reforma al Instructivo del Reglamento aprobado por Acuerdo 112 ○ Decreto Ejecutivo 117ª (17-2-07) Crea el Ministerio de Coordinación de Patrimonio Cultural y Natural ○ Reglamento de Aplicación Mecanismos de <u>Participación Social Establecidos Ley de Gestión Ambiental (Decreto Ejecutivo 1040 8.05.08)</u> ○ Decreto Ejecutivo No. 1897 Reglamento al artículo 28 de la Ley de gestión ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa (19.10.2006) ○ Decreto Ejecutivo No. 46 (14-9-2009), Crea el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables

Cuadro de Cronología del Desarrollo Normativo – Perú

País	1991 – 1995	1996 – 2000	2001 – 2005	2006 – 2010
Perú Ratificación C169 02/02/1994	<ul style="list-style-type: none"> ○ Constitución 1993 ○ DS 046 – 93 – EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos ○ Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, que también crea a Perúpetro SA como Empresa Estatal de derecho privado ○ DS 09 – 95 – EM, Modifica el Reglamento de Medio Ambiente para las Actividades de Hidrocarburos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ RM 335 – 96 – EM, Regula la Participación Ciudadana en los EIAs ○ D.S. N° 012-98-PROMUDEH creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) ○ DS 003 – 2000 – EM, precisa forma de cómputo del plazo administrativo fijado en el DS 053 – 99 – EM para la Aprobación de EIAs, en relación a plazos fijados en el Artículo 22° de la Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, para el cumplimiento o desarrollo de las Fases de Exploración y Explotación ○ RM 159-2000-PROMUDEH que aprueba la directiva 012-2000 PROMUDEH/ SETAI, expedida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en toda decisión que los involucre o pueda afectarlos. ○ La resolución ministerial 010-2001-EM/DGAA del Ministerio de Energía y Minas, que establece el proceso de consulta en las actividades energéticas, mineras y de hidrocarburos. ○ Se crea en Perúpetro la División de Protección Ambiental y Comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> ○ DS 111-2001-PCM crea la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos ○ RM 596-2002-EM/DM Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas ○ DS 012-2003-PCM modifica la denominación de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos por Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Se declara en disolución la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas - SETAI ○ RM 535 – 2004 – MEM/DM, Reglamento Participación Ciudadana en EIAs ○ D.S. 037-2004-PCM modifica la norma que crea la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Se modifican las finalidades y funciones del presidente ejecutivo de la Conapa. ○ DS 065 – 2006 – EM, Modifica algunos artículos del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. ○ Ley 28495, Crea el INDEPA ○ Ley 28611 Ley General del Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ○ DS 015 – 2006 – EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Deroga DS-046-93-EM ○ DS 09 – 2007 – EM, Modifican la 8va. disposición complementaria del reglamento aprobado por el DS 015 – 2006 – EM ○ DS 024-2007-EM, Modifica Art. 24° y Anexo 6 del Reglamento para Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. ○ DS 012 – 2008 – EM, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana Subsector Hidrocarburos ○ RM 571 – 2008 – EM, Aprueban Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos ○ DS 019 – 2009 – MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ○ DL 1013 Creación del MINAM ○ Ley 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Como ya se ha visto en la sección precedente de este mismo capítulo, las normas que de forma directa hacen por primera vez referencia en sus secciones considerativas a la obligación estatal derivada de la ratificación del C169, son para el caso boliviano la Ley 3058 – 17/5/2005 Ley de Hidrocarburos, Título VII, Cap. I, Arts. 114 – 118 y el DS 29033 – 16/2/2007, Reglamento de Procedimientos de Consulta y Participación para Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios, para el colombiano el Decreto 1320 de 1998, Reglamento para la Consulta Previa con las Comunidades Indígenas y Negras para la Explotación de los Recursos Naturales dentro de su Territorio, para el ecuatoriano el Reglamento de Consulta y participación para la realización de actividades Hidrocarburíferas (2002), y para el peruano el Decreto Supremo 012-2008-EM y la Resolución Ministerial 571-2008 sobre Lineamientos para la ejecución del procedimiento de consulta.

Entre los hallazgos más relevantes en términos generales, , destacan los siguientes:

1. En todos los casos, salvo en la legislación colombiana, la responsabilidad de la ejecución de la consulta recae en instancias directamente vinculadas al quehacer promotor de la hidrocarburíferas.
2. Ninguno de los marcos normativos prevé consulta a los pueblos indígenas para la etapa de apertura de cuencas hidrocarburíferas y conformación de lotes o bloques a ser licitados. Esta situación contraviene la interpretación sistémica y de buena fe del C169.
3. Perú y Ecuador contemplan niveles informativos no plenamente consultivos para la fase de negociación pre licitatoria con las empresas interesadas en invertir. Colombia y Bolivia plantean una situación de notificación de hechos consumados respecto a la licitación de los lotes.
4. Sólo el caso colombiano considera un mecanismo tripartito para la fase post acuerdos, para el seguimiento y verificación del cumplimiento de los mismos en términos amplios, es decir no circunscritos a lo estrictamente ambiental.
5. La arquitectura institucional de soporte a la garantía de respeto al C169 y del cumplimiento de los marcos legales específicos tiene

composiciones distintas en cada país. En Colombia hay designadas instituciones públicas ad-hoc para dicho propósito. Entretanto, en Perú, Bolivia y Ecuador estas funciones recaen en los dispositivos institucionales tipo *ombudsman*.

6. Ni Perú, ni Bolivia, ni Ecuador, tienen un dispositivo institucional de alto nivel para el procesamiento de intereses y situaciones relativas a la consulta, en los términos que se derivan de las obligaciones contraídas a propósito del Artículo 6 del C169. Solamente Colombia, a través de la Mesa Permanente de Concertación para Pueblos Indígenas y Organizaciones Indígenas tiene una instancia establecida legalmente para tal fin. No obstante, es de reconocerse que Perú, por ejemplo, está próximo a expedir normativa de rango legal en tal sentido.
7. En cuanto al financiamiento, ninguno de los marcos legales prevé mecanismos de financiamiento para la participación y asesoría profesional calificada e independiente para los pueblos indígenas. En cuanto al costo de la consulta, en el caso peruano éste es solventado por Perúpetro en la fase pre-licitatoria, mientras que en la etapa de los estudios ambientales los costos del Plan de Participación Ciudadana corren por cuenta de la empresa, de forma similar a lo que ocurre en Bolivia. En Colombia la instancia que maneja el proceso es el Ministerio de Interior y Justicia, el cual cobra por sus servicios según tarifario. Información provista por otras instancias es objeto de cobro según tasas, y esos ingresos en parte cumplen con la solventación de los procesos de consulta. En Ecuador es la empresa estatal la que financia el proceso de consulta, y se deja el tema de los apoyos logísticos para la participación indígena en manos de lo que la empresa pueda ofrecer.
8. Finalmente, las cuatro legislaciones desvinculan el proceso de consulta de la negociación de compensaciones por impactos.

A continuación, con el apoyo de tablas temáticas, se procede a un análisis comparativo de las características específicas de estas normas.

Tablas Comparativas

Etapas y Fases del Proceso de Consulta

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Clases/ Etapas / Fases / Pasos	<p>Cuatro Fases:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación e Información 2. Organización y Planificación 3. Ejecución 4. Concertación <p>Dos subfases en Fase 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Convocatoria 2. Reunión Preliminar <p>Tres subfases en Fase2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propuesta de Proceso (PdP) 2. Contenido mínimo de PdP 3. Acuerdo para garantizar la ejecución de la consulta <p>Fase 3: Ejecución del PdP y firma del Convenio de Validación</p> <p>Fase 4: Concertación Suscripción de un Convenio</p>	<p>Dos Clases:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sin licenciamiento 2. Para licenciamiento <p>Cuatro Etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preparación integral 2. Reunión de trabajo del proceso de la consulta 3. Protocolización de la consulta 4. Seguimiento <p>Fases en Etapa 1 (Apertura, Información y Metodología):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Certificación de población indígena 2. Acercamiento e información previa 3. Reunión preparatoria de socialización, planeación y diseño de la consulta 4. Convocatoria <p>Fases en Etapa 2 Análisis y concertación de impactos);</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acreditación de le empresa y del Grupo de Consulta 2. Elaboración de los Estudios con Participación Comunal 3. Talleres de identificación de impactos y medidas de manejo 4. Seguimiento y acompañamiento de las tareas <p>Fases en Etapa 3 (Protocolización):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolización de acuerdos 2. Suscripción de Acta <p>Fases en Etapa 4 (Sistematización y seguimiento):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formación de Equipo Representativo de las Partes 2. Monitoreo y Verificación de Cumplimiento de Compromisos 3. Establecer cronograma de trabajo <p>Fase Final: Cierre de Consulta previa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verificación de cumplimiento de acuerdos 	<p>Tres Etapas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consulta Pre-licitatoria 2. Consulta pre ejecución 3. Consulta de ejecución <p>NOTA: El Reglamento de Consulta Actividades Hidrocarburíferas no precisa los pasos para cada etapa de consulta, sino que desarrolla con detalle los requerimientos e insumos que deberán considerarse en cada etapa.</p>	<p>Tres Etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Durante negociación de contratos 2. Durante LBSA y EIAS 3. Posterior a aprobación del EIAS <p>Tres Fases en Etapa 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Antes de suscripción del contrato 2. Durante la negociación del contrato 3. Posterior a la aprobación del contrato <p>Cuatro Fases Mínimo en Etapa 2 Mínimo de 3 Talleres Informativos y Una Audiencia Pública final como regla de partida</p> <p>Etapa 3 Mecanismos de monitoreo</p>

Partes que Intervienen y Roles

	Estado	Pueblo Indígena	Empresa
Bolivia	<p>Fase 1: Subfase 1: Convoca y ejecuta: Dirección Gral. De Asuntos Socio-ambientales del Ministerio de Hidrocarburos y Energía</p> <p>Fase 2: Dirección Gral. De Asuntos Socio-ambientales del Ministerio de Hidrocarburos y Energía hace contrapropuesta a propuesta del pueblo indígena</p> <p>Fase 3: Convoca y ejecuta: Dirección Gral. De Asuntos Socio-ambientales del Ministerio de Hidrocarburos y Energía</p>	<p>Fase 1: Sub-fase 2: Organización local del Territorio Comunal Originario, organiza reunión preliminar</p> <p>Fase 2: Pueblo Indígena TCO formula propuesta de proceso de consulta</p> <p>Fase 3: participa en coordinación con la Dirección Gral. De Asuntos Socio-ambientales del Ministerio de Hidrocarburos y Energía</p> <p>Fase 4: Concertación y suscripción de convenio con Dirección Gral. De Asuntos Socio-ambientales del Ministerio de Hidrocarburos y Energía</p>	<p>Fase 1: -----</p> <p>Fase 2:-----</p> <p>Fase 3:-----</p> <p>Fase 4: -----</p> <p>Fase 5: Realiza estudio de línea de base e impacto ambiental</p>
Colombia	<p>Etapas 1 y 2: Tanto en la Consulta Sin Licenciamiento como en la Consulta Para Licenciamiento la coordinación de la Consulta Previa y la relación con los pueblos indígenas la maneja el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), aunque en la segunda lidera el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVT). Es obligatoria la presencia de las autoridades ambientales del MAVT y las regionales.</p> <p>Corresponde al Grupo de Consultas del MIJ certificar la presencia de comunidades, a que pueblos pertenecen, su representación y su ubicación geográfica. Identificará también área de influencia directa e indirecta. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER certificará la existencia de territorio legalmente constituido. La autoridad ambiental decidirá si otorga o no la licencia</p> <p>Si no se logran acuerdos respecto a las medidas del plan de Manejo ambiental se da por terminada la reunión y se deja constancia de este hecho Otros invitados: Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Gral. De la nación</p>	<p>Etapas 1 y 2: Comunidades reciben el informe de certificación del MIJ.</p> <p>Presencia y participación de los reps. legales y las autoridades tradicionales</p>	<p>Reciben el informe de certificación del MIJ. Acredita acreditará con la presentación de los estudios ambientales y como participó la comunidad. En caso de que estos se nieguen a participar u omitan dar respuesta a la invitación el estudio ambiental se hará prescindiendo de ellos Hace exposición del proyecto en la reunión de consulta</p>

Partes que Intervienen y Roles
(Continuación 1)

	Estado	Pueblo Indígena	Empresa
Ecuador	<p>Etapa 1 Pre-Licitatoria: La ejecuta el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones (Petroecuador de momento, se está conformando de un ente nuevo que se encargará de las licitaciones), previo conocimiento del Supervisor del Proceso del Ministerio de Energía y Minas. Convocará a las comunidades indígenas y afroecuatorianas que habiten dentro de los límites de los bloques petroleros a licitarse</p> <p>Etapa 2 : Previa de ejecución Convoca: PETROECUADOR o sus filiales, sus contratistas o los contratistas del Estado para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas, previo conocimiento del Supervisor del Proceso del Ministerio de Energía y Minas.</p> <p>También participan en las tres etapas: -Representante del Ministerio de Medio Ambiente, quién designa al facilitador de la consulta respecto a una terna presentada por la empresa interesada - Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, Subsecretaría de Protección Ambiental - representante del gobierno local que rige administrativamente sobre el área de influencia del proyecto; - Representante de otras instituciones públicas que realicen actividades en el área de influencia del proyecto y mantengan relación con las comunidades. Certificación: <i>Certificación de la ubicación de las comunidades indígenas en la consulta pre - licitatoria: El organismo encargado de llevar a cabo los procesos licitatorios hidrocarburíferos deberá identificar las comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia directa de la licitación en la correspondiente estrategia que diseñe para efectos de preparar el proceso. Previa a la realización de la convocatoria a la que se refiere el artículo 23 de este reglamento, el organismo referido deberá remitir la lista de las comunidades identificadas al Consejo Nacional de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, para que éste certifique</i></p> <p>El Ministerio de Energía y Minas, una vez recibido el expediente completo del proceso, habiéndose completado la información o subsanado las omisiones procedimentales, analiza y evalúa la sistematización de los criterios, comentarios, opiniones y propuestas presentados por el organismo encargado de la licitación o la compañía que presenta un estudio ambiental, quienes aplicarán las reglas de clasificación</p>	<p>En las tres etapas: Autoridades y representantes de las Comunidades de la zona de influencia directa del proyecto - Representantes de las organizaciones indígenas regionales y nacionales - Representantes de otras organizaciones de base locales - Representante de otras instituciones privadas que realicen actividades en el área de influencia del proyecto y mantengan relación con las comunidades. - Las autoridades de las juntas parroquiales existentes</p>	<p>Fase 1: ----- Fase 2:----- Fase 3:----- Fase 4: ----- Fase 5: Realiza estudio de línea de base e impacto ambiental</p>

