

¿Cómo Superar los Conflictos Socioambientales?:

El Enfoque de los Derechos Humanos y el Aporte de la Ley de Consulta Previa en la Participación Normativa y Administrativa de los Ciudadanos/Pueblos Indígenas en la Gestión de los Recursos Naturales

Carlos Antonio Martín Soria Dall'Orso

‘Hay que construir el desarrollo sin mutilar la realidad’
Benedicto XVI

Resumen:

El artículo parte por preguntarse «¿Cómo superar los conflictos socioambientales?» Para responder ésta pregunta, se aborda una caracterización de los elementos involucrados en los conflictos socioambientales alrededor de las industrias extractivas; luego se revisa nuestra concepción de lo legal y el aporte del desarrollo del enfoque de los Derechos Humanos. A partir de éste marco se revisa el desarrollo del marco legislativo e institucional que regula los aspectos ambientales y sociales en el Perú.

El artículo plantea caminos para la transformación positiva del conflicto socioambiental a partir del enfoque de los Derechos Humanos. Ello se puede lograr a través de promover principios del Derecho Ambiental e instrumentos de gestión ambiental, regular aspectos sociales y culturales, promover la justicia ambiental y el respeto a los pueblos indígenas y la participación administrativa ciudadana en el otorgamiento de derechos sobre recursos naturales. Finalmente, se presenta el aporte reciente y novedoso de la Ley de Consulta Previa y su impacto en la participación de los pueblos indígenas en los procesos normativos y administrativos relacionados a la gestión de los recursos naturales.

Palabras clave:

Derechos Humanos – Derecho Ambiental – Derechos Indígenas – Derecho Administrativo – Industrias extractivas – Conflicto socioambiental

Abstract:

The article begins by asking «How to overcome environmental conflicts?» To answer this question the article presents a characterization of the elements involved in environmental conflicts in the extractive industries. The article reviews our conception of law and the contribution of the human rights approach. With this foundation, the article presents the development of legislative and institutional framework governing environmental and social aspects in Peru.

The article proposes alternatives for positive socio-environmental conflict's transformation in the view of the approach of human rights. This can be achieved by promoting principles of

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos por la FLACSO- Ecuador, Doctor en filosofía por la Universidad Flinders de Australia del Sur e investigador del INTE PUCP. Es especialista Senior en Políticas del Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund), docente de postgrado en la Universidad Nacional Agraria La Molina y en la PUCP. Asimismo, es coautor del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú y de la Ley General del Ambiente. Ha sido miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

environmental law and environmental management tools, also regulating negative impacts over social and cultural issues, promoting environmental justice, respecting indigenous peoples and citizen participation in granting administrative rights over natural resources.

Finally, the article recounts the contribution of the Law on Prior Consultation to Indigenous Peoples and its impact on the participation of these communities in law and administrative processes related to the management of natural resources.

Keywords:

Human rights – Environmental law – Indigenous Peoples law – Administrative law – Extractive industries – Environmental and social conflict

Sumario:

1. Prólogo – 2. Para entender los conflictos socioambientales – 3. Nuestra concepción de lo legal – 4. El enfoque de los Derechos Humanos – 5. El desarrollo del marco legislativo e institucional que regula los aspectos ambientales y sociales en el Perú – 6. Caminos para la transformación positiva del conflicto socioambiental – 7. Conclusiones – 8. Referencias bibliográficas

1. Prólogo

Este artículo, especialmente preparado para la revista Derecho & Sociedad, propone una visión general de los conflictos socioambientales; así como el aporte que el Derecho Ambiental y el Derecho de los Pueblos Indígenas pueden ofrecer para construir un desarrollo sostenible, basado en una relación armónica y de retroalimentación positiva entre industria, ecosistemas y poblaciones.

El artículo identifica algunos de los problemas en nuestra visión cotidiana de la relaciones humanas, el sistema legal, los conflictos, el papel que juegan los diversos actores sociales en estos, para a partir de ello identificar avenidas de trabajo para mejorar la política pública en materia de gestión social y ambiental a fin de resolver conflictos por la vía de atender la cautela de los múltiples intereses involucrados con criterios de justicia ambiental (APA [EPA] EUA 2014) y gobernanza democrática (Hufty 2003).

2. Para entender los conflictos socioambientales

Los conflictos socio ambientales son disputas entre actores desiguales por el acceso a recursos naturales. Los conflictos específicos se manifiestan como disputas en el manejo de recursos naturales y la gestión social y ambiental de su aprovechamiento comercial, a escala local y global, dejando de lado otros modelos de producción y otros servicios de los ecosistemas y los grupos sociales que los manejan. Los conflictos se presentan en una gama diversa de dimensiones según los actores involucrados, el volumen de inversión, la presencia o ausencia del Estado y de los mecanismos legales, políticos, administrativos y jurisdiccionales para gestionarlos adecuadamente. Los conflictos más visibles son los derivados de las actividades mineras. Sin embargo, un conjunto

amplio y diverso de conflictos menos visibles se presentan a nivel local y tienen el potencial de impactar negativamente en las oportunidades de desarrollo de las poblaciones involucradas, por ejemplo, sobre la tenencia de la tierra, los bosques, los ríos y lagunas, entre otros.

La posmodernidad, influenciada por la globalización de los Derechos Humanos, puede ser entendida como la coexistencia de una multiplicidad de tendencias con espacio para la diversidad y la inclusión. Así, mientras económicamente ésta tiene cabida para grandes actores transnacionales que relativizan la importancia de los Estado Nación; al mismo tiempo reconoce, a través del enfoque de derechos, la necesidad de construir un desarrollo sostenible apoyado en el equilibrio económico, social y ambiental entre todos los actores.

El conflicto entre industrias extractivas y comunidades locales tiene una larga existencia. En alguna medida, la clave de la relación entre la comunidad y la industria está marcada por el concepto de desarrollo, lo que en el siglo XIX fue la idea de progreso y en el pasado fue el afán civilizatorio. Ambas partes discuten en mucho a partir del concepto de desarrollo que cada uno maneja en sus propios imaginarios y visiones, con sus particulares interpretaciones que reflejan mucho sus valores e intereses, pero también los segmentos económicos de producción a los que pertenecen o están insertos.

Las industrias extractivas plantean desafíos a la sostenibilidad (cambio climático, reservas globales, sostenibilidad en áreas de extracción) (Bebbington y Bury 2010, 55). Estos desafíos dependen en mucho del acceso de los pobladores locales a los recursos naturales, la calidad de los mismos, la compensación o no de afectaciones; y la opinión local sobre la legitimidad y credibilidad

de la intervención. Bebbington y Bury (2010, 72) proponen como alternativas: a) el desarrollo del capital institucional y social a fin de permitir una intermediación institucionalizada entre las expectativas de modelos de gestión del paisaje o territorio que actualmente operan de manera confrontacional y excluyente entre sí cuando el principio de sostenibilidad nos requiere la importancia de ser complementarios y sinérgicos para el desarrollo sostenible. b) instituciones adecuadas que superen los fundamentos que llevaron al Estado peruano a favorecer con su actuación sectorializada esta superposición. c) generación de conocimiento e innovación institucional, recogiendo las oportunidades del monitoreo participativo como instrumento de prevención en todos los casos y de manera previa a la instalación de la actividad; así como las que ofrece la zonificación ecológica económica participativa y el ordenamiento territorial.

Por un lado, la moderna empresa que genera un excedente a ser apropiado por los titulares de las acciones de la empresa, a través de las utilidades y, en parte, por el Estado, a través de los impuestos. De otro lado está la economía campesina de subsistencia y de pequeña producción agrícola articulada al mercado siendo un segmento económico agrario no moderno. Inevitablemente en la relación entre estas dos economías y dos racionalidades se darán asimetrías expresadas en quién se apropia del excedente, quién asume los pasivos ambientales y sociales de la industria extractiva y, por tanto, cómo se desarrolla el papel del Estado y cómo se protege o no el interés público. Es decir, la relación entre poblaciones locales y las industrias extractivas que se apropian de los recursos de su entorno, en algunos casos, aun en contra su voluntad, para destinarlos al mercado mundial es ciertamente antigua. Sin embargo, el contexto político, social y económico en el que opera esta relación ha variado a lo largo del milenio pasado y seguirá variando y mejorando, en alguna medida, las condiciones en las que se producen estas relaciones.

El que hoy el conflicto con las industrias extractivas sea más visible tiene que ver con el ingreso de estas relaciones al contexto de la posmodernidad que ocurrió en los noventa por la vía de la globalización, la que para los actores locales llegó como la expansión de las industrias extractivas sobre las fronteras del mercado. El papel de los medios, la evolución de los Derechos Humanos, el papel de una sociedad civil que impulsa el enfoque de derechos y un Estado que, con dificultades y retrocesos, avanza lentamente

en el reconocimiento y protección de derechos, son algunos elementos que algo han variado en el tránsito del siglo XVI al siglo XXI.

Elo es importante cuando vemos que los actores sociales del mundo rural, cómo pueblos indígenas y campesinos han aprendido a negociar con el Estado (Varese 1996 a y b) así como a incidir sobre él para lograr cautelar sus derechos (Soria 2003; Espinoza 2010). Generalmente, gracias a la acción de sus organizaciones representativas así como de las ONGs y de la Iglesia, los actores utilizan los procedimientos legales que provee el sistema formal e institucionalizado como medios de relación con el Estado. Lamentablemente, debido en particular a la apuesta del Estado por promover ciertas inversiones y no otras se prioriza la minería como lo declara la propia Ley General de Minería de 1992 en su título preliminar. Así, luego, el procedimiento administrativo y su procesamiento institucional priorizan exclusivamente el desarrollo de la actividad minera por su importancia económica pero sin ningún análisis costo beneficio serio de los derechos de los terceros afectados, como sería la consecuencia lógica de considerar la evaluación de sus derechos y patrimonio. La gestión ambiental además tiene problemas; por ejemplo, no hay monitoreo reporte y verificación en todos los casos, si no que el instrumento generalmente es ofrecido a posteriori en la negociación de los conflictos. Una legislación ambiental pobremente aplicada y un inexistente marco legal para los aspectos sociales son una causa grave de los conflictos sociales y ambientales. En este contexto la Ley de Consulta Previa es una oportunidad para superar el diálogo sin oídos que ha sido la política intercultural en el pasado.

