

Consulta previa del Lote 192: La necesidad de la Justicia Ambiental¹ a través de la Justicia Distributiva y la Justicia Participativa

Por, Juan Carlos Ruiz Molleda (IDL)

¿Es razonable que el Estado y una empresa petrolera privada se lleven todas las ganancias y los beneficios de la explotación petrolera, por más de 40 años, y que las comunidades nativas amazónicas en cuyo territorio ancestral se ha extraído petróleo, no solo no se beneficien, sino que estén condenados a cargar con todas las consecuencias de la contaminación ambiental, la destrucción de su hábitat y los graves daños a la salud y a la vida?

Para el Gobierno parece razonable esta situación de asimetría, cuando no se pronuncia sobre el “Fondo Social” que las federaciones FECONACO y FEDIQUEP están proponiendo en el marco del proceso de consulta previa del lote 192. No obstante, para la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de Norteamérica, y para una reciente sentencia de la prestigiosa Corte Constitucional Colombiana² (CCC), el Estado y las empresas privadas y las comunidades afectadas deben asumir de manera equitativa tanto las cargas y los pasivos como los beneficios, por un principio constitucional denominado **“Justicia Ambiental”**.

Nos referimos a la sentencia T-294/14 de la Corte Constitucional Colombiana (CCC) (<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-294-14.htm>), y que está referida a la omisión de consulta previa a una población indígena de la construcción de un relleno sanitario en el territorio de aquella. La denominada “Justicia Ambiental” constituye una herramienta de análisis de los conflictos entre actividades extractivas y la población afectada donde destaca, evidentemente, la violación de derechos de pueblos indígenas. Esto significa que un concepto de origen norteamericano, es incorporado por la CCC para resolver los recurrentes conflictos en aquel país.

Siguiendo la sentencia de la CCC, y de acuerdo con una conocida definición adoptada por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, tal concepto designa *“el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”*. (Fundamento 12) (Resaltado nuestro). Dentro de esta definición, el “tratamiento justo” supone que *“ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal”* (Fundamento 12) (Resaltado nuestro). La exigencia de tratamiento justo resulta de relevancia para

¹ Este artículo recoge nuestro artículo “Corte Constitucional de Colombia incorpora enfoque de “justicia ambiental” en ordenamiento colombiano”. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1493>.

² Daniel Bonilla Maldonado, La Constitución multicultural, Siglo de Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad de los Andes, Bogotá, 2006, pág. 25.

el Perú toda vez que tal como lo ha reconocido la OIT y las NNUU, la explotación de recursos naturales ha sido “devastadora” para los PPII³

No solo exige equidad en los beneficios y cargas el principio de “Justicia Ambiental”. Añade que “se entiende que la participación comunitaria resulta significativa cuando: (i) los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y/o salud; (ii) la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir la toma de decisiones; (iii) los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y/o grupos potencialmente afectados”. (Fundamento 12).

¿Cuál es el contenido constitucional del principio de “justicia ambiental”?

Dos son los principios que forman parte del contenido constitucional de la “justicia ambiental”: la demanda de “**justicia distributiva**” y la demanda de “**justicia participativa**”. La “demanda de justicia distributiva que aboga por el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional, eliminando aquellos factores de discriminación fundados ya sea en la raza, el género o el origen étnico (injusticias de reconocimiento), o bien en la condición socioeconómica o en la pertenencia a países del Norte o del Sur global (injusticias de redistribución)”. Añade que “Esta exigencia fundamenta (i) un principio de equidad ambiental prima facie, conforme al cual todo reparto inequitativo de tales bienes y cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa, obra o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, correspondiendo la carga de la prueba a quien defiende el establecimiento de un trato desigual. Asimismo, de este primer componente se deriva (ii) un principio de efectiva retribución y compensación para aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que resulta necesaria desde la perspectiva del interés general”. (Fundamento 14) (Resaltado nuestro)

De otro lado, la demanda de justicia participativa, implica “un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados por la

³ Según la OIT “la reducción de la pobreza es un motivo de preocupación esencial para los pueblos indígenas, ya que existe una desproporción en la representación que ellos tienen entre los pobres” (Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT, Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Lima, 2009, pág. 117). Añade que “los pueblos indígenas con frecuencia terminan siendo las víctimas del desarrollo en lugar de ser sus beneficiarios. Mientras que la construcción de infraestructura, la explotación del petróleo, la explotación forestal y la minería han contribuido al crecimiento económico de determinados sectores de la sociedad, las consecuencias para los pueblos indígenas a menudo han sido devastadoras. Sufrieron el despojo de sus tierras, la desaparición de sus bosques y la contaminación de sus ríos. Por lo tanto, han sido despojados de sus medios de vida, a menudo sin recibir ninguna compensación ni acceso a medios de vida alternativos” (Ibídem). En esa misma línea, el Relator de las NNUU de los derechos de los pueblos indígenas sostiene que la implementación de proyectos extractivos es la causa de la violación de los derechos de los pueblos indígenas. Según este, “los proyectos de extracción de recursos naturales y otros grandes proyectos de desarrollo llevados a cabo en territorios indígenas o en proximidad de ellos constituyen una de las fuentes más importantes de abuso de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo. En su forma prevalectante, el modelo de extracción de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas parece socavar la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica” (Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT, Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Lima, 2009, pág. 117).