Partes que Intervienen y Roles
(Continuación 2)

	Estado	Pueblo Indígena	Empresa
Perú	<p>Etapa 1 Perúpetro lidera en las 3 fases Informa a INDEPA</p>	<p>Etapas 1, 2 y 3 Comunidades nativas y sus dirigentes</p>	<p>Etapa 1 Es presentado en la tercera fase</p>
	<p>Etapa 2 Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE)</p>		<p>Etapa 2 Somete su Plan de Participación Ciudadana a consideración de la DGAAE</p> <p>En Primer Taller se acredita, explica su proyecto y presenta a la consultora a cargo de la Línea Base y la Evaluación de Impactos</p>
	<p>Etapa 3 OSINERGMIN</p>		<p>Etapa 3</p>

Financiamiento de la Consulta

	Estado	Pueblo Indígena	Empresa
Bolivia	Financia el Poder Ejecutivo con cargo al proyecto, obra o actividad	-----	Reembolsa los gastos efectuados al Poder Ejecutivo
Colombia	El Ministerio del Interior y Justicia cubre todos los gastos preparatorios y de la ejecución, los que se cobran a la empresa interesada	Apoyo logístico de la empresa (traslado, alimentación, hospedaje) y del MIJ para la participación. La empresa cubre los costos de la participación de los indígenas en los estudios ambientales	La empresa paga los servicios que presta el MIJ para la ejecución de la consulta y, en zonas de difícil acceso, brinda apoyo logístico para traslados y participación. La empresa cubre los costos de la participación de los indígenas en los estudios ambientales
Ecuador	<p>Pre-licitatoria: Pasos de ejecución asumidos organismo encargado de la licitación (Petroecuador)</p> <p>Consulta de ejecución: PETROECUADOR y sus filiales según corresponda, a sus contratista o a los contratistas del Estado para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas</p>	<p>Pre-licitatoria: Asumen sus propios gastos si bien "excepcionalmente los pueblos indígenas... puedan llegar a acuerdos específicos sobre la cobertura de gastos de movilización, hospedaje y alimentación de los participantes que se encuentran en el área de influencia directa"</p> <p>Consulta de ejecución: Asumen sus propios gastos si bien "excepcionalmente los pueblos indígenas... puedan llegar a acuerdos específicos sobre la cobertura de gastos de movilización, hospedaje y alimentación de los participantes que se encuentran en el área de influencia directa"</p>	<p>Pre-licitatoria: Asumen sus propios gastos</p> <p>Consulta de ejecución: Asumen sus propios gastos</p>
Perú	<p>Etapa 1: Perupetro</p> <p>Etapa 2: DGAAE (Min. De Energía Y Minas)</p>		Etapa 2: corre con todos los costos de sus planes de participación ciudadana

CAPÍTULO 2: Las Experiencias de Aplicación de las Mormas de Consulta. Identificación de Temas Críticos

2.1. Universo de Situaciones y Criterios Analíticos para una Tipología

Las situaciones que calzan con el supuesto de aplicación de procesos de consulta contemplados en los marcos vigentes conforma un variado y extenso universo. En las tablas del Anexo 1 se ofrece la relación de bloques y/o lotes hidrocarburíferos por país, cuya operación, sea para fines de exploración o de producción, coloca a cada uno de dichos Estados y a las empresas, en una situación de interlocución con pueblos indígenas. Vale anotar que el alcance geográfico de los TdR de esta consultoría no abarca necesariamente a todos los pueblos indígenas de los cuatro países estudiados, sino únicamente a aquellos asentados en la cuenca amazónica, y parte de las cuencas adyacentes del Orinoco y el Paraná.

Como puede observarse en las tablas del Anexo 1, el rango de variedad de los casos es muy vasto y variado en varios sentidos. Proponemos algunos criterios analíticos para darle estructura a dicho universo:

- Estado actual del proyecto hidrocarburífero en relación a las etapas del proceso de consulta y/o al momento en el cual se llevó a cabo la consulta, íntegra o parcialmente;
- Antecedentes de intervención corporativa en los respectivos lotes y eventual presencia de pasivos socio ambientales;
- Presencia de situaciones sensibles vinculadas a actividades de conservación, poblaciones en aislamiento voluntario, actividades lícitas de aprovechamiento de recursos renovables, o perspectiva/presencia de megaproyectos de infraestructura o de inversión;
- Estructura de situaciones críticas asociadas al lote (violencia política, actividades ilícitas, usurpación de tierras por colonización, etc.);

- Nivel de complejidad organizativa de la contraparte indígena (multi-ethnicidad, nivel de desarrollo organizativo, alineamientos y rivalidades políticas, etc.)
- Concurrencia y sobrecarga de agendas de procesos de consulta, a veces de más de una empresa, con una misma contraparte indígena;
- Nivel de complejidad técnica (por las características del proyecto o la naturaleza del terreno) en las etapas de exploración o de producción

A estos criterios, aplicables al conjunto de los cuatro países del estudio, se debe agregar las situaciones particulares provenientes del tipo de marco legal y de autoridad que han aplicado y aplican al desarrollo de proyectos hidrocarburíferos, tanto en lo relativo a la consulta propiamente dicha, cuanto en lo relativo a antecedentes de impactos ambientales y/o sociales negativos, o experiencias positivas de relacionamiento comunitario o de diálogo bi o tripartito.

Teniendo en cuenta estos criterios analíticos para esbozar una tipología del universo de casos, se procedió a realizar entrevistas a empresas, organizaciones indígenas, y autoridades, así como a la revisión documental y bibliográfica. El resultado de dicho esfuerzo arrojó una muestra de casos en base a la cual se ha podido identificar una serie de temas críticos que reflejan los ejes más problemáticos que enfrenta la aplicación de los marcos legales sobre la consulta a pueblos indígenas con motivo de proyectos hidrocarburíferas.

2.2. Temas Críticos Generales

Interpretaciones controvertidas del Convenio 169

Las partes que conforman el marco de interlocución típicamente tripartito propio de las situaciones de proceso de consulta, asume cada una desde su propia perspectiva, una forma de entender la racionalidad del C169, y a partir de allí adoptan posiciones respecto a los derechos y deberes propios y de sus contrapartes.

Legado de pasivos sociales y ambientales

Los procesos de consulta suelen verse afectados por la mala reputación de la industria, con respaldo en experiencias negativas tangibles y muy publicitadas, y por la omisión estatal de imponer la ley y aplicar sanciones, y promover la oportuna remediación. A esto se suma la desinformación de aspectos técnicos relativos a una debida gestión ambiental. En el plano social, los mecanismos de redistribución de la renta fiscal y los flujos de beneficios directo derivados de las contraprestaciones y compensaciones derivadas de la relación bilateral privada empresa-pueblo indígena (comunidad, resguardo, etc.) desvirtúan una visión del desarrollo con justicia y equidad.

“Regateo” normativo y obligaciones públicas postergadas

Asimismo, el contexto social y económico local caracterizado por la marginalidad, reflejada en la postergación y las carencias de bienes y servicios básicos y públicos, complica los procesos de relacionamiento y el avance de las consultas, supeditándolo a micro negociaciones, muchas de las cuales no se condicen con visiones de desarrollo sostenible o atención de prioridades. Esta situación hace que la oportunidad de cada encuentro, sea con la empresa, o con la autoridad estatal, se convierta en un evento de regateo concentrado para despachar una agenda de pendientes estructurales.

Falta de compromiso con la buena fe como generador de la desconfianza

Es lamentable verificar que las partes muchas veces anteponen sus intereses particulares al servicio estratégico de la consulta como medio para alcanzar una visión compartida e integral de futuro. Las partes desconfían unas de otras de forma sistemática, y hacen escasas las señales de nobleza en la interlocución, necesarias para producir confianza.

Brecha cultural (concepciones, intereses y choque de racionalidades)

Las sociedades indígenas amazónicas que conservan sus patrones culturales tradicionales, participan de un *ethos* informado por nociones de equilibrio antes que por la incertidumbre de las dinámicas exógenas de desarrollo. La memoria propia o la información conocida de las ya anotadas experiencias negativas, contribuyen a reforzar la resistencia cultural a esta incertidumbre por el cambio. Por su parte, el Estado, dentro de una prédica desarrollista, no brinda seguridades respecto a la calidad técnica, conceptual y operativa, sino que, por el contrario, refuerza la percepción de que todo se trata de negocios y política. La empresa, por su parte, abocada a su negocio, muchas veces ve los asuntos de responsabilidad social y ambiental desde la óptica de su comando operativo ingenieril- financiero.

Desigualdad y correlaciones asimétricas en los tres binomios

La arquitectura de los procesos de consulta tiene un marco básico tripartito, animado tres pares de interlocutores cuyas que en sus interacciones bilaterales sufren las consecuencias de significativas asimetrías de poder y, por tanto, de acceso a recursos, retroalimentando un desbalance sistémico.

Racionalidades: tiempos, ritmos y propósito

La concepción y percepción de los tiempos difiera para cada una de las partes. El Estado busca el cumplimiento de plazos procedimentales, la empresa sirve

a sus requerimientos técnicos y financieros, y los pueblos indígenas siguen organizando sus tiempos en base a los ciclos productivos tradicionales y la vida familiar, mientras sus dirigentes se batan en la lucha organizativa interna y externa, optando por modos transaccionales o confrontacionales que les permitan cumplir con las exigencias de dos esferas entre las cuales fungen de intermediarios.

2.3. Temas Críticos Específicos de los Procesos

La organización social de la producción de información: Información plena - información limitada y desinformación

La mayor parte de casos estudiados revela que la práctica virtuosa de producción colaborativa de información relevante para el proyecto no está extendida como pudiera desearse. Sea a nivel de estudios de línea base, o a nivel de metodologías de evaluación y valorización de impactos, se observa que predominan las experiencias de acción investigativa especializada y descontextualizada, insensible a conexiones culturales locales, que impiden el desarrollo de una comunidad de entendimiento.

Modelo de consulta estandarizado vs. Particularizado

Si bien por un lado los marcos normativos abren posibilidades para diseñar procesos de consulta con dispositivos sensibles a las particularidades y contingencias de cada una de las zonas donde debe efectuarse, por el otro lado el tema de los plazos y las formalidades propias de la administración pública imponen rigideces que no contribuyen al desarrollo de relaciones orgánicas y constructivas, las cuales al final de cuentas redundarían a favor del proceso y su secuela ulterior. Por el contrario, dichas rigideces son productoras de fricción y desgaste que contribuyen a la percepción de prácticas compulsivas.

Legado de contingencias al interior del proceso

En todos los países incluidos en el estudio, el proceso de consulta está segmentado en una secuencia de etapas o fases, e inclusive sub-etapas y/o sub-fases. En más de un caso, se observa que una fase posterior recibe un legado negativo plagado de contingencias producto de las omisiones en que se

incurrió previamente, sea que éstas puedan atribuirse al desempeño institucional de la autoridad competente, o a las limitaciones del marco legal propiamente dicho.

Deficiente economía del esfuerzo desplegado

Los procesos de consulta en muchos casos demandan esfuerzos logísticos y compromiso de tiempo valioso que no necesariamente resulta en productos útiles o procesos o instrumentos eficientes para las delicadas tareas de la consulta como mecanismo para construir sostenibilidad.

Concurrencia - sobrecarga de agendas de consulta

Se ha identificado una serie de casos de pueblos indígenas al interior de los cuales, algunas de sus comunidades locales se ven abrumadas por una plétora de procesos de consulta complicados adicionalmente por el correlato de prácticas de relacionamiento comunitario asociadas a su producción. En ese mismo sentido, ya no solo a nivel comunal local, sino también a niveles federativos y organizativos supra locales, los dirigentes se ven embargados por una densa dinámica de interlocución y tráfico de contactos que los distraen de las otras agendas de sus comunidades o bases.

Confusión del rol de la consulta vs. negociaciones de compensación

La consulta da pie a una dinámica de interlocución en la cual el interés de la empresa y el estado por avanzar con el procedimiento, propicia una serie de oportunidades para que las contrapartes indígenas supediten dicho avance a la obtención de contraprestaciones, distorsionando con ello la racionalidad del proceso de consulta, precipitando temas que deben ser objeto de tratamiento independiente de la consulta, y sobre la base del diseño del proceso de relacionamiento al que aquella debiera dar lugar.

Injerencias políticas en los procesos de consulta

Los procesos de consulta en varios casos, y en especial en coyunturas electorales, se ven alterados por factores derivados de la lucha política, varios de los cuales alcanzan a las líneas directrices, distorsionando la agenda de la consulta.

Traslado de conflictos sociales latentes a las empresas

Los Estados muchas veces adjudican lotes o bloques en áreas donde su performance institucional pública, o la de su presencia traducida en problemas de gobernabilidad, ha generado un legado de contingencias de difícil manejo para las empresas. En esta misma línea se incluyen aquellas situaciones en las cuales el Estado no tiene control de procesos que obedecen a dinámicas generadas por actividades ilícitas (narcotráfico, extracción ilegal de madera, violencia armada, etc.)

Confusiones por cambio de marcos normativos

La dinámica de cambio legal descrita en el Capítulo 1, que se traduce en modificaciones a los marcos normativos sobre consulta, hace que en varios casos se generen nuevos itinerarios procedimentales, que llevan a confusiones y malentendidos.

Brechas lingüísticas, formatos y soportes comunicacionales

El empleo del idioma nativo en la consulta, no necesariamente garantiza la traducción debida de conceptos propios del proyecto. El esfuerzo por construir comunicación intercultural requiere no solamente de soportes alternativos que respondan a la oralidad y la visualidad propias del contexto lingüístico indígena, sino también de ritmos, velocidades y sensibilidades que permitan la internalización de los contenidos en ambas direcciones.

Recursos de hecho y de derecho: derecho a impugnar, voluntad de veto vs. capacidad de boicot del proceso

Se ha identificado una serie de casos en los cuales las comunidades apelan a la capacidad de hecho para boicotear el proceso de consulta mismo, como forma de producir el efecto de veto al que el C169 no les da derecho. Esta situación revela la forma cómo, en estos casos, el pueblo indígena busca evitar el inicio, o cuando menos la conclusión del procesos, como forma de impedir el proyecto. Con ello, sin embargo, se afecta la oportunidad de satisfacer el derecho de los pobladores indígenas a estar informados para adoptar una decisión.

Representatividad indígena: lo local – comunal y las estructuras federativas

Como parte de la dinámica de la institucionalización de una dirigencia profesional en las organizaciones indígenas, tiende a producirse un distanciamiento de la realidad cotidiana de sus bases, las cuales, por su parte, son espacios de producción de nuevos liderazgos. Esto lleva a fisiones al interior de las organizaciones, y puede llegar a afectar la legitimidad de la dirigencia y, con ello, la legitimidad de los procesos de consulta.