En estas condiciones, la llegada del actor que viene a apropiarse recursos tiene también que ser confrontada en las calles y con el recurso más común frente a una situación que no ofrece salida por la vía del procedimiento formal. Pues el procedimiento administrativo para promover la minería no cautela los derechos ambientales, sociales, culturales y espirituales. Lo que es peor va en contra del propio procedimiento administrativo general que es de carácter público y por tanto de obligatorio cumplimiento; por ejemplo, incumpliendo el artículo 60 de la Ley 27444 que dispone notificar a los terceros afectados con el acto administrativo.

De manera que ante la respuesta negativa de un procedimiento que no da la mínima garantía de imparcialidad y justicia los campesinos, así como los indígenas, forman alianzas, en un proceso de empoderamiento¹, con otros sectores de

¹ Aunque podríamos decir que en el espacio local las comunidades campesinas han ejercido el poder, el término empoderamiento debe ser entendido no solo en el contexto local exclusivamente, sino en particular al caracterizar la relación entre el espacio local y los actores nacionales y transnacionales y, más en específico, en el contexto del marco legal y los procedimientos del sistema jurídico peruano.

la sociedad civil y política², para fortalecer una estrategia política pero no por interés político sino por defender su vida cotidiana, el agua, la tierra que riegan con ella y los alimentos que ésta provee (Bebbington y Bury 2010, 72).

En algunos casos en este punto se vuelve a dar una segunda negociación en la que el gobierno escucha las quejas puntuales y hace ofertas de cambio de procedimientos que resultan tardías y vacías cuando el conflicto ha escalado hacia un estallido o confrontación por la terca negligencia del Estado frente a los derechos de esta población. Pero como puede observarse a lo largo de los conflictos de la última década, en ningún caso el gobierno ha resuelto el problema de fondo de un procedimiento minero que no cautela intereses ambientales y sociales, pese a que efectivamente los afecta.

Cuando se mira detrás de cada conflicto se encuentra un procedimiento administrativo de otorgamiento de recursos naturales que eludió la participación ciudadana o que fraguó la que utilizó, burlando los derechos de unos y otros. De ahí la necesidad de evaluar el marco legal e institucional a la luz de la experiencia de los conflictos socioambientales para renovar la confianza en las posibilidades del Estado de Derecho de procesar oportuna y eficazmente las demandas ciudadanas.

3. Nuestra concepción de lo legal

Los ciudadanos realizamos actos diariamente que tienen un contenido jurídico y alrededor de estos actos desarrollamos una idea de lo legal. Así, por ejemplo, salimos de compras y esperamos una determinada calidad del producto por el precio que pagamos. La educación nos introduce al universo de valores de nuestras comunidades y en cierta medida a un conocimiento básico del sistema legal. Vivimos en un vecindario y esperamos cierto comportamiento de los vecinos con relación a nosotros. Más aún, vemos a los políticos en la televisión y opinamos sobre cómo debería conducirse el gobierno. Leemos la prensa y nos enteramos de los nuevos cambios en las políticas y la legislación, sobre los cuales también opinamos. Todo ello nos va dando una impresión de qué es lo justo y de cómo opera lo legal, así muchas veces decimos: «esto es un abuso, no hay derecho». Así, consciente o inconscientemente, vamos configurando nuestras propias estructuras mentales de qué es lo legal y qué es lo justo. De manera similar, hacemos una lectura particular del sistema jurídico peruano y lanzamos afirmaciones sobre este, su eficiencia, el sistema judicial, la

atención del derecho a las demandas ciudadanas, etc.

Una de las afirmaciones utilizadas con mayor frecuencia es aquella que dice que las leyes no funcionan. Mucha gente argumenta: «¿Cómo es posible que si ya se dio determinada ley, tal situación no haya sido corregida? ¿Por qué no funcionan las leyes?». Esta situación se ve agravada cuando tomamos prestado de la física el concepto de ley. En la física las leyes son inmutables y operan perfectamente. Por ejemplo, la ley de la gravedad. Nadie puede imaginarse que podamos burlar dicha ley, es decir, esta se cumple en todos los casos. La verdad es que todo es relativo y las leyes físicas son inmutables, hasta que se cae la teoría que la sostiene y un nuevo marco teórico ocupa ese vacío con nuevas leyes. En la vida social y política las leyes que emite un Estado no se parecen a las leyes de la física. Muy por el contrario, las leyes no solo no son inmutables sino, que requieren de reglamentación, financiamiento, difusión y capacitación, supervisión y retroalimentación para poder ser operativas.

¿Cómo entender lo legal? Cuando niños aprendimos a jugar muchos juegos. Antes de jugar cualquiera de estos juegos teníamos que pasar por el ritual de que nos explicaran las reglas del juego. Más aún, muchas veces adaptamos estas reglas a nuestra propia conveniencia. Así, por ejemplo, jugábamos con las reglas de acuerdo al librito de instrucciones o, de repente, creábamos nuestras propias reglas o muchas veces mezclábamos nuestras reglas con las de las instrucciones del juego en particular y jugábamos. En el caso de cuando éramos niños el sentido de las reglas era permitir un juego divertido y por ello adaptábamos las reglas para que el juego satisfaga de mejor manera nuestro deseo de diversión.

De manera similar en nuestra vida, lo legal son como las reglas de juego que permiten fijar los parámetros para la interacción con los diferentes actores sociales que intervienen en la elaboración de políticas sobre el ambiente y los recursos naturales. La importancia de estas reglas de juego es que algunas de estas, dadas su jerarquía, tienen preeminencia sobre otras. La Constitución y los tratados internacionales sobre Derechos Humanos tienen un mayor rango y por ende tienen primacía sobre las leyes. En este contexto existe un mar de normas legales que pueden ser contradictorias y confusas, pero lo que nos permite mantener el norte son precisamente la Constitución y el marco de los Derechos Humanos. Las normas de avanzada consagradas en la Constitución y en los tratados internacionales sirven como elemento

2 'The 1990s offered unprecedented opportunities for civil society organizations to engage in building democratic institutions and practice and in shaping crucial policy dialogues at the local, national and international levels...'. (Cohen, De la Vega y Watson 2001: xiii).

de cambio que permite orientar el desarrollo y funcionamiento del resto del marco normativo.

4. El enfoque de los Derechos Humanos

Durante el último milenio Occidente desarrolló el enfoque de Derechos Humanos, un elemento central de la base filosófica necesaria para entender las dinámicas de los conflictos socioambientales. El desarrollo de éste enfoque ha enfrentado el repudio de los enfoques apoyados en el feudalismo y servilismo, el esclavismo, el liberalismo individualista, los totalitarismos del siglo XX y el neoliberalismo económico sin derechos sociales ni ambientales a la Pinochet. Sin embargo, este enfoque con un impulso histórico de más de un milenio, desde la Carta Magna en Inglaterra, se ha consolidado desde la postguerra a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, dando lugar a la especialización de los derechos involucrados como los derechos económicos, sociales y culturales en los protocolos de 1961; los derechos ambientales en las declaraciones de Estocolmo y Río y los derechos de los pueblos indígenas según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Así tenemos que lo legal es parte del proceso histórico y como tal está sujeto al cambio. De hecho el estado neoliberal desarrollado en el Perú en la década de 1990, es resultado de un importante cambio normativo que se puede apreciar en las leyes que sirven de soporte a dicho modelo. En primer lugar, se reemplazó la Constitución de 1979 que tenía un modelo mixto de fuerte presencia del Estado con promoción de la iniciativa privada, por una Constitución de corte neoliberal que recortó los derechos sociales, económicos y culturales y redujo los derechos políticos a participar en elecciones. En segundo lugar, se aprobó un paquete de legislación para la promoción de la inversión privada que, por ejemplo, derogó un tercio del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú.

Igualmente, la Constitución de 1979 fue la expresión de un contexto histórico particular, el fin de la dictadura militar de los setenta y el retorno a los gobiernos civiles. Esta Constitución marcó el fin de un modelo de fuerte intervención estatal en la economía y de participación de las fuerzas armadas en la vida política del país. Este modelo tenía su expresión en un conjunto de normas conocidas como los Decretos Leyes del Velascato y la reforma.

De manera que lo legal también puede ser leído como resultado de un proceso histórico y por tanto reflejo de las vicisitudes de la vida política. En este análisis donde todo se relativiza a su contexto histórico ¿qué es lo permanente? ¿Qué es aquello que nos puede ayudar a mantener ciertos parámetros estables para construir el desarrollo sostenible en democracia?

Si bien es cierto que todo cambia y con ello el derecho, también es cierto que un paradigma que nos puede ayudar a construir un orden justo, equitativo y humano es el modelo que proveen los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales. Así, por ejemplo, el concepto de democracia promovido por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la idea de derecho ambiental promovida por acuerdos internacionales como la Declaración de Estocolmo 1972 y la Declaración de Río 1992 sirvieron como parámetro para la introducción de dichos conceptos en la Constitución de 1979 y en la de 1993. Es decir, el discurso internacional a favor de los derechos humanos, y el derecho ambiental es uno de ellos, sirvió, junto con otros factores, para consolidar la consideración de estas materias en la nueva Constitución peruana. Por supuesto que el factor más importante es la activa participación de organizaciones de la sociedad civil que se han preocupado de que el tema ambiental sea parte de la agenda política.

5. El desarrollo del marco legislativo e institucional que regula los aspectos ambientales y sociales en el Perú

Este proceso se dio de manera formal a partir de 1990, en un proceso que debido a la sectorialización de la autoridad ambiental ha tenido diferentes intensidades en los diferentes sectores. El devenir natural del proceso de desarrollo legislativo e institucional supone la necesidad de avanzar en la gestión de conflictos por la vía de recomendaciones que institucionalicen los mecanismos de cautela de intereses ambientales y sociales³.

El crecimiento económico en los países amazónicos, salvo el caso de Brasil y su sur industrializado, depende, en gran medida, de la extracción intensiva de recursos naturales, especialmente los no renovables como los minerales y el petróleo. El proceso de globalización ha favorecido a que las inversiones, con el apoyo y patrocinio de gobiernos nacionales y agencias multilaterales, intensifiquen la demanda por recursos naturales, particularmente en zonas de frontera como los Andes y la cuenca amazónica.