ejecución de determinada actividad. Esta dimensión comporta la apertura de espacios en donde los afectados puedan participar en la toma de decisiones relativas a la realización del proyecto, la evaluación de sus impactos, permitiendo que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local, que se expresa en la evaluación nativa de los impactos y en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes". (Resaltado nuestro)

¿Cuáles son las exigencias del principio de Justicia Ambiental en el caso del Lote 192?

Las federaciones FECONACO y FEDIQUEP han propuesto en el marco de la consulta del lote 192 lo siguiente: *"ACUERDO 2. Beneficio directo para los pueblos indígenas, diferente del canon, de las medidas compensatorias del EIA y las que corresponden por responsabilidad social empresarial. El pueblo Achuar del Corrientes y Quechua y Achuar del Pastaza propone un fondo de fideicomiso de mil millones de dólares por un período de 30 años. En caso se incremente el precio del petróleo, se renegociará el aporte"*⁴.

Como lo señala Henry Carhuatocto⁵, el Gobierno no ha dado una respuesta concreta a la propuesta de las federaciones FECONACO y FEDIQUEP. Dicho monto se tendría que prorratear entre 30 años, que es la cantidad de años que la empresa va operar el lote. Añade Carhuatocto, que *"La cantidad resulta razonable tomando en cuenta lo que la empresa va recibir en utilidades todos esos años"*. Agregó luego que para hacer este cálculo se tomó como guía lo otorgado en la zona de Camisea (gas natural), en el sur del país.

Es un dato de la realidad que las comunidades nativas sobre cuyo territorio ancestral se superpone el Lote 192, han soportado los pasivos ambientales, y han sufrido 40 años de explotación petrolera irresponsable⁶. Es precisamente ante estas realidades, tan recurrentes en nuestro país, donde la categoría de "justicia ambiental" revela y muestra su potencial explicativo y de análisis. Este enfoque y el principio jurídico de "Justicia distributiva" ayuda a evidenciar y denunciar el reparto inequitativo de las cargas y los beneficios, los cuales se asientan en una profunda discriminación de la población afectada, tal como ha ocurrido con los pueblos indígenas amazónicos del lote 192. Los principios de "equidad" y de "efectiva retribución y compensación" se convierten en armas potentes para denunciar una realidad no solo injusta sino inmoral. De igual manera, el principio de "Justicia participativa", exigen no cualquier tipo de participación sino de una participación "significativa" de los ciudadanos efectiva o potencialmente afectados, el cual precisamente tiene que ver con la consulta previa. Este principio implica según la CCC, exigir la participación en la toma de decisiones, en la evaluación de los impactos. Es más, la CCC habla de la "evaluación nativa de los impactos", a efectos de definir con la población, de medidas de prevención, mitigación y compensación. Pero va más, allá está corte sostiene que la participación es un medio para prevenir o corregir inequidades en el reparto de bienes y cargas ambientales, y para promover ciudadanía.

⁴ Acta de evaluación interna de los pueblos Achuar del Corrientes y Quechua y Achuar del Pastaza para la consulta y el consentimiento libre, previo e informado del lote 192. Disponible en: <http://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2015/07/Impactodelsectorhidrocarburosenlaeconom%C3%ADadelPer%C3%BA.pdf>.

⁵ Ver "Perú: Cuestionan resistencia del Gobierno para atender demandas indígenas en caso del Lote 192". Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/136095>.

⁶ Nelly Luna Amancio, Las heridas de Pluspetrol en la Amazonía peruana. Disponible en: <http://ojo-publico.com/29/las-heridas-de-pluspetrol-en-la-amazonia-peruana>.

Es evidente que la CCC se ha puesto como siempre un paso delante de su similar peruano. Estamos ante nuevas categorías claves que deben incorporarse a nuestro ordenamiento, así como en su momento se hizo con otros conceptos como “Constitución Cultural”, “Constitución Económica”, los cuales fueron traídos expresamente del constitucionalismo colombiano, y que permitieron no solo una mejor interpretación de las cláusulas constitucionales sino una mejor protección de los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, lo interesante es que todo este enfoque no viene de sectores radicales, ni de ninguna posición antiminera o antipetrolera, sino de la propia Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA por sus siglas en inglés), como la propia sentencia lo reconoce.