Carencia de garantes y cumplimiento de compromisos

Salvo en el caso colombiano, la arquitectura institucional de los procesos de consulta no contempla espacios ni mecanismos para garantía del cumplimiento de los acuerdos, debilitando al confianza en el proceso de consulta.

RECOMENDACIONES

- Mayor y mejor difusión y análisis del C 169 para una comprensión integral y consensuada.
- Sinceramiento de las agendas de las partes.
- Mayor consistencia y coherencia de las legislaciones nacionales.
- Proceso de construcción de confianza previo a la consulta.
- Promover y/o sumarse a los esfuerzos de elaborar Planes de Ordenamiento Territorial.
- Participación de comunidades e instituciones locales en la elaboración de los estudios de línea base socio-ambiental para generación de confianza y respeto, y una visión compartida de futuro.
- Nutrirse de las lecciones aprendidas y de las experiencias innovadoras positivas en previas consultas y en espacios permanentes de diálogo.
- Fomentar pasantías y toda otra forma de familiarización de la población indígena con los mejores estándares de operación.
- Establecer mecanismos de garantía para el avance de los procesos de consulta y el cumplimiento de los acuerdos derivados del mismo.
- Implementación de veedurías ciudadanas al cumplimiento de los términos de la consulta.
- En base a una mayor comprensión de los contextos multiculturales, flexibilizar agendas y cronogramas.
- Transparentar el financiamiento del proceso de consulta y considerar partidas con gestión independiente para la representación técnica y calificada de los pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

I. ANEXO 1: Tablas de Casos de Interlocución entre Estados, Empresas Hidrocarburíferas y Pueblos Indígenas

1) Bolivia

Tabla de Casos de Interlocución entre Estados, Pueblos Indígenas y Empresas Hidrocarburíferas – Bolivia

Nombre de Bloque	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
Campo Guairuy (C.P. Ley 3635)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Andina S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Kaami
Campo El Dorado (C.P. Ley 3636)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincias: Andrés Ibáñez y Cordillera	Chaco S.A. (90%) Petrolex S.A. (10%)	Guaraní	TCO influenciada: Takovo
Campo Río Grande (C.P. Ley 3637)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Andina S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Takovo Isoso
Campo Tatarenda (C.P. Ley 3638)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Matpetrol S.A. (50%) Compañía Petrolera Orca S.A. (50%)	Guaraní	TCO influenciada: Kaaguasu
- Campo Vertiente Este - Campo Los Suris - Campo Palo Marcado - Campo Ibibobo (C.P. Ley 3645)	23/04/2007	Departamento de Tarija, Provincia Gran Chaco	BG Bolivia Corporation Sucursal Bolivia	Guaraní	TCO influenciada: Weenhayek
Campo Porvenir (C.P. Ley 3647)	23/04/2007	Departamento de Chuquisaca, Provincia Luis Calvo	Vintage Petroleum Boliviana Ltd.	Guaraní	TCO influenciada: Machareti Ñancaroinza Karandaiti
Área Ipati (C.P. Ley 3650)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Total E&P Bolívie S.A. (80%) Tecipetrol de Bolivia S.A. (20%)	Guaraní	TCO influenciada: Iupaguasu Kaaguasu
Campo Incahuasi (C.P. Ley 3650)	23/04/2007	Departamento de Chuquisaca, Provincia Luis Calvo Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Total E&P Bolívie S.A. (80%) Tecipetrol de Bolivia S.A. (20%)	Guaraní	TCO influenciada: Itikaraparendo
Campo Cambeiti (C.P. Ley 3653)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Repsol YPF E&P Bolivia S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Charagua Sur
Campo Los Sauces (C.P. Ley 3654)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincias: Andrés Ibáñez y Cordillera	Andina S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Takovo Isoso
Campo Camiri (C.P. Ley 3658)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Andina S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Kaami

Nombre de Bloque	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
Área Caipipendi Este (C.P. Ley 3665)	23/04/2007	Departamento de Chuquisaca, Provincia Luis Calvo	Repsol YPF E&P Bolivia S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Machareti Ñancaroinza Karandaiti
- Campo Margarita - Área Caipipendi Sur A - Área Caipipendi Sur B - Área Caipipendi Sur C (C.P. Ley 3665)	23/04/2007	Departamento de Tarija, Provincias: O'Connor y Gran Chaco Departamento de Tarija, Provincia O'Connor Departamento de Tarija, Provincias: O'Connor y Gran Chaco	Repsol YPF E&P Bolivia S.A. (37.5%) BG Bolivia Corporation (37.5%) PAE E&P Bolivia Ltda. (25%)	Guaraní	TCO influenciada: Itikaguasu Tentayapi (Sur A)
- Campo Caipipendi Sur A - Campo Caipipendi Centro (C.P. Ley 3665)	23/04/2007	Departamento de Tarija, Provincias: O'Connor y Gran Chaco Departamento de Chuquisaca, Provincia Luis Calvo Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Repsol YPF E&P Bolivia S.A. (37.5%) BG Bolivia Corporation (37.5%) PAE E&P Bolivia Ltda. (25%)	Guaraní	TCO influenciada: Itikaguasu Tentayapi TCO influenciada: Tentayapi
Área Irenda (C.P. Ley 3666)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Petrobras Bolivia S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Kaami
- Campo Tacobo - Campo Río Seco (C.P. Ley 3667)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Pluspetrol Bolivia Corporation S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Takovo Charagua Norte
Campo Huayco (C.P. Ley 3667)	23/04/2007	Departamento de Tarija, Provincia O'Connor	Pluspetrol Bolivia Corporation S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Itikaguasu
- Campo Tacobo - Campo Tajibo (C.P. Ley 3667)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Pluspetrol Bolivia Corporation S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Charagua Norte Takovo
Área Tuichi Sur (C.P. Ley 3668)	23/04/2007	Departamento del Beni, Provincia Ballivian Departamento de La Paz, Provincias: Iturrealde, Larecaja, Tamayo y Saavedra	Repsol YPF E&P Bolivia S.A.		TCO influenciada: San José de Uchupiamonas Apolo Pilón Lajas Takana
Área Tuichi Norte (C.P. Ley 3668)	23/04/2007	Departamento de La Paz, Provincia Abel Iturrealde	Repsol YPF E&P Bolivia S.A.		TCO influenciada: San José de Uchupiamonas
Área Aquio (C.P. Ley 3671)	23/04/2007	Departamento de Chuquisaca, Provincia Luis Calvo Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Total E&P Bolivie S.A. (80%) Tecipetrol de Bolivia S.A. (20%)	Guaraní	TCO influenciada: Itikaraparirenda

Nombre de Bloque	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
Área Río Hondo (C.P. Ley 3672)	23/04/2007	Departamento del Beni, Provincias: José Ballivián y Moxos Departamento de Cochabamba, Provincia Ayopaya Departamento de La Paz, Provincias: Sur Yungas, Larecaja, Franz Tamayo, Abel Iturralde y Saavedra	Petrobras Bolivia S.A. (50%) Total E&P Bolivie S.A. (50%)		TCO influenciada: Moseten San José de Uchupiamonas Pilón Lajas Lecos Apolo TIPNIS Isiboro Sécore TICH Chimán
Área Charagua (C.P. Ley 3674)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Repsol YPF E&P Bolivia S.A. (30%) BG Bolivia Corporation (20%) Chaco S.A. (50%)	Guaraní	TCO influenciada: Charagua Norte Charagua Sur Paipipendi Kaaguasu
Campo Itatiqui (C.P. Ley 3674)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincia Cordillera	Repsol YPF E&P Bolivia S.A. (30%) BG Bolivia Corporation (20%) Chaco S.A. (50%)	Guaraní	TCO influenciada: Charagua Sur
Campo Percheles (C.P. Ley 3675)	23/04/2007	Departamento de Santa Cruz, Provincias: Andrés Ibáñez y Cordillera	Chaco S.A.	Guaraní	TCO influenciada: Takovo

2) Colombia

Tabla de Casos de Interlocución entre Estados, Pueblos Indígenas y Empresas Hidrocarburíferas – Colombia

Nombre de Bloque	Fecha de Contrato	Ubicación Cuenca	Empresa(S)	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
Tacacho	10/11/09	Caguán-Putumayo	Pacific Stratus Energy Colombia Corp.	Macaguaje	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
CPO-6 (RC)	14/01/2009	Llanos Orientales	Ut Tecpetcol - Inepetrol	Achagua	Pueblo Indígena Achagua en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
Rondon		Llanos Orientales	Occidental De Colombia Inc	Chiricoa	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 100 a 200
Chipiron (Cravo Norte Ady)		Llanos Orientales	Occidental De Colombia Inc	Chiricoa	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 100 a 200
Cravo Norte		Llanos Orientales	Occidental De Colombia Inc	Chiricoa	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 100 a 200
Cosecha		Llanos Orientales	Occidental De Colombia Inc	Chiricoa	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 100 a 200
Samichay	20/11/08	Caguán-Putumayo	Ecopetrol S.A.	Makaguaje	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
CPE-1	23/09/2008	Llanos Orientales	Metapetroleum Ltd	Tsiripu Masiaguare	Pueblo Indígena Tsiripu en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes Pueblo Indígena Masiaguare en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
CPE-2	23/09/2008	Llanos Orientales	Ecopetrol S.A.	Masiaguare Wipijiwi	Pueblo Indígena Masiaguare en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes Pueblo Indígena Wipijiwi en Riesgo de Extinción <100 habitantes

Nombre de Bloque	Fecha de Contrato	Ubicación Cuenca	Empresa(S)	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
CPE-3	9/30/2008	Llanos Orientales	Exxon Mobil And Production Colombia (Vichada) Limited	Yaruro Tsiripu	Pueblos Indígenas en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
CPE-5	23/09/2008	Llanos Orientales	Bhp Billiton Petroleum	Piaroa	Pueblo Indígena Piaroa en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
CPE-6	23/09/08	Llanos Orientales	Meta Petroleum Ltd	Guayabero	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
CPE-7	23/09/2008	Llanos Orientales	Pluspetrol Resources Corporation	Nukakmaku Guayabero	Pueblos Indígenas, NukakMaku y Guayabero en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
CPE-8	23/09/2008	Llanos Orientales	Talisman (Colombia) Oil & Gas Ltd	Nukak Makú Sikuani	Pueblo Indígena Nukak Makú en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes Proceso de consulta, No hay conflicto
VSM 13	OPEN ROUND COLOMBIA 2010	Valle Superior del Magdalena		Dujo	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
LLA 39	OPEN ROUND COLOMBIA 2010	Llanos Orientales		Chiricoa	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
CP 3	ÁREA RESERVADA	Llanos Orientales		Guayabero	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
AMA 2	ÁREA RESERVADA	VAUPES AMAZONAS		Piaroa Carapana	Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes Pueblo Indígena en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
AMA 3	ÁREA RESERVADA	VAUPES AMAZONAS		Eduria Kawiyari Piaroa	Pueblos Indígenas en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes

Nombre de Bloque	Fecha de Contrato	Ubicación Cuenca	Empresa(S)	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
Oropéndola		Llanos Orientales	Columbus	Salivas - Resguardo Indígena El Suspiro	
Mecaya		Caguán-Putumayo	Gran Tierra Energy Colombia Ltd.	Inga - Resguardo Villa Catalina	
Las Garzas		Llanos Orientales	Hupecol	Comunidades Piapocos Y Salivas Del Resguardo De Corozal Tapajo	narcotráfico y violencia, proyectos viales, hidroviás, plantaciones
Siriri		Cordillera Oriental	Ecopetrol S.A.	Comunidades Indígenas U'Was Asociadas A Asouwa	rechazo a proyectos de hidrocarburos en su territorio, procesos legales en curso
Cabiona Noreste		Llanos Orientales		Comunidades Piapocos Y Salivas Del Resguardo De Corozal Tapajo	narcotráficos y violencia, proyectos viales, hidroviás, plantaciones
Maranta		Caguán-Putumayo	Emerald	Inga - Comunidad Nasa Del Alto Sinai	
Caracara		Llanos Orientales	Hupecol Operating Co. Llc	Guahibo - Resguardo Wacoyo	narcotráficos y violencia, proyectos viales, hidroviás, plantaciones
San Gabriel		Valle Superior del Magdalena	Ecopetrol	Inga - Santa Marta, Yungillo Y Condagua	proceso fluido, consulta previa con consenso
Saltarin		Llanos Orientales	Hocol S.A	Sikuani - Resguardos De Nueva Esperanza Del Tomo, El Mery La Veredita, San Luis Del Tomo. (24 Comunidades)	
Topoyaco		Valle Superior del Magdalena	Trayectoria	Inga - Resguardo Indígena San Miguel	paramilitares
Coatí		Caguán-Putumayo	Grupo C & C	Cofan - Resguardo Campoalegre - Resguardo La Raya - Resguardo San Marcelino	
Sabanero		Llanos Orientales	Hocol	Sikuani - Comunidad Indígena Sikuane Del Resguardo Domo Planas	narcotráficos y violencia, proyectos viales, hidroviás, plantaciones

Nombre de Bloque	Fecha de Contrato	Ubicación Cuenca	Empresa(S)	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
Orito		Caguán-Putumayo	Ecopetrol	Inga - Resguardo Indígena La Cristalina - Comunidades (Mirador, Pepino, Alto Mirador, Naranjito, La Cristalina, Guayabal, La Florida, La Esmeralda, La Altamira, Playa Nueva, La Selva, El Pital, Serranía, Las Ameritas, Los Ríos Y El Casco Urbano)	cultivo ilegal de coca; violencia, debilidad institucional, proceso de consulta fluido, participación comunal en estudios, compromiso de empleo local y proyectos productivos
Clarinero		Llanos Orientales	Hocol	Salibas - Resguardo Macucuana Salibas - Resguardo Santa Rosalia	Proceso fluido, consulta previa con consenso
Altair		Llanos Orientales	Interoil	Saliba - Resguardo Indígena El Medano	
CPE-2	23/09/2008	Llanos Orientales	Ecopetrol S.A.	Comunidades Aguilinda, Palmar, Manguito, Progreso, San Jacinto, La Hermosa, La Esperanza, Diamante, Mantedanta, Pablo Vi, San Rafael Y Horizonte	Pueblo Indígena Masiaguare en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes Pueblo Indígena Wipijiwi en Riesgo de Extinción Menos de 100 habitantes
Quifa		Llanos Orientales	Meta Petroleum	Sikuani	narcotraficos y violencia, proyectos viales, hidroviás, plantaciones
CPO-6	14/01/2009	Llanos Orientales	Ut Tecpetcol - Inepetrol	Resg. Umapo - Comunidades El Turpial Y La Victoria	Pueblo Indígena Achagua en Riesgo de Extinción Entre 200 a 500 habitantes
CPO-7	14/01/2009	Llanos Orientales	Ut Tecpetcol - Inepetrol	Resguardo Awaliba Resguardo Umapo Resguardo Vencedor Pirirí	
CPO-13	14/01/2009	Llanos Orientales	Ut Tecpetcol - Inepetrol	Resguardo Vencedor Pirirí	

3) Ecuador

Tabla de Casos de Interlocución entre Estados, Pueblos Indígenas y Empresas Hidrocarburíferas – Ecuador

Nombre de Bloque	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
24	1996 Contrato de Participación con ARCO Oriente	Provincia de Morona-Santiago	Burlington Resources	Shuar Federación Interprovincial de centros Shuar – FICSH- y la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador –FIPSE Achuar Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador -FINAE	Oposición de los pueblos Shuar (FICSH y FIPSE) y Achuar (FINAE) resisten a la entrada de técnicos de la empresa. No se consultó a las comunidades cuando el Gobierno autorizó el traspaso de derechos y obligaciones en el Bloque 24 de la compañía Arco Oriente a Burlington Resources. La ausencia de consulta previa a las comunidades afectadas provocó que la FIPSE, use el mecanismo de reclamo contemplado en el art. 24 de la Constitución de la OIT, por las violaciones al Convenio 169 cometidas por el Estado Ecuatoriano en relación al Bloque 24. FIPSE, interpuso un Recurso de Amparo Constitucional en contra de la compañía Arco Oriente Inc. Proceso penal contra BURLINGTON por desobediencia a la autoridad pública.
23	26 /07/1996 Contrato de Participación entre CGC, Petrolera Argentina San Jorge y Petroecuador.	provincia de Pastaza	Compañía General De Combustibles	Kichwa Achuar Shuar	Petición de medidas cautelares interpuesta en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte (CIDH) por Pueblo Kichwa de Sarayaku.