3 'Dándose la oportunidad de cambiar los incentivos, varios procesos de decisión política pueden transformarse de situaciones de confrontación a situaciones de colaboración para la resolución de conflictos. Apoyar el 'auto-gobierno' es un medio de cambiar los incentivos' (Meadows 1995: 4).

Por ejemplo, desde 2003, cuando el Estado peruano redujo las regalías que pagaban las empresas petroleras, se produjo un incremento constante de la actividad petrolera en la Amazonía peruana, que pasó de ocupar una superficie equivalente al 13% en 2004 a cubrir casi el 70% de la región entre 2007 y 2010 (Soria 2010 a, 665). Otros factores que han influido sobre la expansión de la actividad petrolera en nuestro territorio, han sido el boom de crecimiento de China e India (2005 en adelante) y el incremento del precio del petróleo, que llegó a cifras record en 2008. Cada año el gobierno del Perú suscribe más contratos petroleros, otorgando lotes sobre grandes extensiones de bosques. Muchos de estos lotes se superponen sobre todo tipo de derechos pre-existentes; desde la posesión y propiedad de pueblos indígenas, en la forma de las reservas para indígenas en aislamiento o contacto inicial, o de comunidades nativas; así como sobre concesiones forestales, concesiones para conservación, entre otros.

Esta expansión está caracterizada por una pobre gestión ambiental por parte del Estado, acompañada de insuficientes recursos para funcionar a un nivel adecuado y un sistema de control ambiental flexible (IBC WRI 2007); mientras que la gestión social es voluntaria, es decir el Estado no tiene un estándar mínimo, no se exige estudios de impacto social, tampoco el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos con las comunidades y además no se aplican sanciones por incumplimiento.

Esta expansión de grandes inversiones y megaproyectos, intensivos en capital sobre áreas social y ambientalmente vulnerables, tiene un enorme potencial de generar problemas socioambientales. Esto ha conducido a conflictos con organizaciones campesinas, rurales, indígenas, ambientales, de Derechos Humanos, de desarrollo y sus aliados internacionales cuya causa se ha visto impulsada por un marco legal internacional donde los derechos económicos, sociales y culturales; ambientales y de pueblos indígenas han ganado importancia y legitimidad.

Las posibilidades de resolver estos conflictos y lograr alcanzar un consenso duradero han estado limitadas por el debilitamiento de los Estado - nación, a través la privatización y las posiciones ideológicas asociadas sobre el papel del Estado. Las legislaciones nacionales han andado muy detrás de la evolución de los acuerdos internacionales de Derechos Humanos y las expectativas sociales asociadas al respeto de su identidad y derechos, mientras que las agencias gubernamentales han carecido de los recursos y habilidades para mediar exitosamente disputas sumamente complejas desde lo administrativo hasta lo político.

Sin embargo, si bien estos conflictos ambientales no han prevenido la expansión continua de

la explotación de los recursos naturales de la región; por lo menos han contribuido a mejorar la legislación ambiental; a través de un creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; y del inicio del establecimiento de regulaciones más adecuadas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y su gestión ambiental efectiva por razones sociales y ambientales. (Soria 2003 b, Soria 2010 b).

Las últimas décadas también han sido testigo de un incremento de los conflictos entre las inversiones mineras y las comunidades locales. El crecimiento de la minería en el periodo 1990-2004 se mantuvo cerca de un 10% acumulativo anual que la llevo de \$1.5 miles de millones a casi 7 mil millones dólares en exportaciones. Al mismo tiempo que la minería consolida su presencia en el desarrollo nacional, una serie de problemas socioambientales asociados a la minería parecen enfrentarse al desarrollo minero. ¿Es esto así de simple? ¿Hay necesidad de profundizar en el análisis de estos conflictos y sus actores para entender las agendas en debate? ¿Es una casualidad que esto ocurra? ¿Qué dice la experiencia en otros países? ¿Qué lecciones debemos derivar de Tambogrande, Choropampa y Quilish? ¿Será posible encontrar una vía de consenso que permita que la minería se constituya en una oportunidad para pensar y comenzar a construir el desarrollo sostenible? ¿Que han significado los desarrollos legales e institucionales de la década de 1990 en relación a las industrias extractivas? ¿Cómo consolidar los avances necesarios en gestión ambiental identificados en la reciente ejecución de Camisea y Las Bambas? ¿Cómo abordar desde las políticas públicas estos y otros temas como el impacto del cambio climático y los megaproyectos como la integración vial regional IIRSA?

6. Caminos para la transformación positiva del conflicto socioambiental

Una propuesta de construcción de legitimidad y gobernabilidad en la región debe considerar como tema central la asimetría entre los actores empresariales y los actores comunales en (Stiglitz 2003; Soria 2010 a, 664; 2010 b, 45). Por ejemplo, del universo de alrededor de 51 contratos vigentes al 2013, 30 contratos en exploración se encuentran suspendidos por razones de fuerza mayor; 18 en la obtención de permisos; 7 por razones sociales y 5 por otras causas. Mientras que hay 3 lotes en explotación con algunas actividades suspendidas por razones de fuerza mayor; 2 por razones sociales y 1 por obtención de permisos, precisamente el lote 88 (Perupetro 2013, 4; RPP 2013, 1).

De manera que inicialmente algunos de los temas centrales que emergen de los conflictos socioambientales y afectan las políticas públicas son:

1. La seguridad jurídica afectada por la superposición de derechos entre los contratos petroleros y los demás derechos preexistentes, desde pueblos indígenas hasta concesiones de todo tipo;
2. La gestión ambiental afectada por una pobre y remota presencia de la autoridad ambiental en campo;
3. La gestión social voluntaria sin estándar mínimo legal requerido para prevenir conflictos socioambientales; y
4. La gobernanza poco democrática del Estado peruano que refleja sus impresiones en el volumen de conflictos sociales que afectan los contratos de hidrocarburos por carecer de un marco legal requerido para gestión social temprana, entre otros factores que la afectan.

Estos temas desafían las estructuras sociales y políticas presentes en estas áreas y demandan adaptación al cambio por parte de la población. Estos desafíos afectan la calidad de vida y las posibilidades de los pobladores de participar en el desarrollo de sus comunidades y espacios geográficos. Desde el enfoque de los derechos humanos, todos somos protegidos por la ley. Sin embargo en la práctica no todos somos protegidos de igual manera ante los impactos ambientales, sociales, culturales y espirituales como sí ocurre en un país diverso culturalmente como Nueva Zelanda. Más aún, las poblaciones indígenas generalmente no reciben fondos públicos más allá de programas de asistencia. De manera que generalmente no se atiende al cumplimiento y respeto de derechos humanos básicos como salud, la educación, menos aún se respeta derechos más especializados como el caso de los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de los pueblos indígenas o los derechos ambientales. Esta situación es más crítica si tenemos en cuenta que en los entornos de la 'frontera amazónica' el discurso político de los Derechos Humanos aun no es moneda corriente y tiene que enfrentar la prevalencia de una visión decimonónica de los Derechos Humanos. En estas condiciones, los impactos de la inseguridad jurídica, la pobre gestión ambiental y la pobre gobernanza se ven potenciados, y los niveles de abuso y vulneración de derechos, en particular de pueblos indígenas, llegan a mostrar casos de esclavitud, explotación, prostitución entre otros delitos, por ejemplo, en la minería y tala ilegal (Bedoya y Bedoya 2004).

Más aún, los aspectos sociales claves para la consulta no son analizados adecuadamente, pues tenemos un todavía defectuoso proceso de evaluación ambiental, cuyos reglamentos no exigen un estándar mínimo para los temas sociales, los que son someramente abordados en el estudio de impacto ambiental. De manera que una serie de 'ausencias de información relevante'

sobre el entorno social, son un factor adicional, que en un contexto de superposición de derechos nos ayudan a entender la elevada conflictividad social, por ejemplo, en el sector hidrocarburos donde más del 50% de lotes paralizados por una pobre evaluación de temas socioambientales.

6.1 Lecciones para construir el futuro y la viabilidad del desarrollo sostenible

La Constitución contiene un mandato de desarrollo sostenible. Este postulado que debe entenderse en el marco del Capítulo II Del Ambiente y los Recursos Naturales de la Constitución, es decir, las políticas públicas deben partir de una visión de derechos y responsabilidades, en la cual la legislación es un medio y no un fin. El Derecho es la técnica que utilizamos para producir Justicia y Democracia. Obviamente que todo ello en un marco de equilibrio entre lo económico, lo ambiental y lo social.

Así debe quedar claro que todos los sectores de la gestión pública están obligados al desarrollo de una política ambiental que promueva el desarrollo sostenible, conserve la biodiversidad, conserve las áreas naturales protegidas y la Amazonía. Este conjunto de mandatos constitucionales constituyen un supremo objetivo de política para los diferentes sectores de la gestión pública. Debemos superar esa visión estrecha de que lo vigente en un sector es solo su reglamento sectorial. Todo el marco legal está vigente y se aplica en la medida que el caso contenga las variables que cada legislación regula. De manera que toda acción de la gestión pública debe ordenarse hacia producir un desarrollo sostenible. Este supremo mandato debe servir de parámetro para medir la eficiencia y eficacia de las acciones públicas.

Un proyecto de industrias extractivas supone muchas veces un cambio productivo, impacto ambiental e impacto social. Aquí es importante reconocer que los proyectos son procesos, así como el proceso de desarrollo legal e institucional es también un proceso. Hay que conocer y entender la dinámica de los procesos creando reglas claras que amparen derechos y cautelen preocupaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso de otorgamiento del derecho, exploración, explotación y finalización de actividades.