Nombre de Bloque	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena	Situaciones Sensibles
11	18/01/1995 Santa Fe firmó un contrato de participación con Petroecuador		Cnpc Intenational (Amazon) Ltd.	Cofán Shuar Kichwa	Superposición con 4 áreas protegidas: la Reserva Ecológica Cayambe Coca, el Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras, la Reserva de la Biosfera Sumaco (declarada por la UNESCO en el 2000) y la Reserva de la Biosfera Cofán Bermejo.
18	19/12/1995 Contrato de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos entre Petroecuador y Amoco B.V. en consorcio con Mobil. Convenio de Explotación Unificada del Campo Palo Azul,	Cantón La Joya de los Sachas, en las parroquias San José del Coca y 3 de Noviembre	Petrobras Energia Ecuador Ecuadortlc	Kichwa	Limita con el Parque Nacional Sumaco Napo Galeras (Red Mundial de Reservas de la Biosfera, UNESCO)
14	30 de abril de 1987 la empresa Elf firmó un contrato de riesgo para explorar y explotar.	(Orellana)	Petrooriental S.A.	Kichwa Huaorani	Superposición con el Parque Nacional Yasuní Reserva Huaorani Denuncia por la Comisión de DDHH del Coca contra las FFAA (Andes Petroleum)
17	1986	(Pastaza)	Petrooriental S.A.	Kichwa Tagaeri	Superposición con Pueblos Tagaeri y Taromenani que están en aislamiento voluntario. Reserva Huaorani
21	20/03/1995 contrato de Participación entre	(Orellana) (Napo)	Perenco (45%) Participan Burlington Con Un 37,5% Preussag Energie Internacional Con	Kichwa Huaorani	Superposición con la Reserva de la Biosfera Yasuní Reserva de la Biosfera Sumaco Reserva Huaorani

	Petroecuador y Oryx participaban también Santa Fe, Sipetrol y Clapsa, aunque la operación del bloque quedó en manos de Oryx junto a la del bloque 7.		17,5%.		
31	1996 Contrato de Participación para la exploración y explotación hidrocarburífera argentina Pérez Companc.	(Orellana)	Petrobras Energia Ecuador	Huaorani Kichwa	Parque Nacional Yasuní Superposición con Reserva Huaorani Pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane. Medidas cautelares CIDH
16	27/01/1986 consorcio Conoco Ltd Overseas Petroleum and Investment Corporation Maxus Ecuador Inc. Nomeco Ecuador Oil Company Murphy Ecuador Oil Company Ltd. y Canam Offshore Ltd.	(Orellana)	Repsol Ypf	Huaorani	Superposición con Reserva Huaorani Modificación de los límites de Parque Nacional Yasuní para permitir la actividad petrolera Ambas áreas, son reconocidas como Reserva Mundial de la Biosfera tras ser declarada en 1989 por la UNESCO. Denuncia COMision DDHH por amedrentamiento por FFAA en lote Repsol YPF
28	9/03/1995 se firmó un contrato de Participación entre Petroecuador y Tripetrol	(Pastaza)	Tripetrol	Kichwa Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza –OPIP	Superposición con el Parque Nacional Llanganates y el Bosque Protector Habitagua No se hicieron consultas en las comunidades.
Tarapoa	23/10/1975, se suscribió el		Andes Petroleum Ecuador	Siona Secoya	Superposición con el área de amortiguamiento de la Reserva de

	“Contrato de Asociación” para la exploración y explotación de Petróleo Crudo entre el Estado, representado por la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y City Investing Company, Cayman Corporation y Southern Union Production Company.			Cofán	Producción Faunística (RPF) Cuyabeno
7	18/12/1985 contrato de Prestación de Servicios entre BP y la empresa estatal petrolera, entonces CEPE	(Orellana)	PERENCO 45% De Las Acciones Burlington Con 30% Preussag Energie Internacional Con 25%.	Kichwa Huaorani	Reserva de la Biosfera Yasuní
10	1988 consorcio ARCO-AGIP firmó un Contrato de Prestación de Servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos	(Pastaza)	Agip Oil	Kichwa Záparos Huaorani	Reserva Ecológica Antisana es atravesada por el oleoducto que une la estación petrolera (CPF) del bloque 10 con el SOTE. El oleoducto también afecta la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Sumaco-Galeras y la Reserva Cayambe-Coca. Reserva Huaorani
27	1995 Contrato de Participación para la exploración y explotación		Petroecuador	Kichwa Organización de Comunas de la Rivera de los Ríos San Miguel y Putumayo. Filial de la Federación	Superposición con zona de amortiguamiento de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno

	hidrocarburífera City Investing Company en consorcio con la empresa Ramrod			de Organizaciones Kichwa de Sucumbíos Ecuador (FOKISE).	
Bloque 15, Eden Yutury y Limoncocha	25/01/1985	(Sucumbíos) (Orellana)	Petroamazonas Ecuador S.A.	Kichwa FECUNAE (Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana. Secoya. OISE (Organización Indígena Secoya del Ecuador) Siona	Superposición 4 áreas protegidas: Reserva Biológica de Limoncocha, Bosque Protector Pañacocha, y las áreas de amortiguamiento de la Reserva Faunística Cuyabeno y el Parque Nacional Yasuni
Bermejo		(Sucumbíos)	Tecpecuador	Cofán Shuar Kichwa	Superposición con Bosque Protector Bermejo
Pindo		(Orellana)	Petroleos Sudamericanos	Kichwa	Parque Nacional Yasuní
Palanda Yuca Sur		(Orellana)	Petroleos Sudamericanos		Zona de amortiguamiento de Parque Yasuní
Tigüino			Petrobell	Huaorani	Superposición con el Parque Nacional Yasuní Superposición con Reserva Huaorani
Pungarayacu (Bloque 20)		provincia de Napo provincias de Orellana y Pastaza.	Ivanhoe Energy Ecuador	Kichwa	Superposición Reserva Biológica Sumaco Reserva Ecológica Artesana

4) Perú

Tabla de Casos de Interlocución entre Estados, Pueblos Indígenas y Empresas Hidrocarburíferas – Perú

ANPs: Áreas Naturales Protegidas
 ACR: Área de Conservación Regional
 PN: Parque Nacional
 RT: Reserva Territorial
 RC: Reserva Comunal
 ZR: Zona Reservada
 PIAV: Pueblo Indígena en Aislamiento Voluntario

Nombre de Lote	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena / Organización	Situaciones Sensibles
31-E	06/03/2001	Provincia Ucayali Región Loreto Cuenca Ucayali (Selva Central)	Maple Gas Corporation Del Peru S.R.L. (100%)		Superposición con ZR Sierra del Divisor y la Propuesta de la RT Isconahua; grupo en situación de aislamiento voluntario
39	09/09/1999	Provincias: Loreto y Maynas Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (55%) Burlington Resources Peru Limited, Sucursal Peruana (35%) Reliance Exploración & Producción (10%)		Superposición con Propuesta RT Napo Tigre ZR Pucacuro
57	27/01/2004	Provincia Satipo de Región Junín Provincia Atalaya de Región Ucayali Provincia de La Convención de Región Cusco Cuenca Madre de Dios (Selva Central)	Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (53.84%) Petrobras Energia Peru S.A. (46.16%)	Machiguenga Asháninka	Superposición con PN Otishi RC Machiguenga, y la RC Asháninka
58	12/07/2005	Provincia de La Convención, Cusco Cuenca Madre de Dios (Selva Sur)	Petrobras Energia Peru S.A. (100%)	Machiguenga	Superposición con RC Machiguenga y su ZA
64	07/12/1995	Provincia Alto Amazonas Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Talisman Petrolera Del Peru, Llc, Sucursal Del Peru (25%) Hess Peru, Inc., Sucursal Del Peru (50%) Talisman (Peru) Ltd. Sucursal Peruana (25%)	Shuar Shapra Organización Achuarti Iruntramu ATI Organización Achuar Chayat ORACH	Superposición con áreas de propiedad de comunidades nativas Shuar Abanico del Pastaza (Ramsar)

				Organización Shuar del Morona OSHDEM Federación Shapra del Morona FESHAM Federación Achuar Unidos Frontera del Peru FAUFPE Organización Achuar Irúntramu Kakaramt ORAIK Organización Shakai Ashuar del Morona OSHAM Federación Ashuar de Situchi Yanas FASAM	
76	02/05/2006	Provincias: Manu y Tambopata Región Madre de Dios, Provincias: Paucartambo y Quispicanchi Región Cusco Provincia de Carabaya Región Puno (Selva Sur)	Hunt Oil Exploration And Production Company Of Peru Llc., Sucursal Del Peru (50%) Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (50%)	Amarakaeri	Superposición con ZA del PN del Manu, del PN Bahuaja Sonene, RN Tambopata y la RC Amarakaeri Conflicto con Amarakaeris.
95	07/04/2005	Provincia de Requena Región Loreto (Selva Norte)	Harken Del Peru Limitada, Sucursal Del Peru (100%)	Pueblos en aislamiento voluntario	Propuesta RT Yavari Tapiche
101	02/04/2004	Provincias: Alto Amazonas, Datem del Marañón y Loreto Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Talisman (Peru) Ltd., Sucursal Peruana (70%) Ecopetrol Del Peru S.A. (30%)	Shuar Shapra Organización Shuar del Morona (OSHDEM), a la Federación Shapra del Morona (FESHAM) y la Asociación Indígena del Morona (AIM), ATI, ORACH, Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas (CORPI) Federación Achuar del Morona (FASAM)	Superposición con áreas de propiedad comunidades nativas Abanico del Pastaza (Ramsar).

Nombre de Lote	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena / Organización	Situaciones Sensibles
102	13/12/2005	Provincias: Alto Amazonas y Loreto Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Ramshorn International Limited, Sucursal Del Peru (21.875%) Shona Energy International Limited, Sucursal Del Peru (21.875%) Andean Oil And Gas S.A.C. (12.50%) Hunt Oil Exploration And Production Company Of Peru Llc, Sucursal Del Peru (1.75%) Hunt Oil Company Of Peru L.L.C., Sucursal Del Peru (42%)	Achuar	Abanico del Pastaza (Ramsar) CC.NN
103	09/08/2004	Yurimaguas Región Loreto Tarapoto Región San Martín Cuenca Huallaga (Selva Norte)	Talisman Petrolera Del Peru, Llc, Sucursal Del Peru (40%) Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (30%) Petrobras Energia Peru S.A. (30%)	Cocama Cocamilla y Chayahuita	ACR Cordillera Escalera
106	12/07/2005	Provincia de Loreto, Región Loreto (Selva Norte)	Petrolifera Petroleum Del Peru S.A.C. (100%)	Urarina, Cocama, Kishua y Ashuar	Sección del flanco sur del Lote colinda con RN Pacaya Samiria. Propuesta RC Chambira
107	01/09/2005	Loreto (Ucayali), Ucayali (Padre Abad y Coronel Portillo), Huánuco (Puerto Inca) y Pasco (Oxapampa) Cuenca Ucayali (Selva Central)	Petrolifera Petroleum Del Peru S.A.C. (100%)	Yanesha	RC Yanesha, Bosque de Protección San Matías-San Carlos y ZA de ambas áreas. ZA Cordillera Azul. Propuesta para RT Cacataibo.
108	13/12/2005	Provincia de Oxapampa Región Pasco Provincias: Chanchamayo y Satipo Región Junín Provincias Huanta y La Mar Región Ayacucho Provincia Atalaya Región Ucayali Provincia La Convención Región Cusco	Pluspetrol E&P S.A. (100%)	Asháninka Yanesha Nomachiguenga	Bosque de Protección San Matías-San Carlos RC Asháninka y ZA de ambas áreas, ZA del PN Yanachaga Chemillén. Incluye territorios de los Asháninkas y los YaneshasAsháninka. Oposición Asháninka
109	16/12/2005	Región Loreto Región San Martín (Selva Norte)	Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (100%)	Shawi Awajún	Oposición Shawi y Awajún

Nombre de Lote	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena / Organización	Situaciones Sensibles
110	13/12/2005	Provincias: Coronel Portillo, Atalaya y Purus Región Ucayali Cuenca Madre de Dios (Selva Sur)	Petrobras Energia Peru S.A. (50%) Ecopetrol (50%)	Asháninka	Superposición con Reserva Territorial Murunahua, oposición Asháninka
114	14/07/2006	Provincias: Coronel Portillo y Atalaya Región Ucayali Provincia Puerto Inca Región Huánuco Cuenca Ucayali (Selva Central)	Cepsa Peru S.A., Sucursal Del Peru (60%) Pan Andean Resources Plc (Peru), Sucursal Del Peru (30%) Compañía Consultora De Petroleo S.A. (10%)		RC El Sira
115	13/12/2005	Provincia de Datem del Marañón Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Pluspetrol E&P S.A. (70%) Korea National Oil Corporation, Sucursal Peruana (30%)	Achuar	Oposición Achuar Abanico del Pastaza (Ramsar)
116	12/12/2006	Provincia de Datem del Marañón Región Loreto Provincias: Condorcanqui y Bagua Región Amazonas Cuenca Santiago (Selva Norte)	Maurel Et Prom Perú/ Hocol Peru S.A.C. (100%)	Awajún Wampis	RC de Tuntanain
117	16/05/2006	Provincia de Maynas Región Loreto	Petrobras Energia Peru S.A. (100%)	Kichwa Secoya Federación Indígena Kichwa del Alto Putumayo Inti Runa (FIKAPIR), Organización Indígena Secoya del Perú –OISPE	Zona Reservada Güeppi y a las Reservas de Napo Tigre y Napo Curaray en proceso de creación. Oposición Kichwa y Secoya
121	14/07/2006	Provincia de Maynas Región Loreto (Selva Norte)	Perenco Peru Limited, Sucursal Del Peru (100%)	Taushiro, taromenani, Pananjuri, posiblemente Iquitio cahuaro	Propuesta RC Napo Tigre
123	29/09/2006	Provincia de Loreto y Maynas Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Burlington Resources Peru Limited, Sucursal Peruana (100%)	Cocama	ZR Pucacuro Oposición Cocama
124	29/09/2006	Provincia de Loreto y Maynas Región Loreto	Burlington Resources Peru Limited, Sucursal Peruana (100%)	Cocama Asociación Cocama	Oposición Cocama Oposición ACODECOSPAT

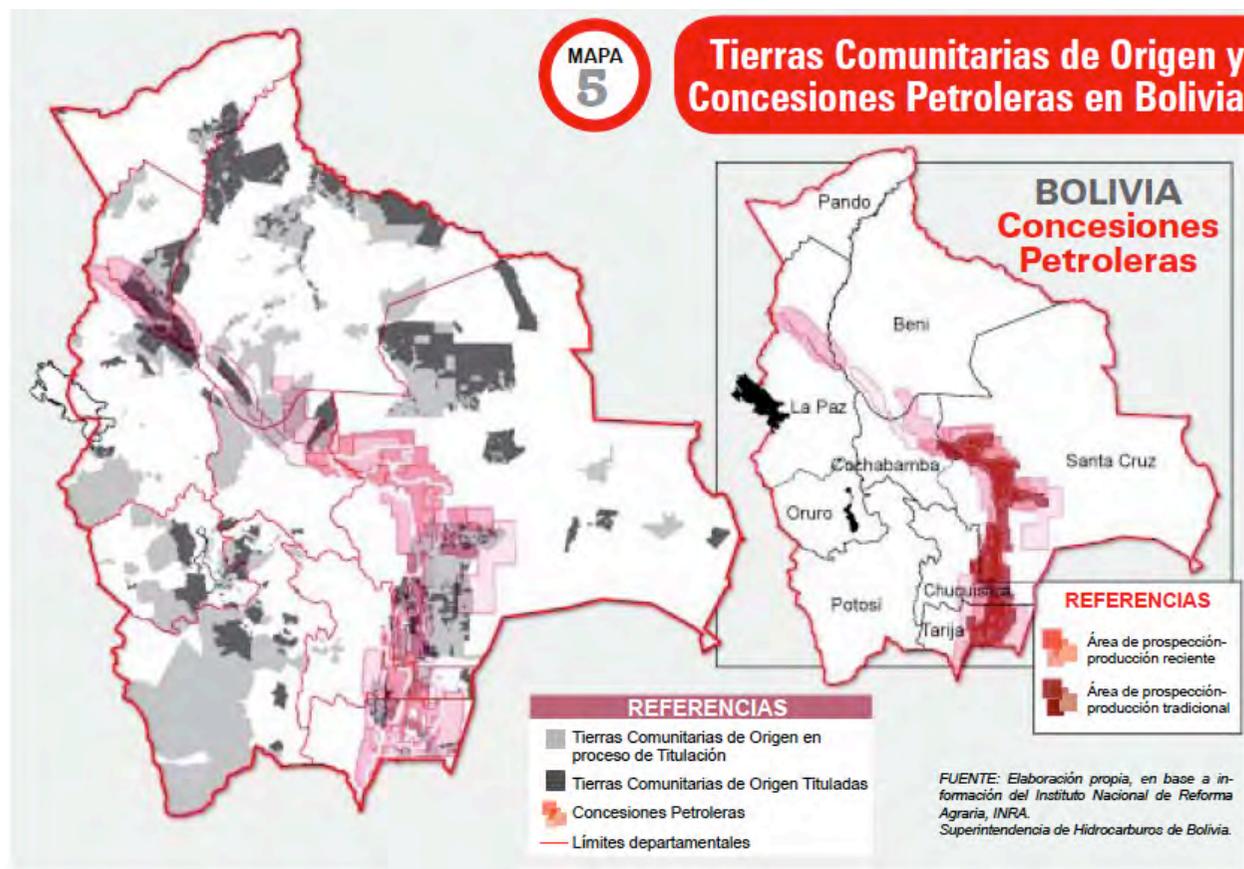
		Cuenca Marañón (Selva Norte)		de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca ACODECOSPAT	
126	23/10/2007	Cuenca Ucayali (Selva Central)	True Energy Peru S.A.C. (10%) North American Vanadium Peru S.A.C. (90%)	Asháninka	Oposición Asháninka
127	21/08/2007	Provincias: Datem del Marañón, Alto Amazonas y Loreto Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Cepsa Peru S.A., Sucursal Del Peru (80%) Loon Peru Limited, Sucursal Del Peru (20%)		Abanico del Pastaza (Ramsar)
128	12/12/2006	Provincia Maynas Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Gran Tierra Energy Inc., Sucursal Del Peru (100%)		Propuesta RT Yavari Mirim
129	24/05/2007	Provincias: Loreto y Maynas Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Burlington Resources Peru Limited, Sucursal Peruana (100%) Conocophillips		Propuesta RC Napo Tigre ZR Pucacuro
130	16/04/2009	Provincias: de Datem del Marañón, Alto Amazonas y Loreto (región Loreto) (Selva Norte)	Cepsa Peru S.A., Sucursal Del Peru (100%)		Propuesta RC Chambira. Abanico del Pastaza (Ramsar)
131	21/11/2007	(Selva Central)	Cepsa Peru S.A., Sucursal Del Peru (70%) Pan Andean Resources Plc (Peru), Sucursal Del Peru (30%)		RC El Sira
132 A/ 132B	17/04/2009	Provincia de Requena Región Loreto y el lote B en la provincia de Coronel Portillo Región Ucayali Cuenca Ucayali (Selva Norte)	Golden Oil Corporation	Murunahua o Chitonahua	Limita con ZR Sierra del Divisor Superposición RT Murunahua
133	16/04/2009	Provincias de Padre Abad (región Ucayali), Puerto Inca, Pachitea, Huánuco y Leoncio Prado (región Huánuco), y Oxapampa (región Pasco) (Selva Central)	Petrolifera Petroleum Del Peru S.A.C. (100%)	Cacataibo FENACOCA Mashco Piro y desconocidos	Propuesta RT Cacataibo RT de Madre de Dios
135	21/11/2007	Provincia Requena Región Loreto (Selva Norte)	Pacific Stratus Energy S.A., Sucursal Del Peru (100%)	Mayoruna Ishconahua Matsés	Propuesta RT Yavari Tapiche. ZR Sierra del Divisor. Oposición de Matsés / RC Matsés

Nombre de Lote	Fecha de Suscripción	Ubicación Político Administrativa	Empresa Operadora	Pueblo Indígena / Organización	Situaciones Sensibles
137	21/11/2007	Provincia Requena Región Loreto (Selva Norte)	Pacific Stratus Energy S.A., Sucursal Del Peru (100%)	Isconahua	Propuesta RT Isconahua Propuesta RT Yavari Tapiche. ZR Sierra del Divisor. Oposición de Matsés
138	21/11/2007	Ucayali (Selva Central)	Pacific Stratus Energy S.A., Sucursal Del Peru (100%)	Isconahua	Superposición con RT Isconahua
143	21/11/2007	Provincias: Loreto y Datem del Marañón Región Loreto (Selva Norte)	Hunt Oil Exploration And Production Company Of Peru L.L.C., Sucursal Del Peru (2%) Hunt Oil Company Of Peru L.L.C., Sucursal Del Peru (98.00%)	Achuar. Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes - FECONACO, Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) Federación de Pueblos Indígenas del Bajo y Alto Corrientes (FEPIBAC) afiliada a la Confederación de Nacionalidades Amazónicas el Perú (CONAP)	Abanico del Pastaza (Ramsar) CC.NN
160	16/04/2009	Provincia de Ucayali (región Loreto) (Selva Norte)	Compañía Consultora De Petroleo S.A. (10%) Kedcom Co. Ltd, Sucursal Del Peru (90%)		ZR Sierra del Divisor CC.NN
1-AB	22/03/1986	Distritos de Andoas, Trompeteros y Tigre, pertenecientes a las provincias del Datem del Marañón y Loreto, Región Loreto Cuenca Marañón (Selva Norte)	Pluspetrol Norte S.A. (100%)	Quechua Federación de Indígenas Quechua del Pastaza FEDIQUEP Achuar Federación de Comunidades Nativas del río Corrientes FECONACO AIDSESEP	ZR Pucacuro
8	20/05/1994	Cuenca Marañón Región Loreto (Selva Norte)	Pluspetrol Norte S.A. (60%) Korea National Oil Corporation, Sucursal Peruana (20%)	Achuar Federación de Comunidades Nativas	RN Pacaya Samiria.

			Daewoo International Corporation, Sucursal Peruana (11 2/3 %) Sk Energy, Sucursal Peruana (8 1/3 %)	del río Corrientes FECONACO	
31-B 31-C 31-D	30/03/1994	Región Ucayali Cuenca Ucayali (Selva Central)	Maple Gas Corporation Del Peru S.R.L. (100%)		ZR Sierra del Divisor
56	07/09/2004	Provincia de la Convención (Cusco). Cuenca Madre de Dios	Pluspetrol Peru Corporation S.A. (2.2%) Pluspetrol Lote 56 S.A. (25%) Hunt Oil Company Of Peru L.L.C., Sucursal Del Peru (25.2%) Sk Energy, Sucursal Peruana (17.6%) Tecpetrol Bloque 56 S.A.C. (10%) Sonatrach Peru Corporation S.A.C. (10%) Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (10%)	Machiguenga	RC Machiguenga RC Asháninka PN Otishi Corredor de Conservación Vilcabamba-Amboro
67	13/12/1995	Loreto (Selva Norte)	Perenco Peru Limited, Sucursal Del Peru (100%)		Propuesta RT Napo Tigre ZR Pucacuro
88	09/12/2000		Pluspetrol Peru Corporation S.A. (2.2%) Pluspetrol Camisea S.A. (25%) Hunt Oil Company Of Peru L.L.C., Sucursal Del Peru (25.2%) Sk Energy, Sucursal Peruana (17.6%) Tecpetrol Del Peru S.A.C. (10%) Sonatrach Peru Corporation S.A.C. (10%) Repsol Exploracion Peru, Sucursal Del Peru (10%)	Machiguenga Yine Nanty (Kugapakoris) CECONAMA (Central de Comunidades Nativas Machiguengas del Bajo Urubamba "Juan Santos Atahualpa") COMARU (Consejo Machiguenga del Río Urubamba) FECONAYY (Federación de Comunidades Nativas Yine Yami)	RT para los Pueblos Indígenas Kugapakori-Nahua. Santuario Nacional Machiguenga Megantoni. ZR del Apurimac / RCI de Vilcabamba