La industria extractiva plantea una oportunidad, depende de nosotros que sea para bien o para mal. Ya estamos viendo como un esquema formalista legalista pro inversión ha sido rebasado por un accionar ciudadano basado en un enfoque de derechos. Los avances en gestión ambiental que hemos vivido desde 1993 son insuficientes, es necesario avanzar en la mejora de la gestión

ambiental y social de la industria extractiva para sustentar las bases de un nuevo pacto social por el desarrollo sostenible. A este pacto deben contribuir las empresas, el Estado y la sociedad civil organizada. El impacto social y el impacto ambiental se pueden manejar. Existe un nivel de lo tolerable y los estudios y procedimientos deben servir para que se cautele de manera efectiva los aspectos ambientales y sociales de todas las modalidades de operación de actividades minera y de hidrocarburos. Es cierto que hoy hay responsabilidades exclusivas, compartidas y delegadas en diferentes niveles de gobierno, pero en todo caso la autoridad ambiental tiene una responsabilidad de velar por el buen desempeño de las políticas ambientales, en los niveles regionales. Si bien hay una preocupación central en la gran minería, la minería artesanal produce un 15% de la producción mineral del país y tiene un pasivo ambiental también muy importante. Huepetue es el pasivo que los asesores del Ministerio de Energía y Minas identifican como el #1 en costo de remediación.

La necesidad de resolver los conflictos se aborda a través de dialogar a lo largo de las diferentes fases del proceso. Las experiencias de la zonificación económica ecológica desarrolladas en diversas regiones; la experiencia de la Mesas de Dialogo y Concertación Forestal a nivel nacional y regional; las mesas de dialogo entre el Estado y los pueblos indígenas en 2001 y 2009, señalan la utilidad del dialogo y la concertación.

Esta es una experiencia que se ratifica en otros países como Colombia, que han avanzado en la regulación e institucionalización por la vía del diálogo y la concertación. Por ejemplo, tanto Bolivia como Colombia, con sus diametralmente opuestas visiones de lo social, ambos están conduciendo procesos de negociación con pueblos indígenas para la definición de políticas públicas en la materia.

De otro lado, si revisamos el desarrollo de la legislación ambiental en Estados Unidos de América, encontramos que la primera época estuvo marcada por una aproximación de mecanismos de ordenar y controlar, una segunda fase vio la introducción de mecanismos amigables con el mercado, incluida la concertación, y hoy se busca avanzar con el modelo de exigir resultados y no requisitos; y sucede que un modelo no reemplaza al otro modelo anterior sino que lo complementa y enriquece para hacerlos más efectivos y eficientes en la prevención de conflictos y en la construcción de soluciones duraderas que favorezcan el desarrollo sostenible.

Esta es la misma ruta que nuestro desarrollo normativo ha seguido durante los noventa, influenciado por ordenar y controlar, pero en un esquema amigable con el mercado que tiene muy pobremente regulados algunos sectores, por ejemplo 35 de los 43 subsectores de la industria. En este contexto, resulta evidente la necesidad de seguir avanzando en nuestro desarrollo legislativo e institucional en materias ambientales y sociales. Para ello, el dialogo y la concertación para ser viables deben beneficiarse de la orientación que los principios del Derecho proveen, así como de los instrumentos de gestión ambiental y social. Pero también es importante el desarrollo de las regulaciones, en particular, la gestión de aspectos ambientales y sociales.

6.2 Los desafíos legales e institucionales para el desarrollo sostenible

Los desafíos del desarrollo sostenible requieren construir un sistema normativo aun inexistente que supere las limitaciones de lo hecho hasta ahora y asuma los retos y desafíos que plantean la gestión sostenible de recursos naturales. Desde Decleris (2000) quien propuso un 'Derecho del desarrollo sostenible' hasta propuestas más recientes como Dernbach y Mintz (2011, 532) hablan de un 'Derecho para la sostenibilidad'. En general, se trata de asegurar que el cambio de paradigma conceptual tenga el desarrollo y enraizamiento institucional suficiente y necesario como para generar cambios efectivos y necesarios para la gestión de los recursos naturales en el contexto del desafío de la crisis climática que permita superar nuestro desconocimiento de los procesos ecológicos esenciales.

Un enfoque necesario para el análisis de los problemas socioambientales es el enfoque ecosistémico (FAO 2014). De manera complementaria, la ecología del paisaje⁴ nos permite una aproximación holística que estudie: a) estructura, procesos y cambios; b) aspectos jerárquicos y espaciales; y c) la compleja integralidad de los diferentes factores en el paisaje. Una aproximación integrada como la investigación y planificación a nivel de paisajes puede contribuir a superar la sobre especialización y la fragmentación de las ciencias ambientales que conllevan a esfuerzos fragmentados para solucionar problemas ambientales.

Por ello, es necesario usar el concepto de complementariedad, basado en la teoría de partículas de Bohr (1970); pues el paisaje es un compositum, una construcción basada en diferentes procesos y relaciones de causa-efecto

4 Lo que es específico de la ciencia de ecología de paisajes no es que reúna una serie de diferentes disciplinas, sino que plantea el problema específicamente ecológico a nivel del paisaje.

como también lo ha señalado Coward (2006); así el paisaje no puede ser entendido cabalmente usando solo una aproximación científica sectorial, es necesario la integración de diferentes disciplinas de investigación para investigar complejos geográficos a nivel de paisajes. Solo entonces los vacíos entre ciencias naturales y sociales pueden ser unidos. El tránsito de las categorías de la naturaleza hacia las categorías de la sociedad, la evaluación de las funciones del paisaje y su directo relacionamiento con la sociedad requieren la aplicación de conceptos como los de funcionalidad ecológica, usabilidad y capacidad de carga, que son algunas de las funciones que deben ser consideradas para atender a la sostenibilidad que propone la Constitución Política del Perú. Pero también hay otras funciones que debemos considerar como productividad biótica, resistencia a erosión de suelos, capacidad de retención de agua, recarga de agua del subsuelo, protección del agua del subsuelo, funciones de hábitat y potencial del paisaje para la recreación.

La complejidad de un enfoque de ecología del paisaje nos permite abordar la complejidad de una sociedad pluricultural desde las dimensiones económica, social, jurídica e institucional. Así, el paisaje económico, social, legal e institucional está compuesto por los múltiples derechos de los actores involucrados tanto en la economía moderna que promueve el sistema jurídico positivo, así como también está compuesto por sus interfaces con los derechos propios de las economías mercantilista y de subsistencia. Es decir que finalmente el paisaje también tiene una dimensión espiritual y cultural que es importante entender en la dinámica de los diferentes capitales que podrían verse afectados por los cambios en las relaciones en el contexto de un determinado paisaje por las razones que sean.

Así, se da una interlegalidad (Boaventura De Souza Santos 1995) entre el sistema jurídico positivo estatal y su coexistencia, complementación y retroalimentación con otros órdenes jurídicos que coexisten sobre el territorio nacional; desde los propios de la economía informal hasta los derechos de los pueblos indígenas. Desde la institucionalidad se da una diversidad de comportamientos estatales desde el enfoque de derechos, el enfoque de derecho civil del siglo XIX e incluso visiones esclavistas y negadoras de derechos a ciertos colectivos humanos. La diversidad social supone reconocer las diferencias entre la población urbana y rural; y asegurar que las políticas atiendan a ambas. Además reconocer la diversidad entre las comunidades y entre sus miembros.

Así podemos agrupar las formas de tenencia en: a) modernas (concesión, propiedad privada, pública), b) premodernas o mercantilistas (habilitador/

habilitado) y de subsistencia (propiedad comunal/ indígenas, campesinos). Toda esta diversidad económica, social, legal e institucional se va a reflejar en el conjunto de derechos concesionados en un determinado paisaje. Además está el factor tiempo que va a generar que en determinados paisajes existan derechos pre hispánicos, derechos otorgados durante la colonia, derechos de épocas pasadas de la república y derechos que son otorgados en el presente. Este factor tiempo le da un sentido de dinamismo a la configuración del paisaje. De manera que por todo ello se habla de paisajes dinámicos de propiedad (Coward 2006)

6.3 Una alternativa para el desarrollo de los aspectos legales e institucionales de la gestión ambiental.

6.3.1 Promover principios del Derecho Ambiental e instrumentos de gestión ambiental

El desarrollo a nivel internacional, así como en la legislación nacional, ha buscado consagrar algunos principios orientadores de la legislación ambiental que suponen la necesidad de avanzar en una lógica regulatoria que institucionaliza los temas ambientales y sociales y crea mecanismos que permitan procesar demandas y encontrar consensos mínimos en temas previamente no legislados. Este es un tema que Dowesdell (1994) planteaba ya en 1994.

En el Perú, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú introdujo el principio de prevención y su asociado el principio de control en la fuente; luego introdujo el principio contaminador pagador, la participación ciudadana en la definición de la política ambiental y el consiguiente derecho a ser informadas de las medidas o actividades que puedan afectar la salud humana o el ambiente, conocido como derecho a saber. También recomendó incorporar la política ambiental dentro de los planes de desarrollo e introdujo los estudios de impacto ambiental como mecanismos de la planificación para el desarrollo. El Código estableció normas de planificación ambiental y medidas de seguridad, principios para la educación ambiental, normas sobre protección del patrimonio natural, la diversidad genética y los ecosistemas, normas sobre la explotación de recursos mineros y energéticos, normas sobre población, salud, limpieza y prevención de desastres, así como sanciones administrativas y penales.

Decleris (2000) propone fundar una nueva visión de la gestión ambiental que se oriente más a prevenir los procesos de deterioro, compensar afectados, remediar impactos antes que a cumplir meros requisitos administrativos. En tal sentido, los principios vigentes en nuestra legislación hacen un buen papel pero no son suficientes para

ayudar a revertir los graves procesos de deterioro que vive el planeta. En tal sentido, Decleris (2000) ha planteado la pertinencia de 12 principios de derecho ambiental que pueden ayudar a hacer más efectivo el papel del Derecho en la reversión de la degradación ambiental. Estos son:

1. El de un *orden ambiental público*, orientado a la naturaleza obligatoria de este sistema de control orientado al bien general de la presente y futuras generaciones.
2. El de la sostenibilidad, que requiere que todas las políticas se armonicen y prohíbe la reducción o degradación del capital natural, cultural y social⁵.
3. El respeto por la capacidad de carga de los sistemas creados por el ser humano y por los ecosistemas, para prevenir la construcción de sistemas hipertrofiados que arrastran a los ecosistemas a la destrucción.
4. La corrección del error ahí donde aún es posible, por ejemplo la restauración de los ecosistemas disturbados de manera de evitar la reducción del capital natural.
5. La protección de la biodiversidad, a fin de preservar la estabilidad o equilibrio de los ecosistemas.
6. El de un *patrimonio natural común*, que busca asegurar el bienestar de los núcleos vitales de capital natural, por ejemplo mantener la naturaleza intocada ahí donde existe en tal estado como ultima reserva de la vida.
7. La restricción del desarrollo sobre los ecosistemas frágiles.
8. La *planificación espacial*, que pide que la planificación balanceada entre los sistemas creados por el hombre y los ecosistemas, para controlar o mantener la estabilidad y mejorar la calidad de los primeros.
9. Conservar la herencia del patrimonio cultural, que está interesado en la continuación estable de los sistemas creados por el hombre y el carácter cualitativo del desarrollo.
10. Del ambiente urbano sostenible, que busca revertir el avance del decaimiento de las ciudades modernas, y restaurar la calidad de la vida en aquel.
11. Del *valor estético de la naturaleza*, también sirve al desarrollo cualitativo y a la satisfacción de las necesidades estéticas del ser humano, y
12. De un sistema de valores y conciencia ambiental en la gente como una garantía real para todo el sistema de control.