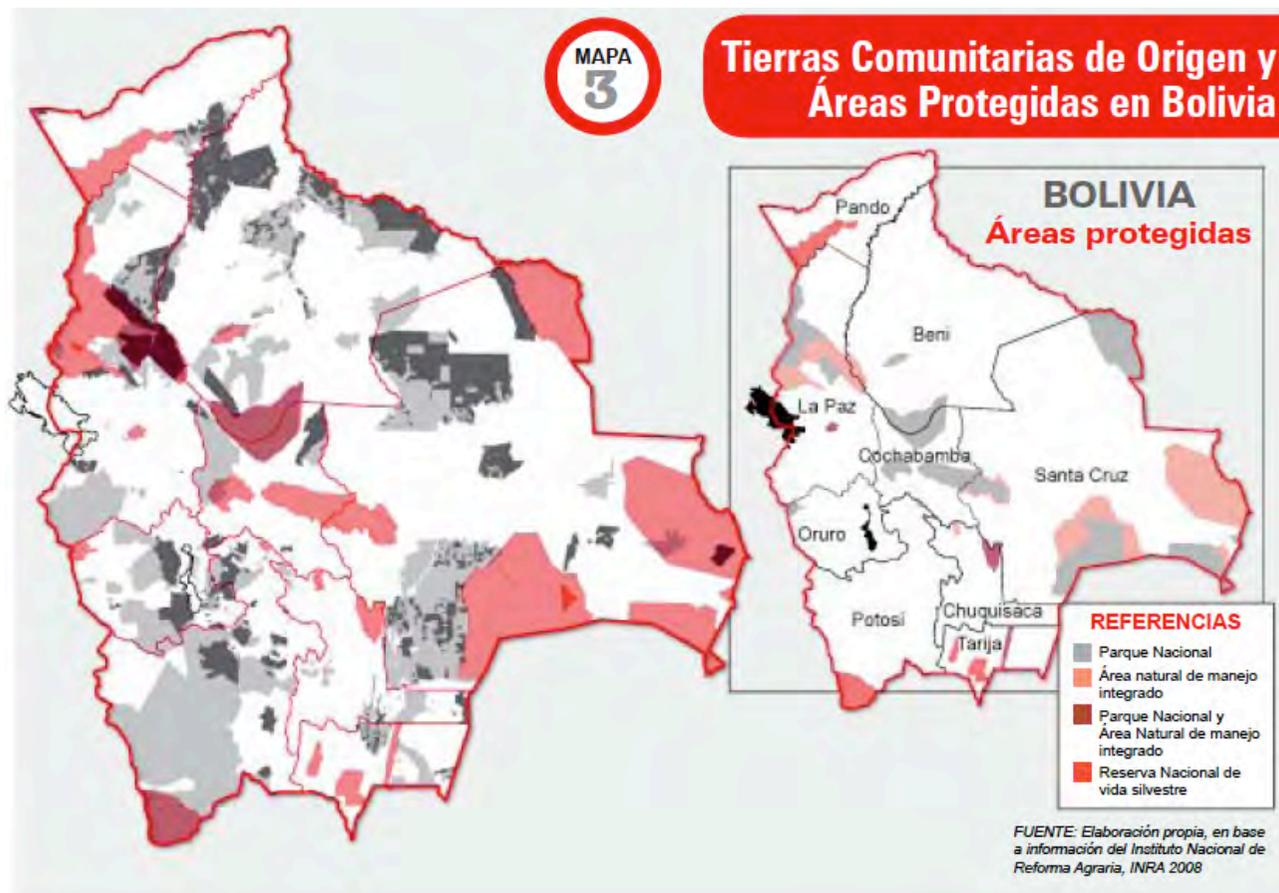
II. ANEXO 2: Mapas de Referencia

3) Mapa Tierras Comunitarias de Origen y Concesiones Petroleras en Bolivia



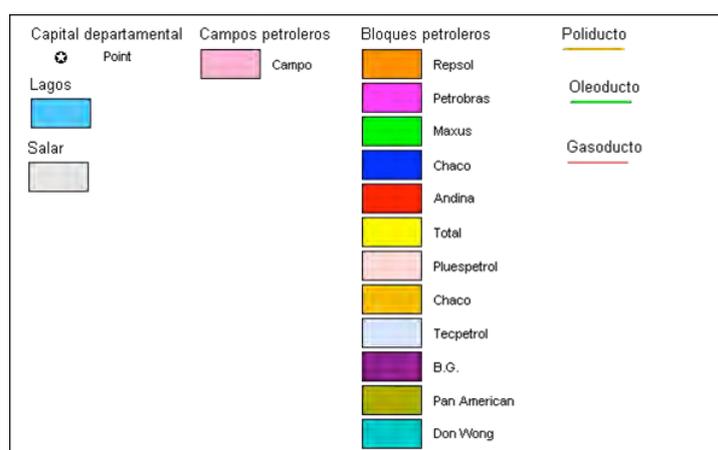
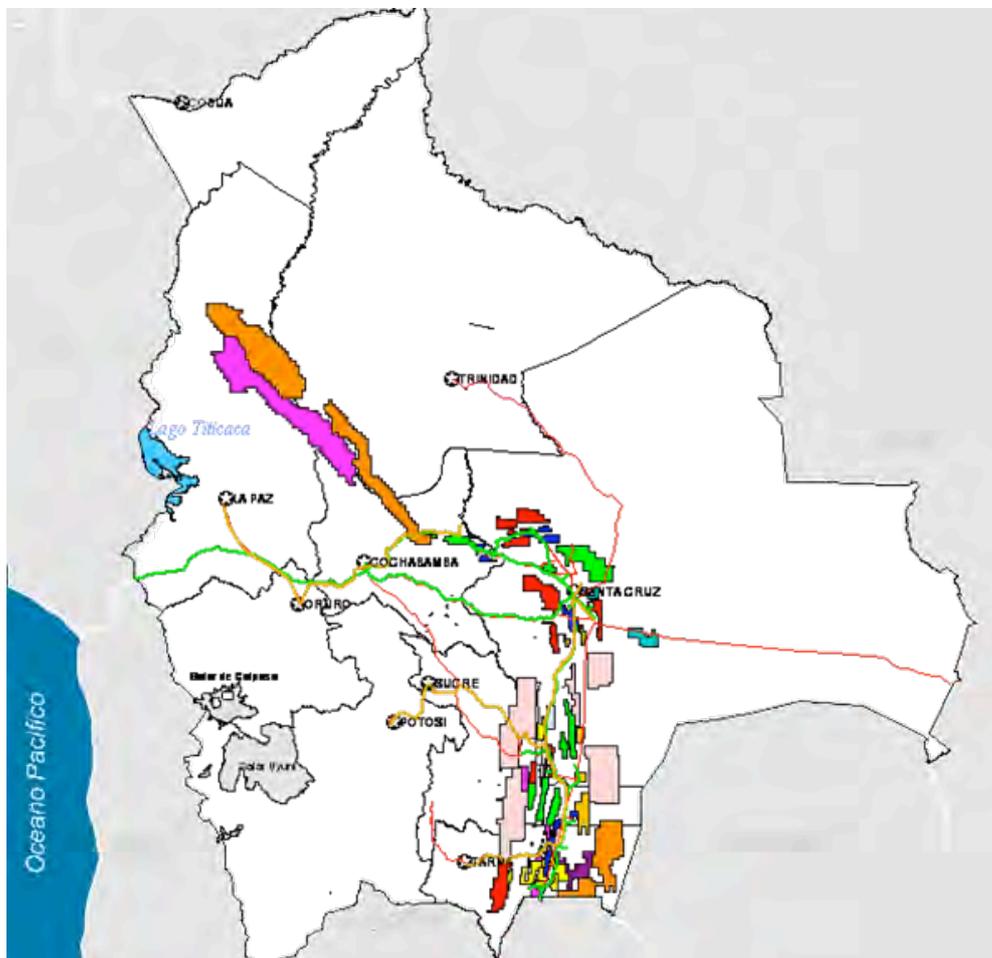
<http://www.cedib.org/bp/tierraterritorio.pdf>

4) Mapa Tierras Comunitarias de Origen y Áreas Protegidas en Bolivia



<http://www.cedib.org/bp/tierraterritorio.pdf>

5) Mapa de Bloques y Campos. 2005. Hidrocarburos Bolivia.



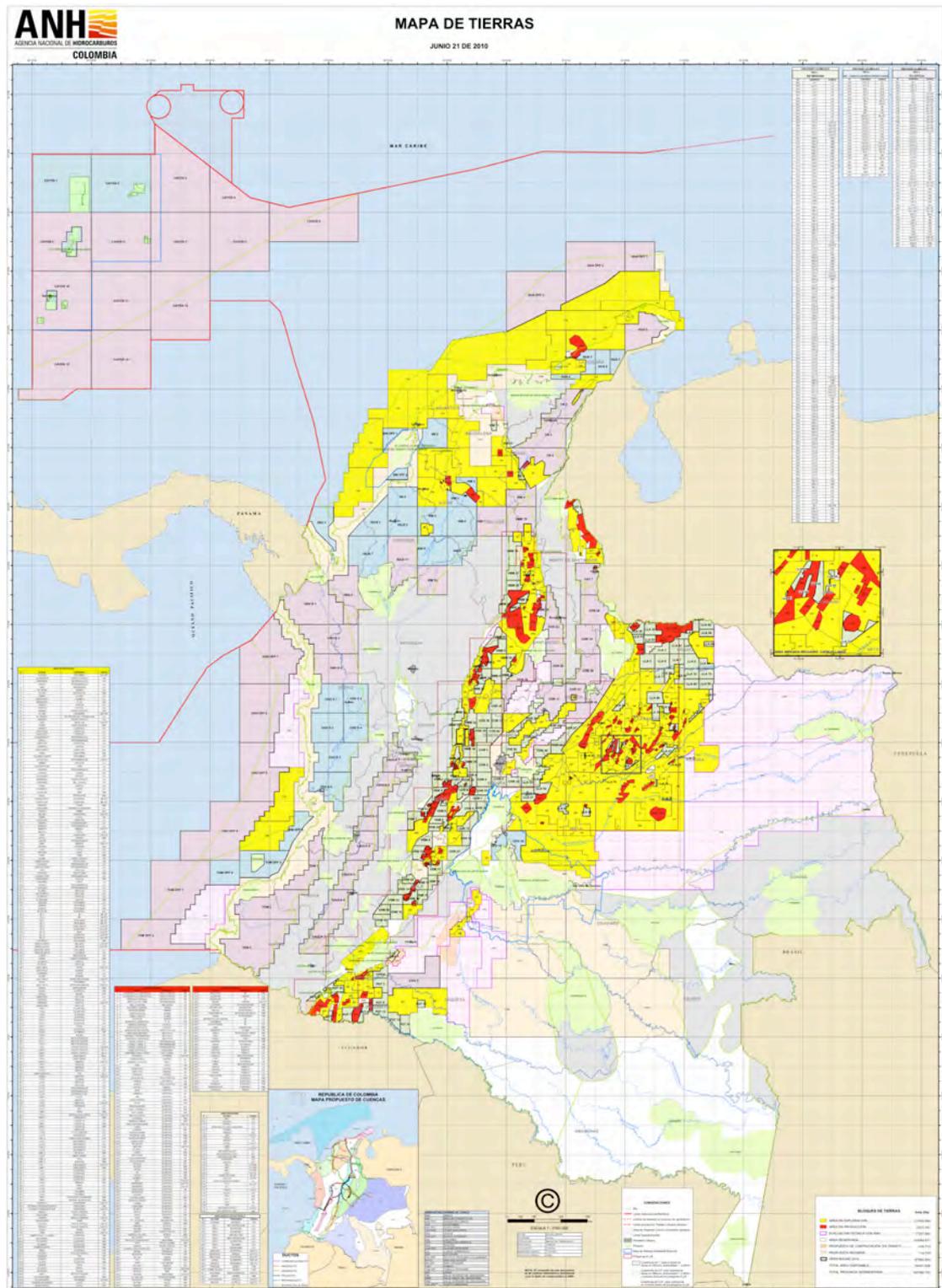
<http://www.hidrocarburosbolivia.com/herramientas/mapas-de-areas-bloques-y-campos.html>

6) Mapa Pueblos Indígenas de Colombia

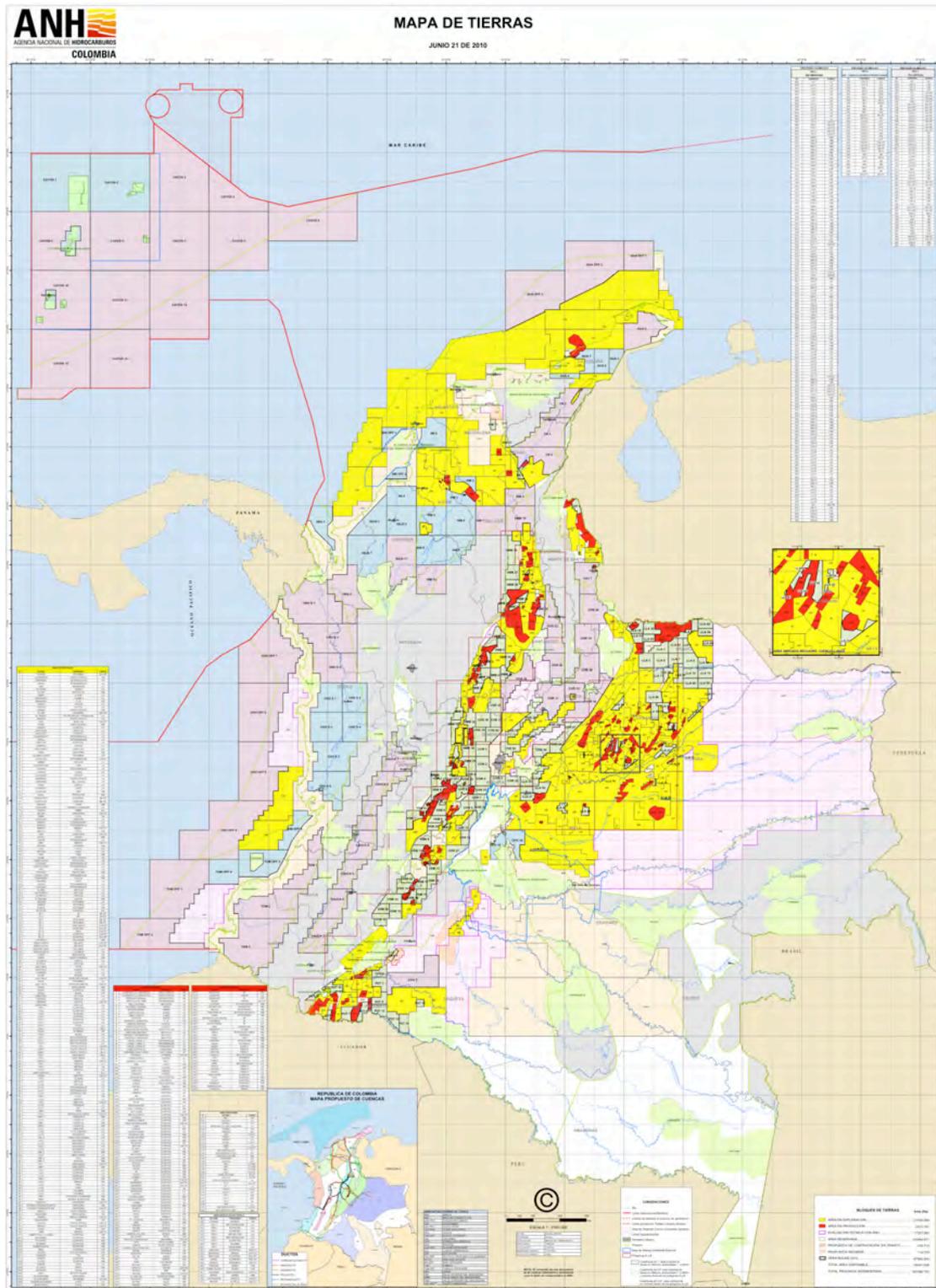


<http://www.etniasdecolombia.org>

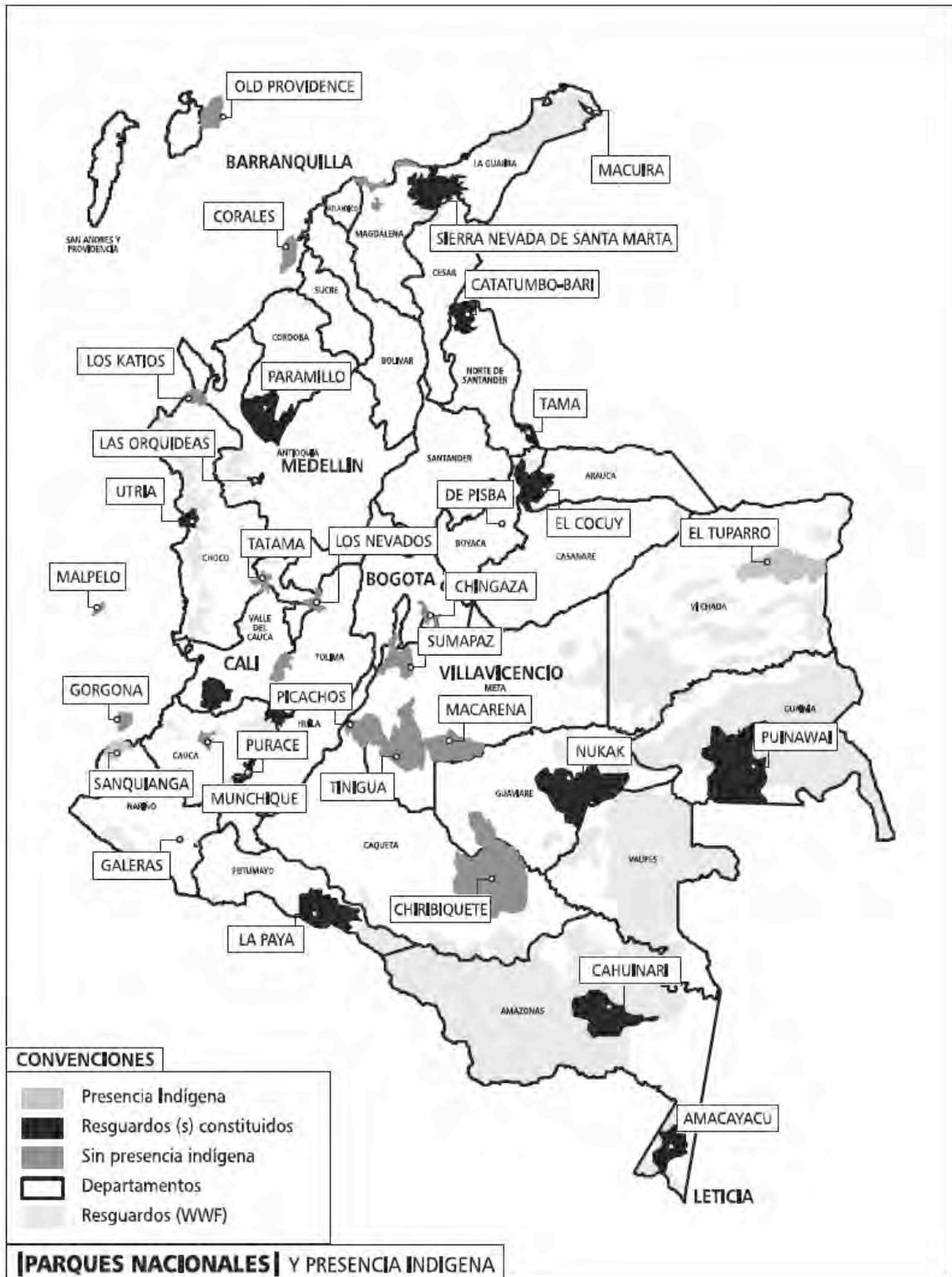
7) Mapa de Tierras. 2010. ESCALA 1 : 2'000.000.
 Agencia Nacional de Hidrocarburos Colombia.