Los principios en *itálicas* podría decirse que ya están considerados en nuestra Constitución, en virtud a los artículos 66 al 69. Los principios del derecho ambiental están en permanente

generación conforme se desarrolla el derecho ambiental internacional y las legislaciones nacionales. Este proceso, naturalmente continuo, se puede dar de forma convulsiónada o de manera más fluida. La diferencia está dada por la velocidad con que podamos integrar experiencias exitosas para poder manejar adecuadamente para la población, el ambiente y la empresa, los conflictos ambientales y sociales. Adicionalmente a los principios está el aporte de los instrumentos de gestión ambiental, a saber, la Legislación, el Ordenamiento Ambiental, el Control Ambiental, el Monitoreo Ambiental, la Participación Ciudadana y el Acceso a la Justicia; y sus instrumentos de apoyo la planificación y la capacitación, Si revisamos el siguiente cuadro nos daremos cuenta rápidamente de cuáles son los problemas que afectan a la gestión ambiental y social en la minería y los hidrocarburos.

Hasta ahora hemos tenido una participación muy centrada en el derecho a la información cuando en realidad la participación está compuesta por:

- Derecho a la información.
- Derecho a saber y por tanto ser notificado por la industria en el caso de productos tóxicos descargados al ambiente (DL 613 CMARN 1990).
- Derecho a ser consultado, lo cual no implica derecho de veto pero si a ser notificado con copia del resumen ejecutivo y tener un plazo para plantear preguntas u observaciones, antes de la aprobación de la licencia. (art 60 de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General).
- Acceso al proceso de toma de decisión, para plantear su punto de vista y que este sea considerado por la autoridad.
- Acceso al monitoreo y fiscalización, así como a los resultados del mismo.
- Participación en los beneficios, tanto económicos como ambientales, así como de oportunidades.
- Acceso a la justicia.

En el 2000, un documento de trabajo de la Defensoría Del Pueblo (Touzett 2000) señalaba algunas dificultades con la participación en las audiencias públicas de estudios de impacto ambiental en hidrocarburos. Si bien es cierto que durante la década se ha dado un progresivo desarrollo del marco regulatorio, pasándose de la Resolución Ministerial 335-96 EM/SG a la Resolución Ministerial 728-99-EM/VMM luego al actual Reglamento de Consulta y Participación en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas mediante

5 Definida como 'relationships, organizations, norms and social trust that enable horizontal social problem solving among actors' (Brown and Fox 1998: 471).

la Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM de 21 de diciembre de 2002. Obviamente, esta es la ruta que siguen los desarrollos legislativos. Pero aquí lo que importa en términos de gestión pública no es cuanto se demora en llegar los nuevos avances o no, sino más bien cuánta tensión se acumula en su proceso de generación. Mientras más se polarice el debate la norma que emerja de dicho proceso puede verse menos legitimada. Ello es lo que ocurrió en cierta medida con la Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM que se aprobó como resultado del proceso de Tambogrande, pero que no sirvió para prevenir los conflictos que siguieron como Tintaya y el cerro Quilish. De ahí la importancia que el avance sea oportuno para que sea visto por las partes como un proceso justo de atención a sus intereses.

Desde Tambogrande hasta la fecha, la Defensoría ha ido aprendiendo gradualmente y acumulando un bagaje de conocimiento y entendimiento de la problemática del conflicto socioambiental minero que le han permitido desarrollar propuestas (Defensoría del Pueblo 2005 b, 182-198) para superar el conflicto minero. Así nos ha planteado la:

1. Necesidad de una autoridad ambiental independiente.
2. Adecuación de los Límites Máximos Permisibles.
3. Mejora de los mecanismos de participación y consulta ciudadana.
4. Mayor efectividad en el uso del Canon Minero y aplicación de las regalías mineras.
5. Mayor eficacia en la gestión pública minera.
6. Modificación de las conductas empresariales.

6.3.2 Mejorar la gestión ambiental

Uno de los impactos negativos más serios de tener una autoridad sectorial es la percepción de que esta autoridad no tiene independencia en materia ambiental y social. Aquí es interesante señalar la coincidencia desde ONGs, como Foro Ecológico (Soria y Díaz Palacios 2004), consultores de empresas mineras como Dante Vera (2004) hasta el sector público con instituciones como

la Defensoría del Pueblo (2005 b) y el propio Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, la Ley General del Ambiente no resolvió este problema, sino que reiteró la composición sectorial de la autoridad ambiental nacional. Siendo juez y parte se hace difícil cautelar adecuadamente intereses que fácilmente pueden colisionar si no son bien enfocados. Así, es necesario poder tener una autoridad, como ocurre en muchos países de América Latina, exclusivamente encargada de otorgar las licencias ambientales y tener otra autoridad, en este caso la sectorial de minería, que promueve y autoriza la actividad económica.

6.3.3 Exigir manejo de aspectos sociales y culturales

Durante la década de los noventa, el sector minero comenzó a incorporar medidas ambientales pero no sociales. El impacto de esa decisión ha sido un avance lento en temas ambientales que ha descuidado los estándares de gestión social. Así, mientras se ha dado un desarrollo incipiente en temas ambientales, en temas sociales lo que se ha hecho es mantener el tema desregulado, es decir lo que se hace es lo que voluntariamente las empresas deciden. Existen unas guías de relacionamiento comunitario que no son exigibles legalmente. Más aun no hay norma alguna en el sector minería que regule la gestión social como sujeto regulación de la política pública. Una norma en ese sentido es el Decreto Supremo 042-2003-EM, del 13 de diciembre de 2003, que estableció el compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras pero lo hace en forma de declaración jurada unilateral de parte del titular de la actividad y algunas normas complementarias. Otra normas son las que promueven el monitoreo ambiental comunitario en minería e hidrocarburos y más recientemente la Ley de Consulta Previa, como veremos más adelante.

6.3.4 Remediar pasivos ambientales

Tanto la Ley de Pasivos Ambientales Mineros como su modificatoria, que contribuye a precisar la responsabilidad por los pasivos ambientales, tienen una limitación fundamental en términos

Cautela de Intereses Ambientales en la Minería y los Hidrocarburos				
Instrumentos de Gestión Ambiental	Minería		Hidrocarburos	
	Ambiental	Social	Ambiental	Social
Legislación	Decreto Supremo	Voluntario	Decreto Supremo	Voluntario
Ordenamiento Ambiental	Solo ANPs, en el resto no existe	No existe	Solo ANPs, en el resto no existe	No existe
Control	Decreto Supremo	Voluntario	Decreto Supremo	Voluntario
Monitoreo	Decreto Supremo	Voluntario	Decreto Supremo	Voluntario
Participación	Información Auditoria	Voluntario	Información Auditoria	Voluntario
Acceso a la Justicia	Internacional Constitucional	Internacional	Internacional Constitucional	Internacional

de proveer los recursos económicos necesarios para llevar adelante una remediación efectiva. Mientras los pasivos ambientales continúen sin remediarse, será difícil desvirtuar la afirmación de que la minería no causa impactos negativos. Más aún, si como en el caso de San Mateo de Huanchor, estos pasivos no son de la llamada contaminación histórica⁶, sino que corresponden a la gestión ambiental de la 'Nueva Minería', entonces aun mayor razón para resolver los pasivos y mejorar la gestión ambiental del sub sector minería.

6.3.5 Promover la justicia ambiental

La participación ciudadana está ineludiblemente vinculada al concepto de justicia ambiental, el mismo que tiene como componente central los términos trato justo e involucramiento significativo. Estos dos elementos deben estar presentes en los procedimientos y mecanismos institucionales para procesar las demandas de los ciudadanos en relación a la cautela de su ambiente y salud. La evaluación de la presencia o atención a estos componentes en los conflictos ambientales debe hacerse a la luz de las condiciones ambientales y de salud antes que en base a la acumulación sistemática de datos, documentos y procesos que pretenden legitimar la imposición de un derecho, en este caso el derecho de llevar adelante una industria extractiva sobre el derecho de un individuo a su propiedad individual o comunal, así como al ambiente y la salud.

La consolidación de la democracia ha hecho claro que todos los ciudadanos somos iguales ante la ley y debemos gozar del mismo nivel de protección del aparato del Estado. De manera que la justicia ambiental no es más que el trato justo y el involucramiento significativo de todas las gentes sin consideración de raza, color, origen nacional o ingreso económico con respecto al desarrollo, implementación y aplicación de las leyes, regulaciones y políticas ambientales (APA [EPA] EUA 2014). Es el reconocer que todos debemos ser informados de actividades que pueden afectar nuestro patrimonio o nuestra integridad. Pero no solo informados, sino que además la atención a las demandas y requerimientos que planteemos debe ser adecuado a fin de satisfacer el interés que busco proteger. Así, el trato justo significa que ningún grupo de gente, incluyendo grupos raciales, étnicos, o socioeconómicos, debe asumir una porción desproporcionada de

consecuencias ambientales negativas resultantes de operaciones industriales, municipales, y comerciales o de la ejecución de programas y políticas federales, estatales, locales, y tribales.

Mientras que el componente del involucramiento significativo hace referencia a que:

- los residentes potencialmente afectados de la comunidad tienen una oportunidad apropiada de participar en decisiones sobre una actividad propuesta que afecte su ambiente o salud;
- la contribución del público puede influenciar la decisión de la agencia reguladora;
- las preocupaciones de todos los participantes implicados serán consideradas en el proceso de toma de decisión; y
- los formuladores de la decisión buscan y facilitan la implicación de éstos potencialmente afectados.

En general, la experiencia de los conflictos sugiere la presencia de olvidos e invisibilidades respecto de los derechos de la población local en el proceso de otorgamiento de la autorización de un estudio de impacto ambiental, plan de manejo y adecuación ambiental o mecanismo de supervisión. Este hecho suele pasar como un error involuntario, irrelevante, cuando en realidad puede ser interpretado como la manifestación concreta de las asimetrías de las que habla Stiglitz (2003) entre actores transnacionales y actores locales. Estas asimetrías son evidentes en todo momento y son la base de la relación entre la comunidad y el proyecto minero. Hay que poder superarlas para que la relación sea justa y equitativa. No superar esta limitación es dar amparo 'al uso intencional o no de usar el poder para aislar, separar y explotar a otros'; es decir, el racismo tan común en la relación entre los miembros del segmento más moderno de la economía y las formas propias de la economía de subsistencia, como los campesinos de Yanacanchilla, Cajamarca.

Ello nos lleva a la necesidad de entender las estructuras sociales existentes en el lugar del conflicto así como en el marco de referencia de los actores que son parte. Los grandes proyectos de inversión minera ocurren en contextos de economía campesina. Ello se ve con claridad en las etapas de inicio del proyecto de industria extractiva donde la ejecución del estudio de impacto ambiental supone traslado de la población, modificación de corrales y linderos, ocupar áreas de usos tradicional

⁶ Esta es la contaminación producida en el pasado, por personas jurídicas o naturales, que no existen más. De manera que no es posible identificar y adjudicar derechos de compensación o remediación a personas jurídicas o naturales vigentes en el presente. Algunos países europeos, tales como Bélgica y el Reino Unido han regulado la contaminación histórica (Matthieu 2000). En el Reino Unido la legislación ambiental se remonta al siglo XIX. Como bien señala Boehmer-Christiansen (2000) para el caso de la minería y el gas, estas industrias han dejado tierras contaminadas muy difíciles de limpiar, que solo recientemente han comenzado a limpiarse. En el Perú este solo ha comenzado a regularse en el último año.

LA DESCENTRALIZACION DEL CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL				
	Competencias en asignación de derechos sobre RRNN	Competencias sobre impactos ambientales	Negociador del Estado en conflictos socioambientales	Aplicación de la Ley de Consulta Previa
Estado	Nacional			Econ +
	PCM	No	Monitoreo conflictos	Si
	DdP	No	Monitoreo conflictos	No
	Minem	Si	OSINERGMIN	
	Minam	No en Industrias extractivas	OEFA	Si
	OEFA	No	Si	No
	OSINERGMIN	No	Si	No
Sociedad civil	Regional			Econ +
	Gob Regs	No	No	No
	Local			Socamb +/-
	Provincial	No	No	No
	Distrital	No	No	No
	Federación	No	No	No
	Comunidad	No	No	No
Ciudadanos individuales	No	No	No	

para otros usos como caminos, botaderos de piedras, cancha de relaves. Si no hay una adecuada notificación previa, puede llegarse al extremo que la compensación no sea una opción; como sucedió en Tambogrande, Quilish y Conga.

Por otro lado, el acceso a la justicia también supone proveer los recursos para que los potenciales afectados reciban asesoría legal y técnica calificada. En medio de la crisis del caso Tambogrande el Ministerio de Energía y Minas ofreció contratar una consultora independiente que auditara el estudio de impacto ambiental. Esta oferta ha sido solo retomada en situaciones de crisis, pero no implementada como una reforma legal necesaria a ser incluida de modo permanente en la legislación y el procedimiento.⁷ De hecho, entre 2000 y 2004 cuando asesoraba a pobladores en un caso que involucraba el impacto ambiental de una mina, la Directora General de Minería del momento ofreció similar oferta a los pobladores. Posteriormente en el caso Camisea donde también se aplicó el criterio de la necesidad de una evaluación independiente. Esta misma razón es válida para todos los casos. Esa consultora independiente debe ser seleccionada por los interesados del público. Los afectados deben tener derecho a asesoría legal. Esta propuesta de proveer asesoría legal y técnica financiada para los afectados fue planteada por la Defensoría Del Pueblo desde los diálogos de Tambogrande en el

2001 (2005 a, 66). Obviamente, el costo de esta auditoria debe ser asumido por quien desarrolla la actividad minera en aplicación del principio de internalización de costos ambientales (Defensoría Del Pueblo 2005 b, 190). Es a todas luces evidente que el afectado al no recibir beneficios económicos de la actividad menos aún debe asumir los costos.

6.3.6 Una propuesta para el respeto al CPLI y la participación administrativa en las industrias extractivas

La relación entre las partes debe ser entendida en varios niveles de significado alrededor de construir gobernanza. Por un lado, la presencia de los componentes de trato justo y participación relevante; acuerdos sobre meta normas (valores), normas constitutivas (reglas como un Reglamento) y normas de aplicación (directivas). Para ello hay que saber traducir las demandas de los participantes en la identificación de los intereses en juego y los valores a los que se adhieren las diferentes partes en un dialogo intercultural de múltiples actores, como lo explica Hufty (2003) al conceptualizar la gobernanza.

Mientras que, de otro lado, el dialogo intercultural debe basarse en una clara conceptualización de la realidad socio-ambiental y del marco legal, político e institucional que concierne a la gestión

7 Refiriéndose al anteproyecto de ley de reforma del Código del Medio Ambiente y los Recursos naturales, el mismo que luego se convertiría en la Ley General del Ambiente, la Defensoría del Pueblo indicó: '...el anteproyecto no ha recogido la recomendación de la Defensoría del Pueblo de establecer que los promotores de proyectos de inversión aporten fondos para que las poblaciones de las localidades donde se planea desarrollar un proyecto puedan contar con asesoría especializada e independiente del Estado y las empresas. Ello, con el fin de garantizar una efectiva participación ciudadana en los mecanismos de consulta pública y mejorar así la credibilidad de los mismos. Igualmente, debería incluirse en la ley un artículo que estipule la nulidad de las resoluciones no consultadas.' (2005 a, 96).

del recursos natural en las diferentes regiones de la Amazonía peruana. Es necesario un análisis detallado de la realidad comercial, de subsistencia, en áreas naturales protegidas, en comunidades nativas, etc., en cada región para poder distinguir con claridad la autoridad competente que puede atender la necesidad de acción pública en un entorno determinado a fin de poder manejar y conservar en el marco de una innovación legislativa como es la Ley de Consulta Previa que marca pautas específicas de etapas, relación entre el Estado y los pueblos indígenas y muchos más detalles que buscan un dialogo constructivo entre Estado y organizaciones indígenas.

DEMANDAS DE UN INDIVIDUO O COLECTIVO	PREOCUPACIONES DEL INDIVIDUO O COLECTIVO
Percepción	Poder
Posiciones	Dignidad
Intereses	Cautela/Garantía/Protección
Valores	Respeto

TEMA O SUBTEMA	INSTRUMENTO O NORMA
Concepto	Reglamento
Características	Reglamento y directivas
Elementos	Directivas
Instituciones	Reglamento y Manual de Organización y Funciones
Procedimientos	Texto Únicos de Procedimientos Administrativos
Acciones	Plan operativo anual

Estas actividades extractivas afectan a pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, las mismas que han venido definiendo diferentes estrategias de defensa, alianza y, eventualmente, colaboración, para asegurar el respeto al consentimiento, previo, libre e informado.

Por ejemplo, solo en el tema de la propuesta del Ministro de Energía, Eleodoro Mayorga, de eliminar los estudios de impacto ambiental para la etapa de exploración y reemplazarlos por una declaración jurada ambiental. En este caso, por ejemplo en hidrocarburos, los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial son los más vulnerables ante las actividades realizadas por madereros, ganaderos y empresas petroleras, pues afectan los bosques donde viven como consecuencia de la deforestación y la tala, que ocasionan la fragmentación de los ecosistemas y la pérdida de la biodiversidad. Además, la presencia de trabajadores, máquinas y herramientas producen residuos sólidos y líquidos que son eliminados directamente en los bosques y ríos contaminando suelos y cuerpos de agua.

Aun así, con EIA solo en 2007 3 casos llegaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por otorgamiento de derechos a privados sobre áreas de presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

Todos estos factores combinados representan una seria amenaza para la salud y el bienestar de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario pues afectan su integridad, su acceso a alimentos y los exponen a enfermedades letales (Soria 2010 a, 661). Así pues, la calidad de la gestión ambiental se ve afectada por «cierta tensión entre el texto normativo de la ley y la interpretación de los hechos en el campo por los operadores empresariales y sus supervisores, así como por la población, los políticos, las ONGs y el público en general» (Soria 2010 b, 45).

6.4 Antecedentes del derecho a la consulta previa, libre e informada

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo plantea el derecho a la consulta como un mecanismo para proteger el conjunto de los derechos de los pueblos indígenas, de manera que no es un fin en sí mismo. Si bien el marco normativo que regula la consulta nace del convenio 169, es importante señalar que ya hay jurisprudencia sobre el tema como en el caso Saramaka donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH establece que si la afectación es grave debe requerirse el consentimiento de la población indígena.⁸ Las sentencias de la CIDH son vinculantes para todos los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, como es el caso del Perú.

La ratificación del Convenio 169 OIT en 1994 debió significar el inicio del proceso de consulta previa, libre e informada en el Perú; pero ello no ocurrió. Desde la ratificación del Convenio en 1994 a la fecha en que se aprueba la Ley de Consulta Previa en 2011, las actividades de hidrocarburos se habían expandido sobre el 70% del territorio amazónico peruano ocasionando superposiciones sobre derechos de pueblos indígenas, entre otros titulares de derechos, como concesionarios mineros, forestales, para conservación, entre otros.

Esta expansión de actividades extractivas sobre territorios indígenas generaron conflictos alrededor de la gestión social y ambiental de estas actividades. De hecho, uno de los insumos para el conflicto de Bagua fue el malestar de los Awajun Wampis con la promesa incumplida del Estado de categorizar como parte del Parque Nacional Ichigkat Muja la parte sur de la Cordillera del Cóndor, la que en vez de ser conservada fue

8 Caso del Pueblo Saramaka versus el estado de Surinam. Sentencia de la CIDH del 28 de noviembre de 2007.

entregada en concesiones mineras a intereses privados por la administración de Alan García (2006-2011).