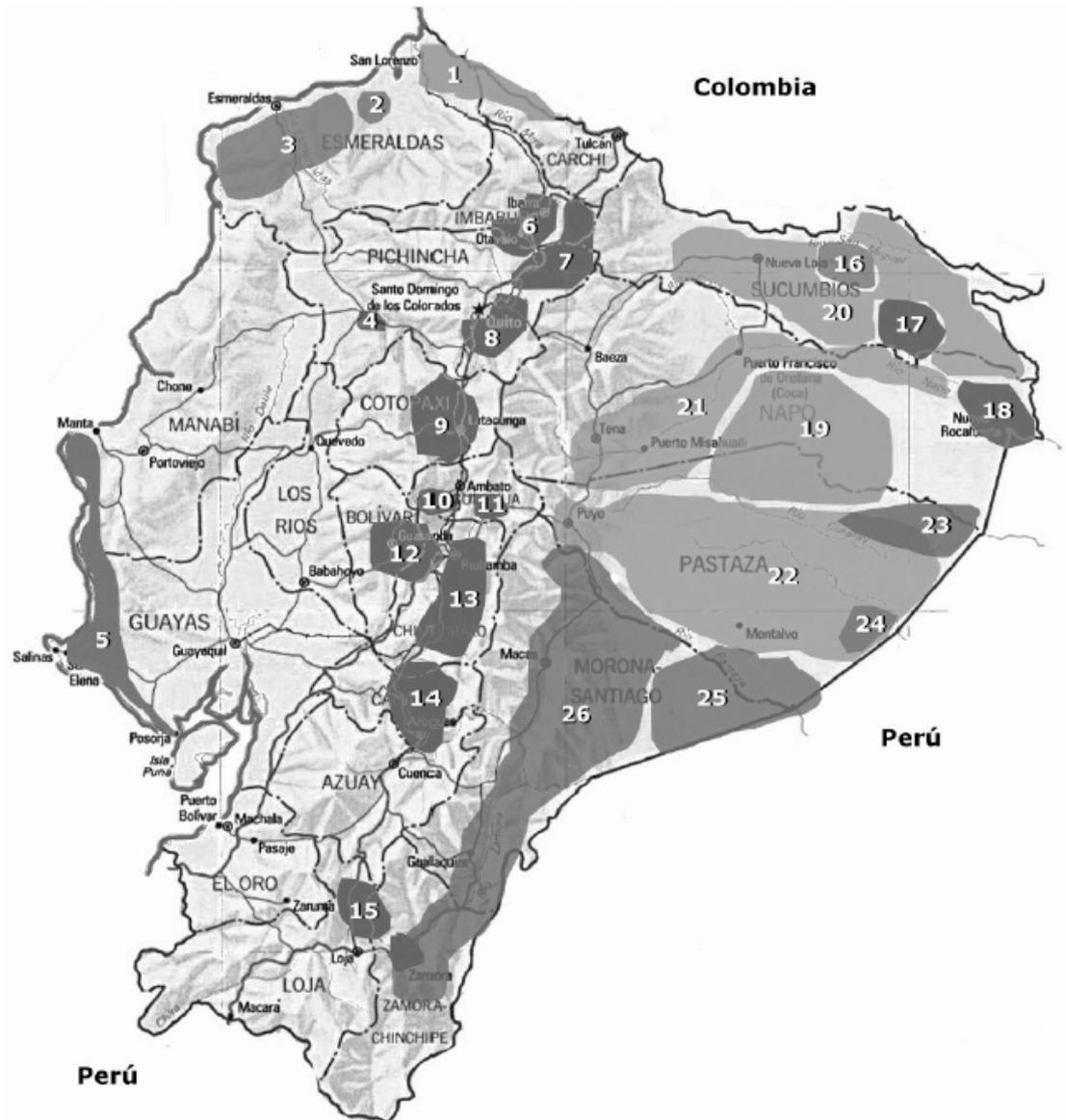
**8) Mapa de Tierras. 2010. ESCALA 1 : 2'000.000.
 Agencia Nacional de Hidrocarburos Colombia.**



9) Mapa Parques Nacionales y Presencia Indígena. 2001. Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.



10) Mapa de los territorios y zonas de asentamiento actual de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. 2004. CODENPE.

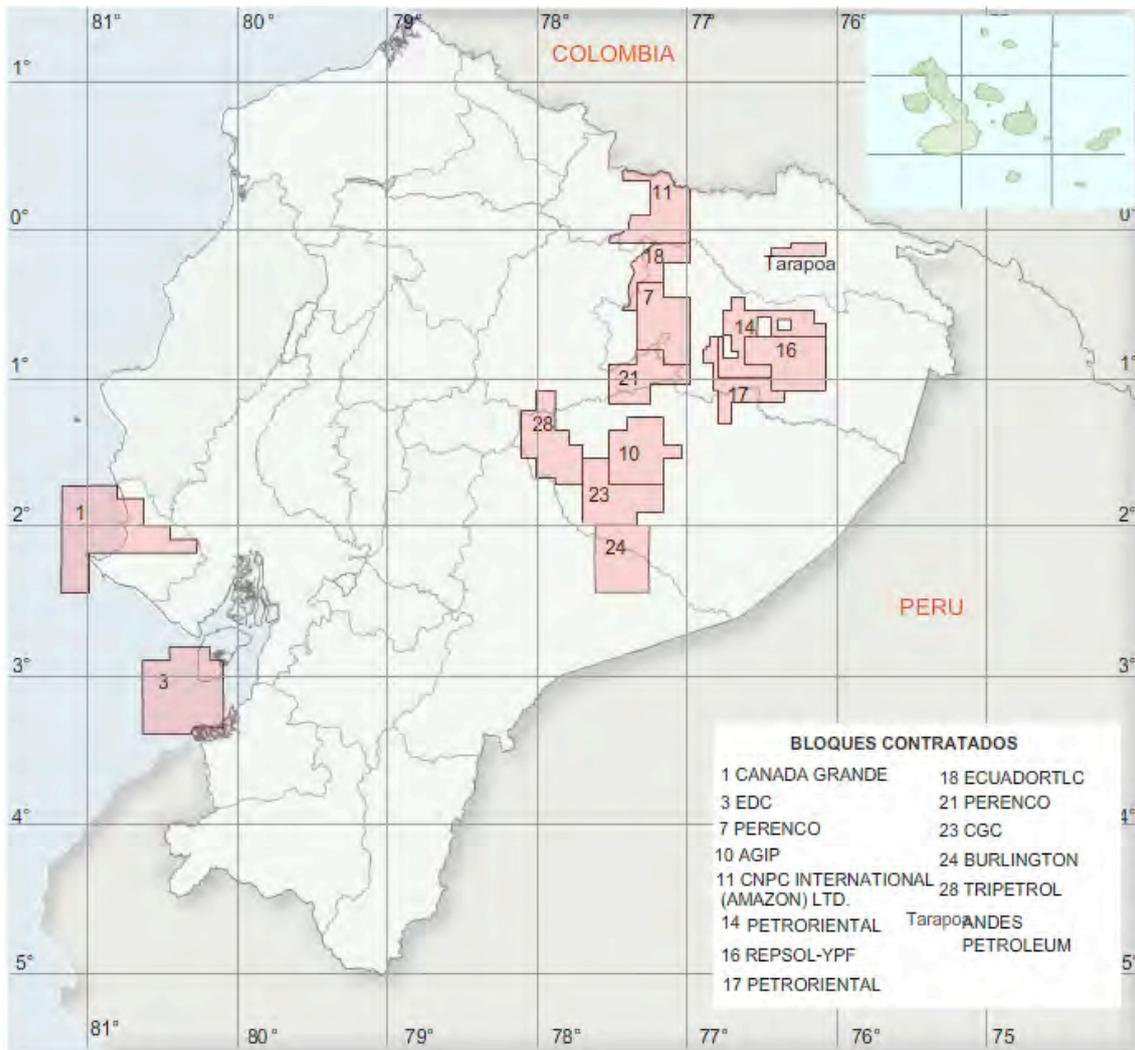


Las 13 nacionalidades y 14 pueblos indígenas del Ecuador

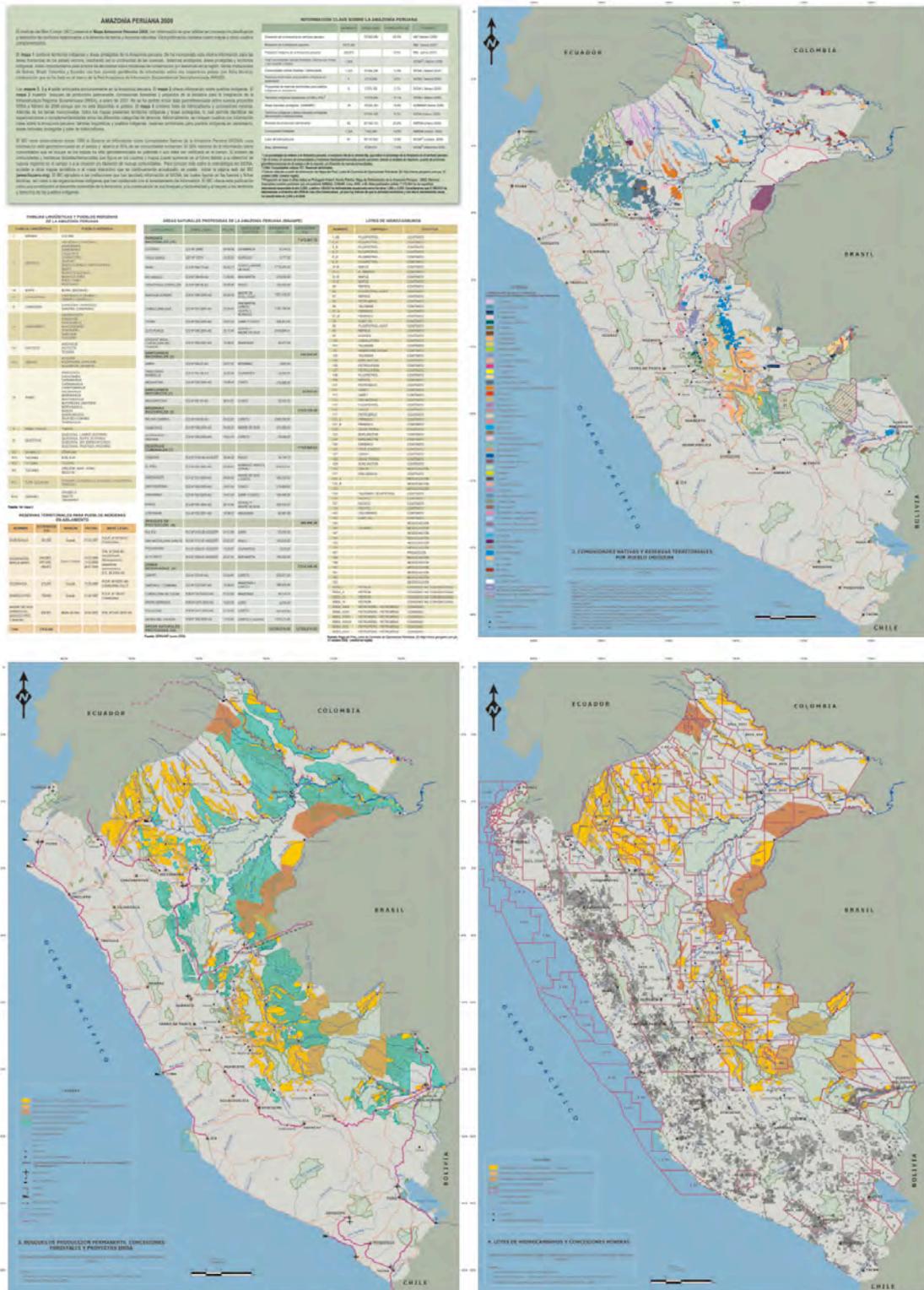
Nombre (Mapa)	Provincia	Lengua	Categoría
Awá (1)	Esmeraldas y Carchi	Awapi	Nacionalidad
Épera (2)	Esmeraldas	Sia Pedee	Nacionalidad
Chachi (3)	Esmeraldas	Cha'palaa	Nacionalidad
Tsa'chila (4)	Sto. Dom. de los Tsa'chila	T'safiqui	Nacionalidad
Manta-Huancavilca (5)	Manabí y Guayas	Castellano	Pueblos
Natabuela (6)	Imbabura	Kichwa	Pueblos
Otavaló (6)	Imbabura	Kichwa	Pueblos
Karanki (7)	Imbabura- Pichincha	Kichwa	Pueblos
Cayambi (7)	Pichincha- Imbabura	Kichwa	Pueblos
Kitu-Kara (8)	Pichincha	Kichwa	Pueblos
Panzaleo (9)	Cotopaxi	Kichwa	Pueblos
Chibuleo (10)	Tungurahua	Kichwa	Pueblos
Kisapincha-Pilahuín (10)	Tungurahua	Kichwa	Pueblos
Salasaka (11)	Tungurahua	Kichwa	Pueblos
Waranka (12)	Bolívar	Kichwa	Pueblos
Puruwá (13)	Chimborazo	Kichwa	Pueblos
Cañari (14)	Cañar y Azuay	Kichwa	Pueblos
Saraguro (15)	Loja y Zamora Ch.	Kichwa	Pueblos
A'i Cofan (16)	Sucumbíos	A'ingae	Nacionalidad
Siona (17)	Sucumbíos	Paicoca	Nacionalidad
Secoya (18)	Sucumbíos	Paicoca	Nacionalidad
Waorani (19)	Orellana, Napo y Pastaza	Wao tiri	Nacionalidad
Kichwa Amazonía (20-22)	Sucumbíos, Orellana y Napo	Kichwa	Nacionalidad
Shiwiar (23)	Pastaza	Shiwiar chicham	Nacionalidad
Zapara (24)	Pastaza	Zapara	Nacionalidad
Achuar (25)	Pastaza y Morona Santiago	Achuar chicham	Nacionalidad
Shuar (26)	Morona S., Zamora Ch., Pastaza y Sucumbíos	Shuar chicham	Nacionalidad

Fuente: CODENPE 2004

11) Mapa Bloques Petroleros. 2008. Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador.