En 2001 y 2009, los pueblos indígenas han negociado con el Estado demandando, entre otros temas, el saneamiento físico territorial de sus comunidades, manejo de recursos y ANPs y participación en la gestión de las mismas, entre otros temas. Ello se puede observar en los resultados de las Mesas 2 y 4 de la negociación.

La resolución política del conflicto de Bagua fue planteada por el Presidente García, el mismo 5 de junio, como la necesidad de reglamentar el derecho a la consulta. De ahí en adelante se inició el debate político alrededor del tema. En el escenario posterior a los sucesos de Bagua tanto el debate sobre la Ley de Consulta como la crítica al inconsulto Decreto Legislativo 1090 llevaron a recoger explícitamente el reconocimiento más detallado de derechos de pueblos indígenas, por ejemplo, relativos al respeto a su cosmovisión e identidad en el manejo del bosque. Así también hay artículos referidos al manejo forestal comunitario, los contratos de cesión en uso, entre otros, que recogen la especificidad de la problemática indígena en el manejo forestal.

La aprobación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT, así como su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 001 2012 MC, el pasado 3 de abril de 2012, marca un momento de cambio pues supone la adecuación de las actividades productivas y de servicios, en especial de la industria hidrocarburífera al nuevo estándar legal.

Si bien ha habido un amplio y profundo debate en el que AIDSESEP propuso la posibilidad de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Consulta, ello no ha ocurrido y el proceso de implementación de la ley va al ritmo que le ha marcado el Estado peruano.

6.5 La Ley de Consulta Previa y su implementación

En 2013 se comenzó a aplicar la misma en relación a normas que puedan afectar derechos indígenas. La primera consulta ha sido de nivel regional en Loreto sobre la aprobación del Área de Conservación Regional Maijuna. El segundo caso ha sido la consulta sobre el lote 169 en Ucayali.

El tercer caso que se encuentra en proceso de consulta es la elaboración del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En este caso la propuesta de norma del Estado, discutida en un proceso intersectorial estatal fue publicada en

diciembre 2013 para recibir aportes del público hasta el 28 de febrero. Desde el 1 de marzo de 2014 se inició el proceso de revisión participativa de los aportes y de redacción compartida y negociada entre los participantes y el Estado para obtener un texto final hacia fines de junio. Éste texto es el que irá al proceso específico de consulta con los pueblos indígenas entre julio y diciembre 2014. Estos procesos se desarrollan por una asociación entre el ente que consulta y el Ministerio de Cultura y con apoyo del grupo intersectorial en el que participan otros sectores y niveles como Ministerio del Ambiente MINAM, Consejo Interregional Amazónico CIAM y otros.

En 2013 el gobierno y los pueblos indígenas acordaron implementar de manera conjunta proyectos REDD+ y vienen trabajando en la arquitectura legal e institucional para hacerlo posible. En noviembre 2013 durante la II Cumbre de Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA se acordó con el Ministerio del Ambiente MINAM caminar conjuntamente hacia la COP 20 apoyando la propuesta de REDD+ Indígena Amazónico que supone asegurar la tenencia, mecanismos de seguridad jurídica a la tierra, los bosques y los recursos y acciones de conservación para mantenerlos en pie y aprovecharlos sosteniblemente.

La actualización del Régimen Especial de las Reservas Comunales es un cuarto tema de interés de las organizaciones indígenas y es parte de sus demandas desde 2001. La actualización del Régimen Especial de las Reservas Comunales es una propuesta de norma que se viene discutiendo y tiene la posibilidad de afectar positiva o negativamente derechos indígenas y por ello tiene que ser objeto de un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas a fin de poder aprobarse. De manera que aquí el Estado y los pueblos indígenas se encuentran en la etapa de la conceptualización y caracterización de los conceptos, instituciones, procedimientos y acciones a ser parte de la propuesta técnico legal de los pueblos indígenas para la actualización del Régimen Especial de las Reservas Comunales.

7. Conclusiones

A la luz de los reiterados pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo sobre los conflictos socioambientales y la autoridad ambiental es evidente que el Perú debe dejar de ser el único país en América Latina que tiene una autoridad ambiental que no otorga las licencias ambientales. Es claro que el país necesita contar con una autoridad ambiental capaz de remediar el pasivo de la gestión ambiental y social de las industrias extractivas. Las experiencias de los conflictos

ambientales alrededor de las industrias extractivas son costosas alertas de la necesidad de poner fin al modelo sectorial de la autoridad ambiental, pero también de la necesidad de avanzar en una protección del ambiente más eficaz. Los conflictos socioambientales de la última década y media nos dejan la lección de que si queremos que las industrias extractivas se desarrollen sin conflictos sociales, entonces debemos mejorar los procedimientos administrativos que regulan las interacciones formales entre la población local, la empresa y el Estado, para asegurar que los intereses de todos estos estén representados y cautelados adecuadamente sin que ninguna porción de población asuma impactos negativos desproporcionados, comenzando por notificar a los terceros posibles afectados por un acto administrativo que otorga derechos sobre recursos naturales tal como lo dispone el art 60 de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General para todos los ciudadanos y la Ley de Consulta Previa en el caso de los pueblos indígenas.

La expansión del enfoque de los Derechos Humanos y el desarrollo del marco legislativo e institucional que regula los aspectos ambientales y sociales en el Perú debe llevarnos a buscar construir un desarrollo sostenible, basado no solo en el aprovechamiento de las industrias extractivas sino también en el potencial de los recursos que estas generan para dinamizar otros sectores de la producción nacional, como los grandes ecosistemas y las poblaciones que los manejan en los entornos en los que intervienen las industrias extractivas.

Para buscar los caminos para la transformación positiva del conflicto socioambiental debemos aprender las lecciones que dichas experiencias nos sugieren sobre cómo construir una gobernanza democrática alrededor de los procedimientos normativos y administrativos que regulan estas industrias y que son calves para prevenir el conflicto y construir el desarrollo sostenible.

Aun cuando la legislación, como el art 60 de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General para todos los ciudadanos y la Ley de Consulta Previa en el caso de los pueblos indígenas, sugieren la importancia de respetar los derechos de terceros potencialmente afectados por el acto administrativo, los procedimientos administrativos de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales continúan planteando desafíos legales e institucionales para contribuir a prevenir el conflictos socioambiental y construir el desarrollo sostenible.

Una alternativa para el desarrollo de los aspectos legales e institucionales de la gestión ambiental pasa por promover principios del

derecho ambiental e instrumentos de gestión ambiental que contribuyan a una gobernanza democrática de los todos los involucrados alrededor de los procesos administrativos de otorgamiento de derecho, mejorar la calidad y contenido de la gestión ambiental así como la regulación de aspectos sociales y culturales; remediar pasivos ambientales; promover la justicia ambiental y respetar el consentimiento previo libre e informado en los procedimientos administrativos que otorgan derechos a las industrias extractivas.

El singular y novedoso caso de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el proceso de redacción participativa de su reglamento camino a la consulta previa a los pueblos indígenas marca la pauta de una nueva interacción entre el Estado y la sociedad civil a partir de la implementación de la Ley de Consulta Previa que tiene insospechadas oportunidades económicas a la luz de los nuevos vientos económicos que trae la economía verde y la prevención de la deforestación. 📄

8. Referencias bibliográficas

- Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América APA EUA [EPA] 2014, Environmental Justice, <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/>
- Althaus, De, Jaime 2004, Entrevista a Alberto Benavides, gerente de Minas Buenaventura, en La Hora N en Canal N. Setiembre 15.
- Anaya, J. 2006 La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas, en Bello y Aylwin (Compiladores) 2008, Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, Temuco, IWGIA.
- Bastida, Elizabeth 2002, Integrating Sustainability Into Legal Frameworks For Mining In Some Selected Latin American Countries, University of Dundee, UK.
- Bebbington, Anthony J. y Jeffrey T. Bury 2010 «Minería, instituciones y sostenibilidad: desencuentros y desafíos», en revista *Anthropologica*, Año 20, Núm. 28, pp. 53-84
- Bedoya Garland, Eduardo y Alvaro Bedoya Silva-Santisteban 2004, El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonia peruana, Documento de trabajo n. 40, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Bedoya García, César 2006, Sociedad rural, comunidades y actividad minera, en *Quehacer* 161, julio-agosto, Lima, Desco.

- Bedoya y Bedoya 2004, El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonia peruana http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_082056.pdf
- Berkes, Fikret 2000, Cross-scale institutional linkages: Perspectives from the bottom up, artículo presentado en International Association for the Study of Common Property (IASCP) 2000 Conference, Indiana University.
- Birnie, P. y Boyle, A. 1995, Basic Documents on International Law and the Environment, Clarendon Press, Oxford.
- Boehmer-Christiansen, Sonja A. 2000, Email Re: Environmental debt. Miércoles 2 de febrero.
- Bohr, Niels 1970, Nuevos ensayos sobre física atómica y conocimiento humano: (1958/1962), Madrid, Editorial Aguilar.
- Brown, David and Jonathan Fox. 1998, 'Accountability within Transnational Coalitions' en The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs and Grassroots Movements, ed. by Jonathan Fox and David Brown. Cambridge y Londres, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Brysk, Alison. 1996, Turning Weakness into Strength. The Internationalisation of Indian Rights, in Latin American perspectives. Issue 89, Vol 23, no. 2, Spring: 38-57
- Carneiro da Cunha, Manuela 1990, 'El concepto de derecho consuetudinario y los derechos indígenas en la nueva Constitución de Brasil' en Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde, Compiladores, Entre la Ley y la Costumbre. El derecho consuetudinario en América Latina, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México
- Cohen, David; Rosa de la Vega y Gabrielle Watson 2001, Advocacy for Social Justice. A global action and reflection guide, Washington DC., Kumarian Press Inc.
- Coward Jr., E. Walter 2006, 'Property Landscapes in Motion' in The Commons Digest, formerly known as The Common Property Resource Digest, No. 1, Quarterly publication of the International Association For The Study Of The Commons, September, <http://www.iascp.org/E-CPR/cd01.pdf>
- Chávez, Gina y Fernando García 2004, El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afroecuatoriana, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador y Petroecuator.
- Chirif, Alberto 1977, 'El proceso de ocupación de la Amazonía y las minorías étnicas' en Chirif, A. y C. Mora Atlas de Comunidades Nativas, SINAMOS-ONAMS, Lima, Dirección General de Organizaciones Rurales.
- Chomsky, Noam y Robert Thiers 2006, The Seed Salon en Seed, Setiembre, New York.
- Dandler, Jorge, Antonio Gonzáles Urday, Jaime Llosa Larraburre, Thomas Moore, Roque Roldán Ortega, Lisbeth Sivertsen, Richard. C. Smith, Ana Maria Tamayo, Julio Tresierra y Luis Vargas Aybar 1998, Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible, Lima, Hivos, OIT, PNUD.
- Decleris, Michael 2000, The Law of Sustainable Development. General Principles. A report to the European Commission, <http://europa.eu.int/comm/environment/law/sustlaw.pdf>
- De Echave, José 2005, Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú, Lima, Cooperación.
- Defensoría Del Pueblo 2005 a, Ante todo el dialogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos, Lima,
- Defensoría Del Pueblo 2005 b, 'Minería, Desarrollo Sostenible Y Derechos Ciudadanos. Una Aproximación Desde La Defensoría Del Pueblo en Defensoría Del Pueblo 2005', en Ante todo el dialogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos, Lima, p. 165-199
- Dernbach, John C. and Joel A. Mintz 2011, Environmental Laws and Sustainability: An Introduction in Sustainability 2011, 3, 531-540; doi:10.3390/su3030531
- De Souza Santos, Boaventura 1995 Towards common sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition, Nueva York y Londres, Routledge.
- Dowdeswell, E. 1994, Message from the Executive Director en Biannual Bulletin of Environmental Law, Vol. 1, July.
- Environmental Law Institute 2000, Pollution Prevention and Mining: A Proposed Framework For The Americas, January, www.eli.org
- Espinosa de Rivero, Oscar 2010 'Cambios y continuidades en la percepción y demandas

- indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana', en revista *Anthropologica*, Año 20, Núm. 28, pp.239 – 262
- FAO 2014, Enfoque ecosistémico, en <http://www.fao.org/biodiversity/asuntos-intersectoriales/enfoque-ecosistemico/es/>
 - Fukuyama, F. (compilador) 2006, *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales de desarrollo económico*, Buenos Aires, Fundación Grupo Mayan.
 - Glave, Manuel y Juana Kuramoto 2002, *Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible en Perú*. Capitulo 8. http://www.iiied.org/mmsd/mmsd_pdfs/126_glave.pdf
 - Griffiths, John 1991, *Legal Pluralism and the Social Working of Law*. Ponencia presentada a la Third Benelux- Scandinavium Symposium on Legal Theory en la sesión del viernes 4 de enero de 1991.
 - Habermas, J 1997, *Between Facts and Norms* (1997) pp 1-9
 - Hufty, Marc 2003, *The Governance Analytical Framework*, Graduate Institute of Development Studies, Geneva, Switzerland, marc.hufty@iued.unige.ch
 - Instituto del Bien Común y World Resources Institute 2007, *Análisis de IBC-WRI sobre desafíos ambientales y sociales en el sector hidrocarburos en el Perú*, Setiembre 2007, Lima, Instituto del Bien Común y World Resources Institute.
 - Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment 1997, *Dawn in the Andes*, Washington CAF, BID, UNDP.
 - Matthieu, Jan. 2000, Email Re: Environmental debt. Sábado 5 de febrero.
 - Mauras, M. 2006, *Discurso de inauguración. Seminario Internacional Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, Santiago, CEPAL, 28 de noviembre.
 - Meadows, D. 1995, *Implementing effective local resource management in tropical moist forests: Lessons from Ecuador*. EPAT Working Paper No. 292.
 - Moore, Sally Falk 1973, 'Law and Social Change: The semi autonomous social field as an appropriate subject of study' en *Law and Society Review*, Summer.
 - North, Douglass C. 1996, *Institutions, institutional change and economic performance*, Londres, Cambridge University Press.
 - Organización Internacional del Trabajo 2005, *Una Alianza Global Contra El Trabajo Forzoso*, Informe Del Director General, Conferencia Internacional Del Trabajo 93.a reunión, Ginebra. (www.ilo.org/declaration).
 - Perupetro 2013, Informe de actividades, julio, www.perupetro.com.pe
 - Putnam, R. 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* Princeton: Princeton University Press.
 - Remy, Maria Isabel 2005, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
 - RPP 2013, Perupetro: 30 de 51 contratos de exploración están paralizados, Viernes, 01 de Noviembre 2013, 5:10 pm; en http://www.rpp.com.pe/2013-11-01-perupetro-30-de-51-contratos-de-exploracion-estan-paralizados-noticia_644464.html
 - Salguero, C 2002a, *Water-rights battle looms for major Peru gold mine*, in *American Metal Market (USA)*. Vol. 110, no. 68-2, pp. 1, 3. 14 May 2002 at <http://md1.csa.com/partners/viewrecord.php?requester=gs&collection=TRD&recid=200208G10240MB&q=quilish&uid=1090067&setcookie=yes>
 - Salguero, C 2002 b, *Mining companies feel the heat in Perú*, in *Metal Bulletin (UK)*. Vol. 8676, pp. 7. 23 May 2002 at <http://md1.csa.com/partners/viewrecord.php?requester=gs&collection=TRD&recid=200208G90185MB>
 - Soria, Carlos [en prensa] 2014, *Reporte de Actividades de Hidrocarburos en el Corredor de Conservación Purus Manu*, Lima, WWF.
 - Soria, Carlos 2010 a, 'Amazonia' in Birx, James (Ed.). (2010). *21st Century Anthropology: A Reference Handbook*, Los Angeles, Londres, New Delhi, Singapur y Washington, DC. Sage Publications.
 - Soria, Carlos 2010 b, 'La Explotación De Hidrocarburos Y Minería En El Contexto Político Y Legal Actual. 1990 - 2009 Dos décadas de desarrollo petrolero en la Amazonía', en Margarita Benavides (Editora) 2010 *Atlas de la Amazonía Nor Este*, Lima, Instituto del Bien Común. Superior Oil and Gas Co. 2012,

- Directional drilling, http://superioroilandgas.com/wp-content/uploads/2011/07/Horizontal_Example.jpg.
- Soria, Carlos 2003 a, Avances en el Derecho Ambiental en el Perú. Su impacto sobre la biodiversidad, preparado para ser presentado en la sesión del día 24 de octubre de 2003 del Seminario de Apertura del Curso de Doctorado en Derecho de la Universidad Federal do Para, «Direitos Fundamentais e Relações Sociais no Mundo Contemporâneo» «Fórum Brasil-Europa 2003».
 - Soria Dall'Orso 2003 b, The Path to Sustainable Development: Environmental law and civil society in Chile, Ecuador and Peru, Ph. D. Thesis, The Flinders University of South Australia, November.
 - Soria, Carlos 2002 a, 'Lecciones de política ambiental en Ecuador y Perú en los 1990s. Petroleras, áreas naturales protegidas y pueblos indígenas en la Amazonía', en Revista del Taller de Derecho, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
 - Soria, Carlos 2002 b, 'Aportes para el Análisis de la Normatividad para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía en la Década Fujimori' en Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú, Foro Ecológico y Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, Desarrollo Sostenible y Descentralizado de la Amazonía Peruana. I Encuentro Macro-regional de Organizaciones Indígenas y Campesinas, Lima, OTI.
 - Soria, Carlos y Julio Díaz Palacios 2002, Algunas Reflexiones Sobre La Reforma De La Institucionalidad Ambiental En El Perú, por Dr. y Dr. Soria, presentado en el Seminario Constitución y Ambiente, organizado por Foro Ecológico, Sociedad Nacional del Ambiente y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Salón Raúl Porras Barrenechea del Congreso Nacional, Lima, 15 de Mayo de 2002.
 - Stavenhagen, Rodolfo 1990, 'Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina' en Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde, Compiladores, 1990 Entre la Ley y la Costumbre. El derecho consuetudinario en América Latina, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.
 - Stiglitz, Joseph 2003, El malestar en la globalización, Taurus, Ediciones Santillana Generales.
 - The Economist 2006 a, The future of globalization, July 29, Londres.
 - The Economist 2006 b, In the twilight of Doha, July 29, Londres.
 - Touzett Elías, Fernando 2000, Informe sobre las Audiencias Públicas realizadas para sustentar los estudios de impacto ambiental (EIA) presentados en el subsector hidrocarburos, Documento de Trabajo N° 6, Lima, Defensoría del Pueblo, Programa de Comunidades Nativas.
 - United Nations Development Programme 1998, Dawn in the Andes, New York, UNDP.
 - United States of America Energy Information Administration 2007, Peru, Country Brief Analysis, at <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Peru/Background.html>
 - Van Dam, Chris 1998, Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, <http://www.iadb.org/regions/re2/forestal/Documentos/Documento%20Conceptual%20I.pdf>
 - Varese Stefano 1996 a, 'The New Environmentalist Movement of Latin American Indigenous People' in S. Brush and D. Stabinsky Valuing Local Knowledge: Indigenous People and Intellectual Property Rights (1996) pp. 122-142
 - Varese Stefano 1996 b, 'The Ethnopolitics of Indian Resistance in Latin America' in Latin American Perspectives (1996) pp 58-71, Issue 89, Vol 23, N° 2, Spring
 - Varese, Stefano 1979, 'Notas sobre el Colonialismo Ecológico' en Etnicidad y Ecología. Alberto Chirif (Compilador), Lima, Centro de Investigación y Promoción Amazónica.
 - Varese, Stefano 1973, La sal de los cerros, Lima, Retablo de Papel Ediciones.
 - Vera, Dante 2004, Minería: Oportunidades y Amenazas en la Región Cajamarca. Diagnóstico análisis y Propuestas sobre la Situación Política y social de Cajamarca, documento no publicado.
 - Zarzar, Alonso 2005, La Dimensión Social de la Minería en el Perú. Problemas y Posibilidades, Banco Mundial, Lima, 25 de Agosto.