13) Mapa Amazonía Peruana 2009. 2009. Escala de 1:2 250.000. Instituto del Bien Común.



III. ANEXO 3: Lista de Entrevistados

A. ENTREVISTADOS EN BOLIVIA

Reuniones efectuadas

1. Aniceto Ayala, Secretario de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, CIDOB
2. Carlos Ernst, Coordinador de Medio Ambiente y Desarrollo, TOTAL EP Bolivieb
3. Evelyn Mamani Patana, Asesora Legal, FOBOMADE
4. Ing. Henry Tito, Asesor en Consulta y Participación, Vicepresidencia Nacional de Operaciones YPFB
5. Ing. Mario Paniagua, Coordinador de la Mesa Indígena Amazónica, CIDOB
6. Javier Gómez Aguilar, Director Ejecutivo, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA
7. Jenny Gruenberger, Directora Ejecutiva, Liga para la Defensa del Medio Ambiente – LIDEMA
8. Leonardo Tamburini, Director Ejecutivo Centro de Estudios Jurídicos e Investigaciones Sociales – CEJIS
9. Leopoldo Huarupachi, Capitán, Capitanía de Parapitiguazu
10. Lic. Luis Pili, Geólogo, Unidad de Exploraciones del Ministerio de Hidrocarburos
11. Lorenzo Paredes, Secretario de Recursos Naturales, Central de Pueblos Indígenas de La Paz – CPILAP
12. Marco O. Rivera, Investigador Principal, LIDEMA
13. Nelson Bartolo, Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, Asamblea del Pueblo Guaraní – APG
14. Omar Quiroga, Director, (acompañado de Dra. Lourdes Ccalla, Asesora, y los Analistas en Consulta y Participación, Sres. Eric Miranda y Felipe Calisaya Mamani), Dirección de Gestión Socio Ambiental del Ministerio de Hidrocarburos

15. Ricardo Ontiveros, Responsable de Comunicación, CEADDESC
16. Silvia Molina, Coordinadora, Fondo Boliviano para el Medio Ambiente y el Desarrollo - FOBOMADE
17. Susana Anaya, Dirección de Planificación Energética
18. Ximena Tellez, Profesional Especialista en Derechos Indígenas y Medio Ambiente, Programa de Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, Defensoría del Pueblo
19. Yussef Akly, Gerente CCEE, Cámara Boliviana de Hidrocarburos

B. ENTREVISTADOS EN COLOMBIA

Reuniones efectuadas

1. Adriana Martinez, Coordinadora y asesora, Ministerio de Minas
2. Adriana Ospina, Comunidades y Medio Ambiente, Agencia Nacional de Hidrocarburos
3. Ana María Saavedra Galindo, Asesora de Comunidades, Talisman Energy
4. Bernardo Pinilla, antropólogo, South American Exploration, consultor para Talismán Energy
5. Claudia Cáceres, Coordinadora de Consultas Previas, Ministerio del Interior y Justicia
6. Edilberto Herrera, Dirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior y Justicia
7. Esther Sanchez, antropóloga y jurista
8. Fabio Rey Morales, Antropólogo, Auditoría Ambiental Ltda.
9. Felix Delgado, Grupo de Proyectos, ECOPETROL
10. Henry Cabría, Presidente, Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
11. Juana Patamoyo, coordinadora, Ministerio de Interior y Justicia
12. Marcela Pardo, Antropóloga, ECOPETROL
13. María Tonelli: ECOPETROL, Jefe de la Unidad de Gestión Social
14. Marta Alejandra Cortes, Consultora, Ministerio del Interior y Justicia

15. Mauricio Ibáñez, Gerente de Responsabilidad Corporativa, Petromineals Colombiana Ltd.
16. Miguel Angel Santiago, Consultor para HUPECOL
17. Napo León Gomez, Gerente de Relaciones Comunitarias, ECOPETROL
18. Paola Jiménez, Dirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior y Justicia
19. Pedro Santiago Posada, Director de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior y Justicia
20. Ruth Silva Bullán, OXFAMK, Coordinadora de Proyecto Bosques y Territorio
21. Zamir Enriquez, antropólogo, ECOPETROL

Reuniones con citas solicitadas y/o programadas que no se llevaron a cabo por ser canceladas por las personas a ser entrevistadas

1. Alejandro Martínez, Asociación Colombiana de Petróleo
2. Casimiro Cabrera, Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana

D. ENTREVISTADOS EN ECUADOR

Reuniones efectuadas

1. David Carrera, Jefe de HSEC y RRCC. Empresa ENAP SIPEC Petrol S.A.
2. Diego Escobar, Coordinador de Medio Ambiente, Territorio y Recursos Naturales. COICA
3. Guillermo, responsable de RRCC, PETROBRAS
4. Jorge Tapia, encargado de las Relaciones Comunitarias, REPSOL
5. Juan Carlos Jintiach, Coordinador del Area de Cooperación Económica Internacional y Desarrollo Autónomo. COICA
6. Mauricio Medinacelli, OLADE
7. Pilar Maldonado, OLADE

8. Tito Puanchis, Presidente_Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
9. Valentín Muiva, Técnico del COICA

Reuniones con citas solicitadas y/o programadas que no se llevaron a cabo por no concederse o ser canceladas por las personas a ser entrevistadas

1. Energy Development Corporation
2. Fabian Cruz, Petroecuador
3. Ivanhoe Energy
4. Juan Francisco Castillo
5. Julio Remigio Rivera, Repsol
6. Luis Alejandro Cuadros
7. Petroamazonas
8. Sebastián Meneses
9. Sinopec

E. ENTREVISTADOS EN PERÚ

Reuniones efectuadas

1. Alonso Zarzar, Banco Mundial
2. Eleodoro Mayorga, ex funcionario del Banco Mundial
3. Fabricio Niquén, Gerente Calidad Seguridad y Medio Ambiente y Salud Ocupacional, Petrobras
4. German López, Gerente de Medio Ambiente, SAPET DEVELOPMENT PERU INC.
5. Iris Cárdenas, Directora General de Asuntos Ambientales Energéticos, Ministerio de Energía y Minas
6. María Elena Núñez, Coordinadora de Relaciones Comunitarias, Repsol
7. Silvana Lay, Gerente de Medio Ambiente, Salud, Seguridad Ocupacional, Hunt Oil

Reuniones con citas solicitadas y/o programadas que no se llevaron a cabo por ser canceladas por las personas a ser entrevistadas

1. Dra. Alicia Abanto, Jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo
2. Oseas Barbarán, Presidente, Confederación de Nacionalidades Amazonicas del Perú - CONAP
3. Saúl Puerta, Secretario, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP

IV. ANEXO 4: Lista de Legislación Citada por País

Bolivia

- Ley 1333 – 27/4/1992
- Ley General sobre Medio Ambiente,
- Constitución 1994, Artículo 171
- DS 24176 – 8/12/1995
- Título VII Participación Ciudadana
- DS 26705 – 10/7/2002
- Reglamento de Prevención y Control Ambiental, Capítulo IV, Art. 23, literal c
- Ley 3058 – 17/5/2005
- Ley de Hidrocarburos, Título VII, Cap. I, Arts. 114 – 118
- DS 28592 – 17/1/2006
- Modifica y Complementa DS 26705
- DS 28701 – 1/5/2006
- Nacionalización de los Hidrocarburos
- DS 29033 – 16/2/2007, Reglamento de Procedimientos de Consulta y Participación para Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios
- DS 29574 – 21/5/2008
- Modifica DS 29033
- Constitución Política del Estado, Capítulo IV

Colombia

- Constitución Política 1991 (Título II Cap. I, Art. 40; art. 171, num.2, y art.176)
- Ley 20 de Dic. 1969 por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.
- Ley 99 de creación del Ministerio del Medio Ambiente (22-12- 93), Título X, Art. 76
- Ley 97 de 1993, en: Diario Oficial, CXXIX. N. 41143, 20/12/1993 "Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones".

- Ley 134 de 1994 Participación ciudadana, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana
- Ley 199 de 1995 Define funciones del Ministerio del Interior con relación a pueblos indígenas.
- Decreto 1397 de 1996, por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1320 de 1998, Reglamento para la Consulta Previa con las Comunidades Indígenas y Negras para la Explotación de los Recursos Naturales dentro de su Territorio.
- Decreto 1122/99 Artículo 141 Sobre la decisión que adopta la autoridad competente cuando no se logra un acuerdo, en la consulta previa, con las comunidades indígenas y negras.
- Decreto Ley 200. Determina los Objetivos y Estructura Orgánica del Ministerio del Interior y Justicia (3.02.2003) (Cap. I Art. I; Cap II Art. 16)
- Decreto 1760, por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.”, 26/06/2003.
- Decreto 2288, por el cual se reglamenta el Decreto-ley 1760 de 2003”, 15/07/2004.
- Decreto No. 4530 por el cual se Modifica la estructura del Ministerio del Interior y Justicia (28.11.2008)
- Resolución del Ministerio del Interior y Justicia 3598 : crea Grupos de Trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio del Interior y Justicia (Resolución del 2.12.2008)

Ecuador

- Decreto Ejecutivo No. 2982, del 24-8-95, Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas
- Constitución Política de la República del Ecuador 05/6/98 (aprobada el 5 de junio de 1998, Capitulo VI, artc. 50 a 53 , cap. VII cps. 54 a 58, y Cap.

- XI Artcs. 82,83, 84 (derechos colectivos y órganos públicos responsables) y 85.
- Ley de Gestión Ambiental (No. 97- 37 R.O. 245 de 30/07/1999). Art.s 20, 28 y 29
 - Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (2001)
 - La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
 - Ley de Gestión Ambiental del – 019 (22.07.2004)
 - Reglamento Ambiental para las operaciones hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo 1215 del 13.02.01) Artículo 9: Consulta; Art. 37 , Presentación Pública del estudio
 - Reglamento de Consulta y participación para la realización de actividades Hidrocarburíferas
 - (2002)
 - LEY DE PATRIMONIO CULTURAL, CODIFICACION, Codificación 27, Registro Oficial Suplemento 465 de 19 de Noviembre del 2004. (Arts. 30 y 31)
 - Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (y al Código Penal) (14.09.07)
 - Constitución de la República de Ecuador (2008), Título II, Capítulo 1, Art.1,10, Capítulo IV, Arts. 56-60; Sección 2da, Art. 171, Art. 346 inciso 9;
 - Ley 85, Ley de Hidrocarburos (26-9-89) de Septiembre de 1989.
 - Reglamento de la Ley de Hidrocarburos (18.04.08)
 - Decreto Ejecutivo 1040 (08..05.2008), Reglamento de aplicación de Mecanismos de Participación de Gestión Social
 - Acuerdo 112 del MINAM, (17.07.08), Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social,
 - Acuerdo 106 del MINAM (30.10.09), Reforma al Instructivo del Reglamento aprobado por Acuerdo 112
 - Decreto Ejecutivo 117^a (17-2-07) Crea el Ministerio de Coordinación de Patrimonio Cultural y Natural
 - Reglamento de Aplicación Mecanismos de Participacion Social Establecidos Ley de Gestión Ambiental (Decreto Ejecutivo 1040 8.05.08)

- Decreto Ejecutivo No. 1897 Reglamento al artículo 28 de la Ley de gestión ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa (19.10.2006)
- Decreto Ejecutivo No. 46 (14-9-2009), Crea el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables

Perú

- Constitución 1993
- DS 046 – 93 – EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos
- Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, que también crea a Perúpetro SA como Empresa Estatal de derecho privado
- DS 09 – 95 – EM, Modifica el Reglamento de Medio Ambiente para las Actividades de Hidrocarburos
- RM 335 – 96 – EM, Regula la Participación Ciudadana en los EIAs
- D.S. N° 012-98-PROMUDEH creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI)
- DS 003 – 2000 – EM, precisa forma de cómputo del plazo administrativo fijado en el DS 053 – 99 – EM para la Aprobación de EIAs, en relación a plazos fijados en el Artículo 22° de la Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, para el cumplimiento o desarrollo de las Fases de Exploración y Explotación
- RM 159-2000-PROMUDEH que aprueba la directiva 012-2000 PROMUDEH/ SETAI, expedida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en toda decisión que los involucre o pueda afectarlos.
- La resolución ministerial 010-2001-EM/DGAA del Ministerio de Energía y Minas, que establece el proceso de consulta en las actividades energéticas, mineras y de hidrocarburos.
- Se crea en Perúpetro la División de Protección Ambiental y Comunidades

- DS 111-2001-PCM crea la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos
- RM 596-2002-EM/DM Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas
- DS 012-2003-PCM modifica la denominación de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos por Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Se declara en disolución la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas - SETAI
- RM 535 – 2004 – MEM/DM, Reglamento Participación Ciudadana en EIAs
- D.S. 037-2004-PCM modifica la norma que crea la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Se modifican las finalidades y funciones del presidente ejecutivo de la Conapa.
- DS 065 – 2006 – EM, Modifica algunos artículos del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
- Ley 28495, Crea el INDEPA
- Ley 28611 Ley General del Ambiente
- DS 015 – 2006 – EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Deroga DS-046-93-EM
- DS 09 – 2007 – EM, Modifican la 8va. disposición complementaria del reglamento aprobado por el DS 015 – 2006 – EM
- DS 024-2007-EM, Modifica Art. 24° y Anexo 6 del Reglamento para Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.
- DS 012 – 2008 – EM, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana Subsector Hidrocarburos
- RM 571 – 2008 – EM, Aprueban Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos
- DS 019 – 2009 – MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- DL 1013 Creación del MINAM
- Ley 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental