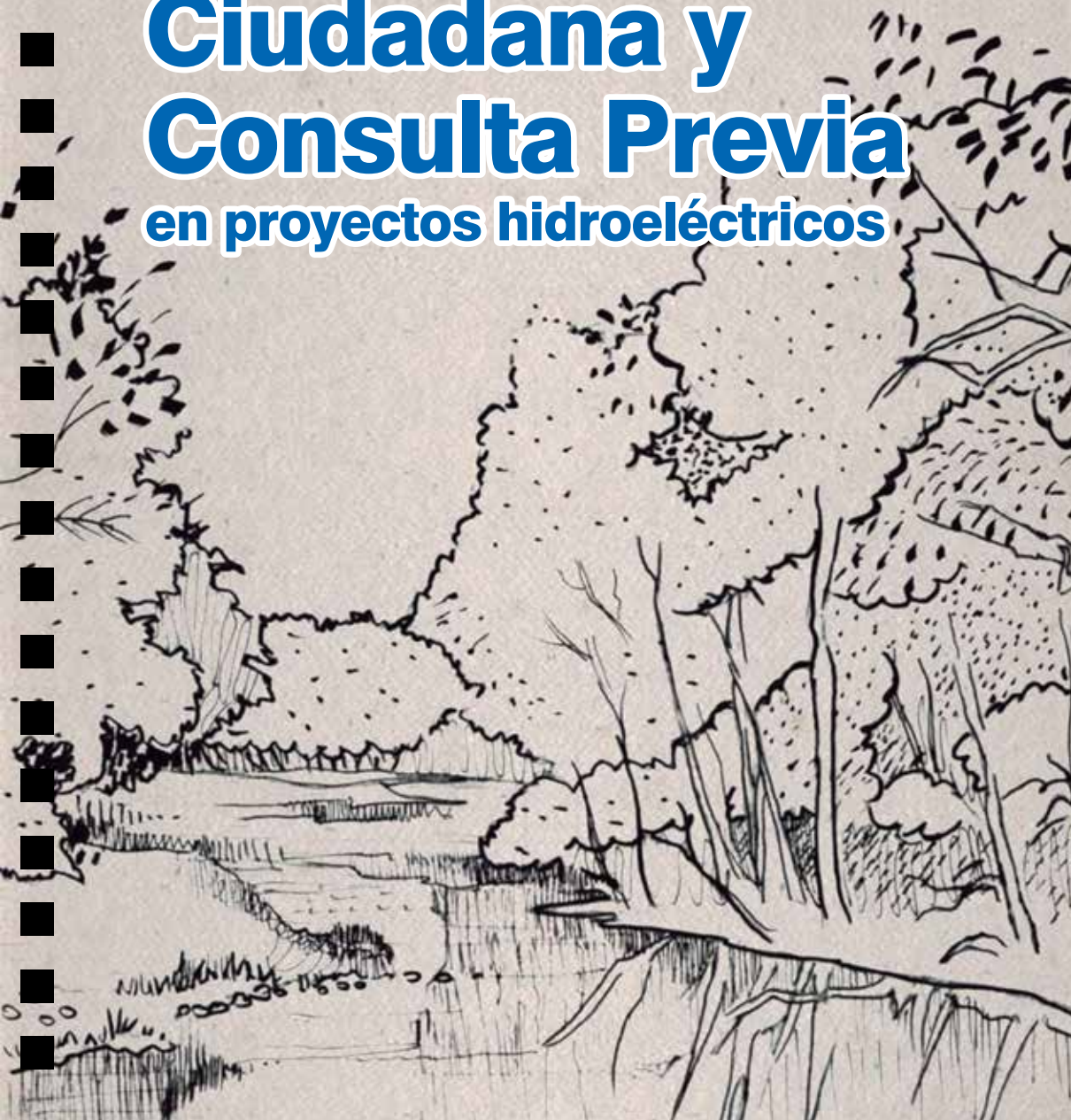
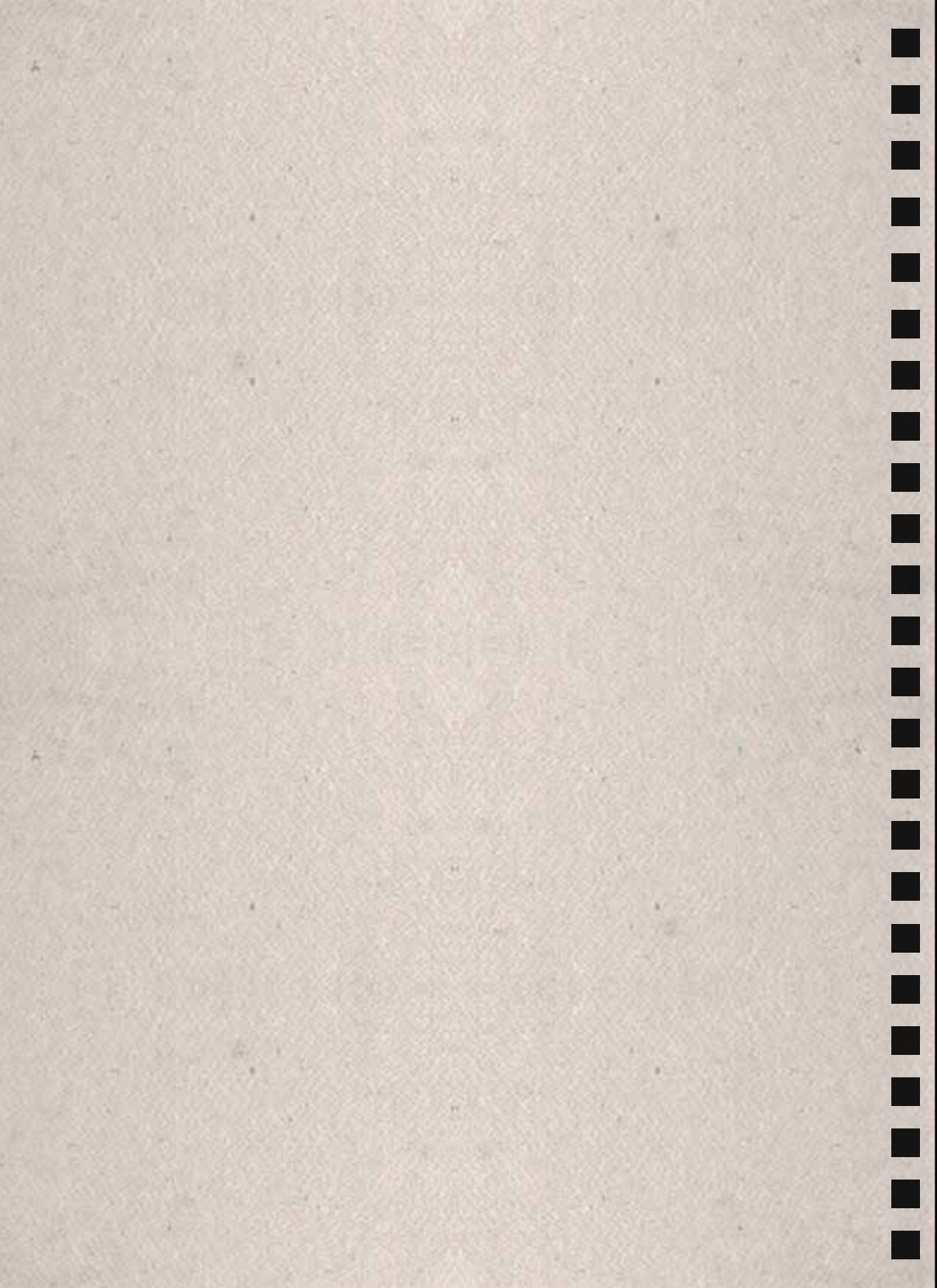




SPDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Participación Ciudadana y Consulta Previa en proyectos hidroeléctricos







**Participación
Ciudadana y
Consulta Previa**
en proyectos hidroeléctricos

Participación Ciudadana y Consulta Previa en proyectos hidroeléctricos

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Presidente: Jorge Caillaux
Director Ejecutivo: Pedro Solano
Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima
Teléfono: (+511) 6124700
www.spda.org.pe

Autor: SPDA
Diseño: Jhon Gonzales - NEGRAPATA
Impresión: NEGRAPATA, Calle Suecia 1470,
Urb. San Rafael - Lima

Primera Edición: Abril 2014
Tiraje: 500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2014-05948

Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente la opinión de La Cooperación Belga para el Desarrollo, Gordon and Betty Moore Foundation, Wildlife Conservation Society (WCS), el Fondo de las Américas (FONDAM) o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

Presentación

5

Conceptos preliminares

7

¿Qué es y cómo funciona una central hidroeléctrica?

¿Qué impactos puede tener una hidroeléctrica en la Amazonía?

Derechos necesarios para construir una central hidroeléctrica

13

Pasos para la construcción y operación de una central hidroeléctrica

Concesión temporal

Concesión definitiva

Oportunidad de la elaboración y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

Contenido del Estudio de Impacto Ambiental

Participación ciudadana en actividades eléctricas

19

¿Qué es la participación ciudadana?

¿Qué se busca con la participación ciudadana?

Etapas de la participación ciudadana

- Evento presencial

- Mecanismos de participación ciudadana durante la elaboración y evaluación del EIA

- Audiencia pública

- Participación después de la aprobación del EIA

Consulta previa a pueblos indígenas para proyectos hidroeléctricos

33

¿Qué se busca con la consulta previa?

¿Cuándo debe realizarse la consulta previa para proyectos hidroeléctricos?

¿Qué medida es la que debe ser consultada para proyectos hidroeléctricos?

¿A quiénes se consulta?

¿Qué entidad es la encargada del proceso de realizar la consulta previa?

Principios del Derecho de Consulta Previa

Etapas del proceso de consulta previa

Normas relevantes

39

Presentación

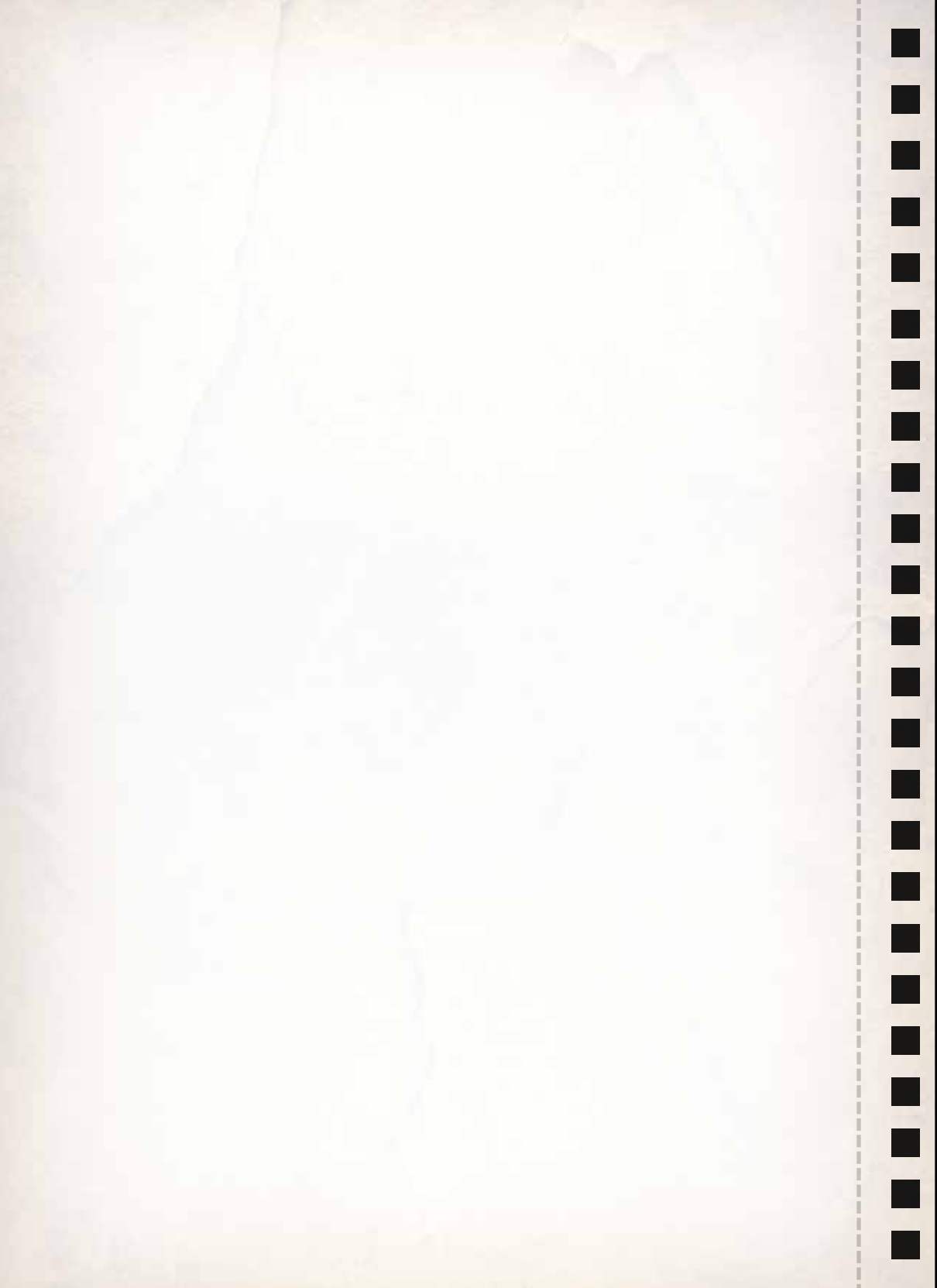
Durante los últimos años, en el Perú se ha implementado una serie de grandes proyectos de infraestructura, en el marco de la política de promoción de inversiones que tiene como finalidad el aprovechamiento de los recursos naturales. Uno de los sectores que impulsa un considerable número de proyectos es el energético, que promueve entre otras alternativas la construcción de centrales hidroeléctricas.

Una parte importante de estos proyectos están ubicados en zonas rurales del país, especialmente la Amazonía. Si bien las centrales hidroeléctricas pueden generar inversión y ayudar a cerrar la brecha de infraestructura existente en esta región, sin una correcta evaluación e implementación, pueden causar una serie de impactos sociales y ambientales, así como vulneraciones a los derechos de las personas.

En ese sentido, la participación ciudadana, además de un derecho constitucional, se presenta como una herramienta importante para garantizar que la toma de decisiones alrededor del desarrollo de proyectos hidroeléctricos considere las preocupaciones de los ciudadanos que se verán afectados por los mismos, así como sus conocimientos sobre los ecosistemas a través del diálogo y el intercambio de ideas.

La presente guía busca ayudar a la mejor implementación de estos mecanismos, fortaleciendo los conocimientos de los ciudadanos respecto a los alcances del derecho de participación, los espacios en los que pueden hacer uso de este y las obligaciones del Estado y empresas durante la evaluación, aprobación e implementación de proyectos hidroeléctricos.

Con ello esperamos contribuir a la consolidación de procesos de toma de decisión sobre aprovechamiento de recursos hidroenergéticos más participativos, que permitan avanzar hacia un desarrollo sostenible del país, con respeto a los derechos de todos los peruanos.





Conceptos preliminares



¿Qué es y cómo funciona una central hidroeléctrica?

Es una instalación que aprovecha la fuerza del agua para producir energía eléctrica.

A través de turbinas hidráulicas aprovecha la energía que produce la corriente natural del río o la caída de agua para generar energía eléctrica.

Una vez utilizada, el agua es restituida al río, aguas debajo de la central a través de un canal de desagüe.

Hay dos tipo de hidroeléctricas:

DE EMBALSE

Se cierra el río con una presa (pared) que contiene el cauce del río creando un lago artificial. La caída de agua genera la fuerza que mueve las turbinas para generar energía eléctrica.

DE PASADA

Se desvía parte del agua del río para que pase por las turbinas sin cerrar el río. Se aprovecha la energía que produce la corriente del río.

¿Qué impactos puede tener una hidroeléctrica en la Amazonía?



POSITIVOS

- Generación de energía eléctrica a través de una fuente renovable.
- Garantía del suministro de energía para sostener el crecimiento económico del país.
- Generación de empleo, sobre todo durante su construcción.
- Generación de nuevos ingresos para el Estado por el pago de impuestos.
- Mejora de infraestructura y servicios (ej.: carreteras).
- Desarrollo económico regional y local.



NEGATIVOS

Ambientales

- Pérdida de cobertura boscosa, sobre todo en centrales de embalse.
- Pérdida de hábitats naturales y biodiversidad por la fragmentación de ecosistemas.
- Interrupción del curso del río y de los procesos reproductivos y migratorios de especies acuáticas.
- Disminución o modificación del caudal de aguas debajo de la represa.
- Afectación de la calidad del agua por la acumulación de sedimentos tóxicos en los embalses.
- Emisión de altas cantidades de gases de efecto invernadero, que contribuyen al calentamiento global, por la descomposición del bosque que es inundado.

Socioeconómicos

- Desplazamiento de personas, que puede alterar su forma de vida y actividades económicas.
- Pérdida de áreas productivas (por inundación).
- Disminución de disponibilidad de recursos pesqueros.
- Proliferación de enfermedades como la malaria y el dengue (por el agua embalsada).

Fuente: Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas; Hidroeléctricas en la Amazonía Peruana. Reflexiones sobre sus implicancias; Lima, 2012.



CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE EMBALSE

Crea un lago artificial y permite graduar la caída de agua para generar energía

DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS

Se estima que hasta el momento entre 40 y 80 millones de personas en todo el mundo han sido desplazadas de su hogar a causa de la construcción de represas.



DEFORESTACIÓN

Cientos de hectáreas de bosques se pierden por la deforestación de las zonas que serán inundadas.

EMISIÓN DE METANO

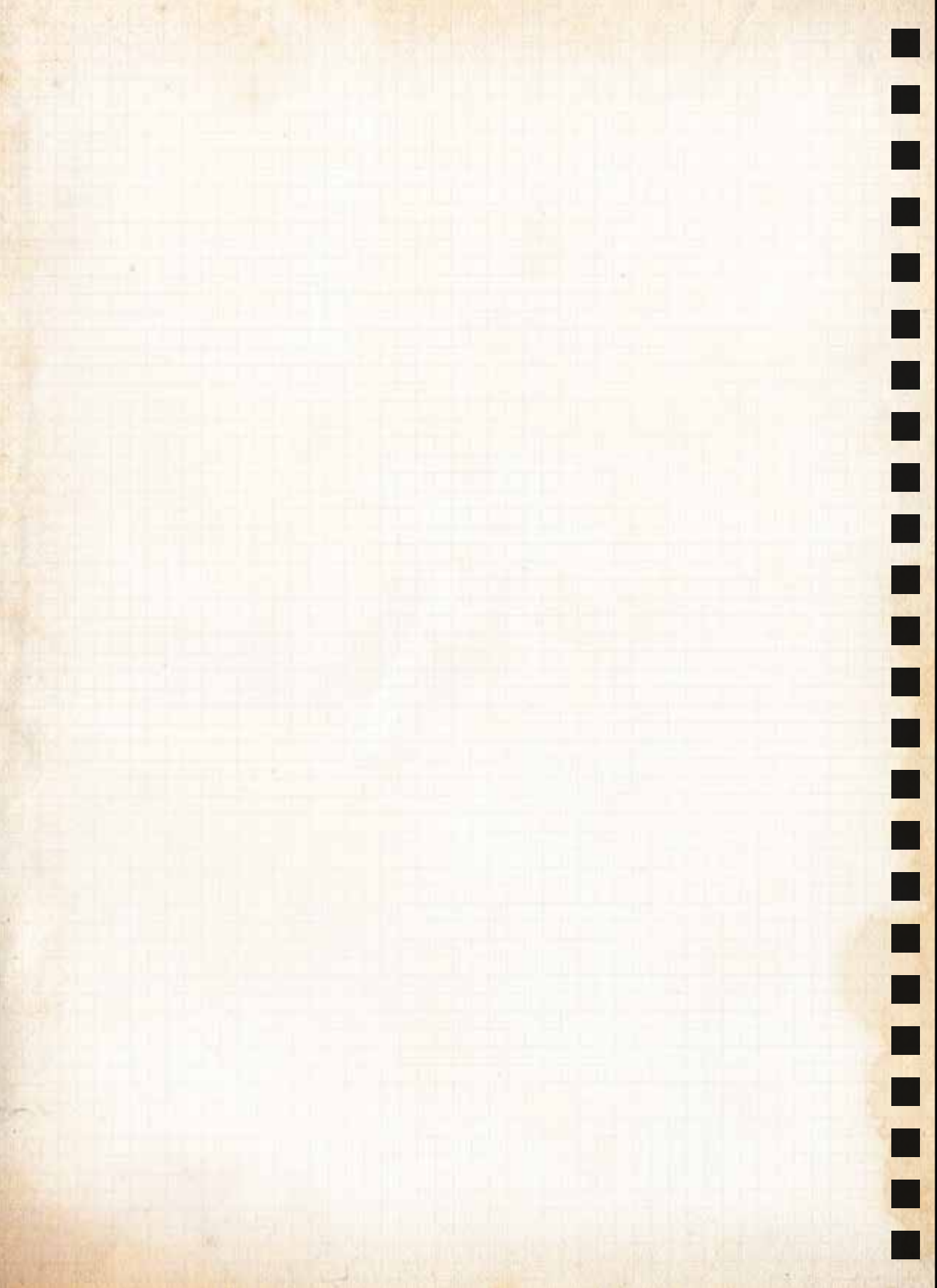
grandes cantidades de material orgánico quedan sumergidas, que al descomponerse emiten metano

Embalse: Volumen de agua que queda retenido por la represa

BIODIVERSIDAD

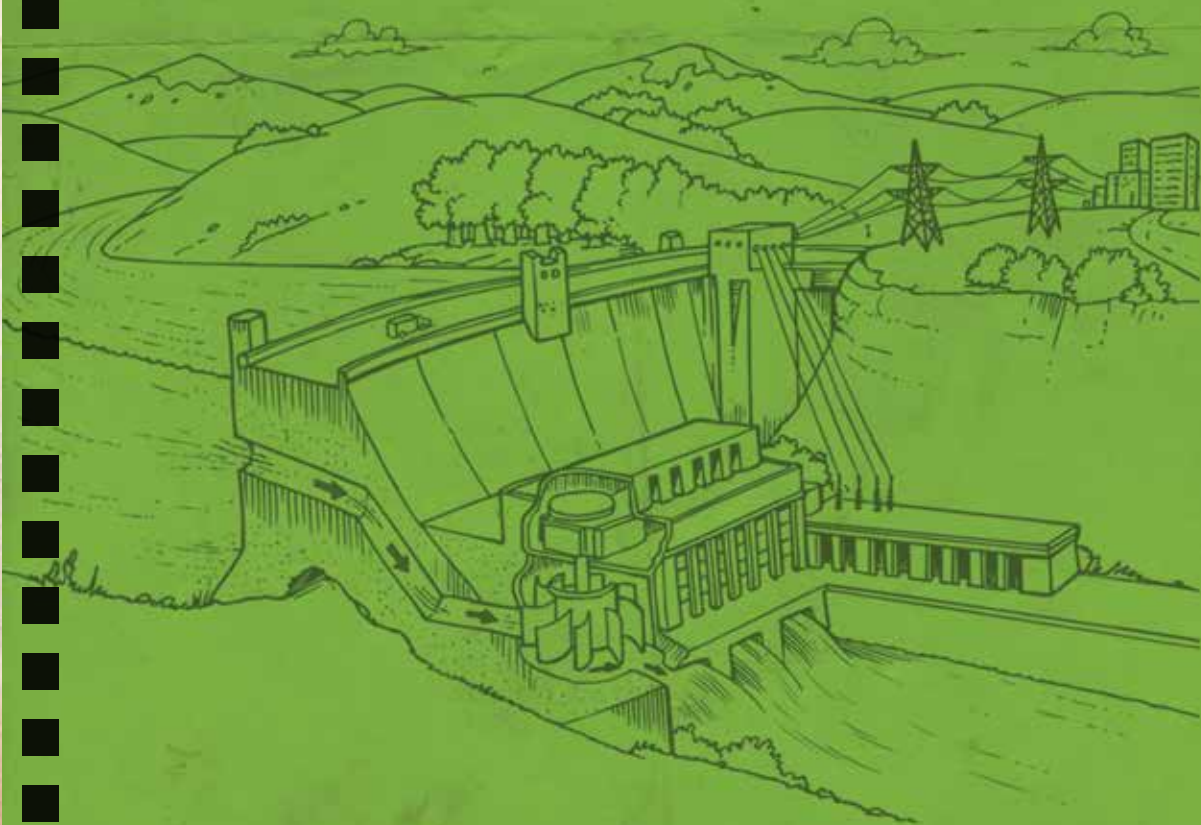
Interrupción de los ciclos reproductivos y migratorios de los peces.

gas de efecto invernadero más de **20** veces más potente que el **C02**

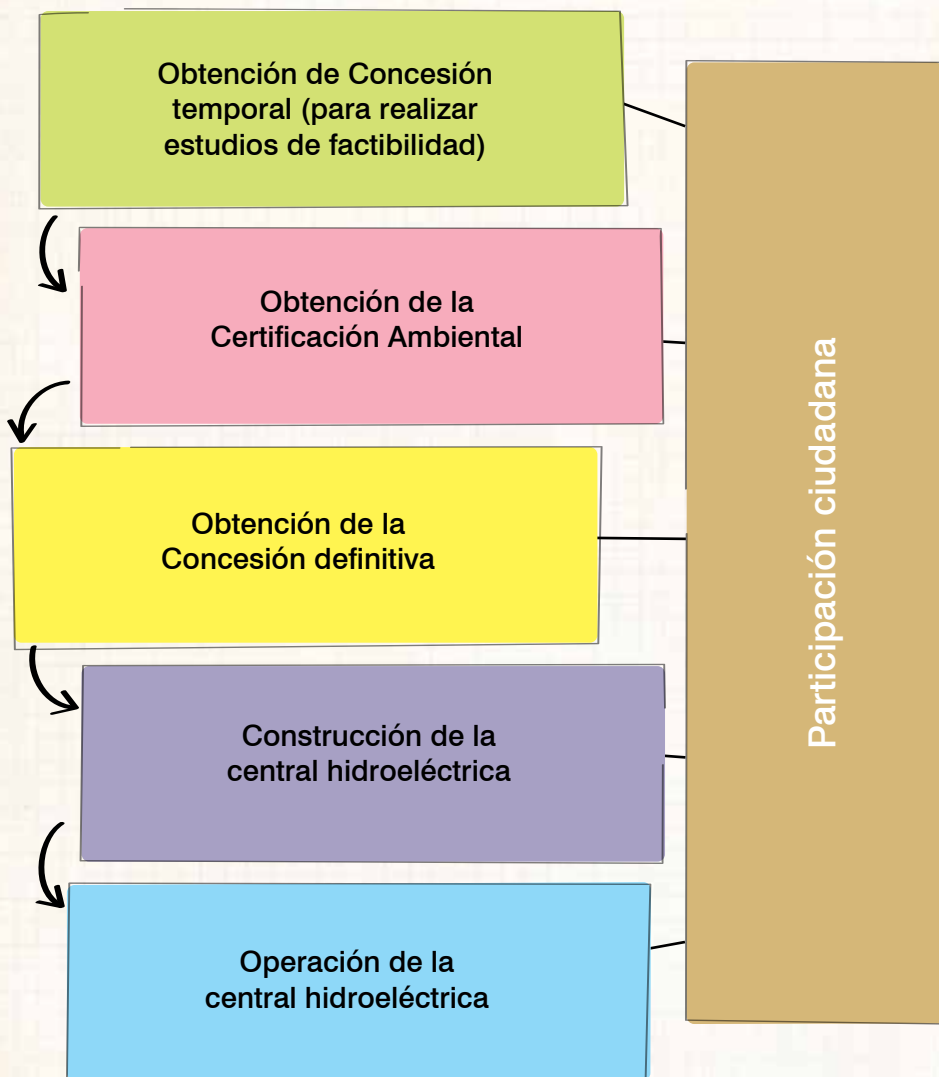


Derechos

necesarios para construir una central
hidroeléctrica



Pasos para la construcción y operación de una central hidroeléctrica



Concesión temporal

¿Para qué sirve una concesión temporal?

- > Permite utilizar bienes de uso público y otorga el derecho de obtener la imposición de servidumbre temporal.
- > Obliga al titular a hacer estudios de factibilidad.
- > Da derecho preferente para concesión definitiva.

¿Se necesita una concesión temporal para pedir la concesión definitiva?

- > No es obligatoria. Puede solicitarse la concesión definitiva sin haber tenido una concesión temporal.
- > Puede darse más de una concesión temporal sobre la misma área.

¿Cuánto dura una concesión temporal?

- > Dos años.
- > Puede darse 1 año más por caso fortuito o fuerza mayor.
- > Si no se cumple con la presentación del estudio de factibilidad, se ejecuta la garantía (10% del presupuesto de los estudios).

Concesión definitiva

¿Para qué sirve una concesión definitiva?

- > Para construir y operar la hidroeléctrica, líneas de transmisión y obras relacionadas.
- > Permite utilizar bienes de uso público y obtener servidumbres.

¿Cuáles son los requisitos para obtener una concesión definitiva?

- > Autorización del uso de recursos naturales bajo dominio del Estado. (ej.: agua)
- > Contar con la Certificación Ambiental del Proyecto (Estudio de Impacto Ambiental aprobado).
- > Haber realizado consulta previa si existen pueblos indígenas que pudieran ver afectados sus derechos colectivos debido al proyecto hidroeléctrico.

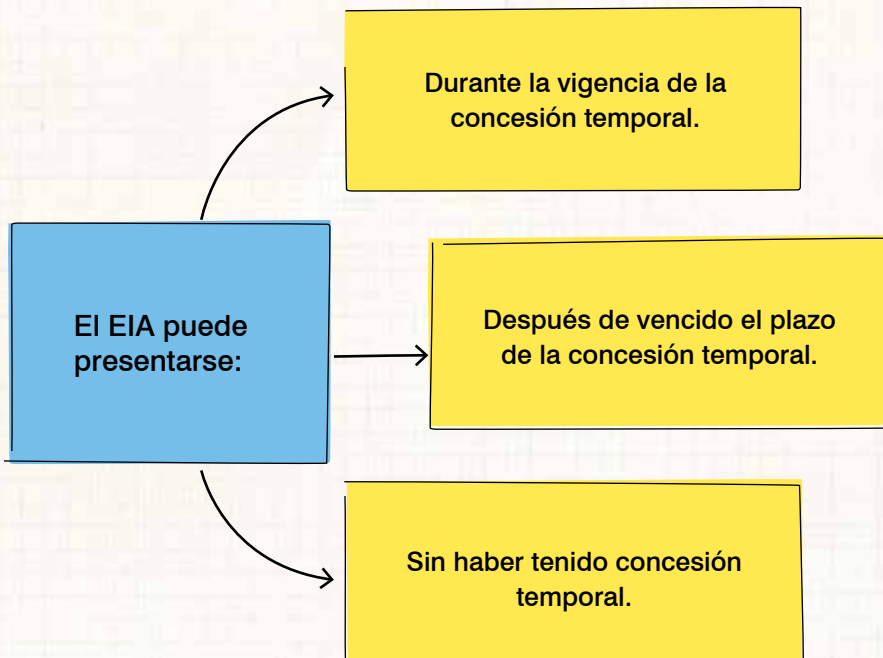
¿Cuánto dura una concesión definitiva?

- > No tiene plazo de vencimiento.

Oportunidad de la elaboración y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

El EIA puede elaborarse y presentarse en cualquier momento antes de solicitar la concesión definitiva. Su aprobación es un requisito previo para solicitar dicha concesión.

El EIA se elabora y presenta antes de pedir la concesión definitiva.



Contenido del Estudio de Impacto Ambiental

- ✔ Una Línea de Base (describe la situación actual del área).
- ✔ Descripción detallada del proyecto.
- ✔ Identificación y evaluación de los impactos directos e indirectos.
- ✔ Programa de manejo ambiental (medidas para evitar, disminuir y/o compensar los efectos negativos y potenciar los positivos).
- ✔ Programa de monitoreo para determinar el comportamiento del medio ambiente en relación a las obras y sus medidas de mitigación.
- ✔ Plan de contingencia (que hacer en casos de accidentes, emergencias).
- ✔ Plan de abandono del área.

Participación ciudadana

en actividades eléctricas



¿Qué es la participación ciudadana?

Es un derecho fundamental de toda persona, recogido en la Constitución (art. 2, numeral 17).

¿Qué se busca con la participación ciudadana?

Que las opiniones, preocupaciones, observaciones y sugerencias de la población sobre los aspectos ambientales y sociales de los proyectos sean tenidas en cuenta para su diseño, evaluación y aprobación.



Etapas de la participación ciudadana



Los eventos, talleres y audiencias deben realizarse en el área de influencia directa del proyecto y en idioma castellano, o en el idioma o lengua que prime en la zona.

De ser necesario debe haber un traductor.



Evento presencial

¿Qué autoridad tiene a su cargo este evento?

- La Dirección General de Electricidad (DGE) del Ministerio de Energía y Minas.

¿Participan otras entidades?

SÍ

La DGE debe invitar a las autoridades regionales, locales, comunales e instituciones representativas que corresponda. Además podrán participar:

- Viceministerio del Ministerio de Cultura: cuando existan indicios de la presencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial en el área que se solicita en concesión.
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado: cuando la concesión se encuentre en Áreas Naturales Protegidas o en sus zonas de amortiguamiento.

¿Puede suspenderse o cancelarse el evento presencial?

SÍ

- Suspensión: por motivos de caso fortuito o fuerza mayor. Se reprograma.
- Cancelación: si no puede realizarse en la nueva fecha por caso fortuito o fuerza mayor. La empresa debe publicar la información básica sobre el proyecto.

**Durante el evento presencial
se informará sobre:**



Las inquietudes, sugerencias y observaciones planteadas por la población o las Autoridades Regionales, Locales o Comunales serán registradas para ser analizadas durante la evaluación del futuro EIA.



Mecanismos de participación ciudadana durante la elaboración y evaluación del EIA

➡ La participación ciudadana forma parte del procedimiento de evaluación de impactos ambientales para obtener la certificación ambiental.

➡ El solicitante debe presentar los Términos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y un Plan de Participación Ciudadana (PPC), los que deben ser aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Energía (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas.

➡ Es una herramienta útil para identificar posibles impactos, medidas de mitigación y compensación.

El Plan de Participación Ciudadana es el documento mediante el cual la empresa solicitante describe las acciones y mecanismos que utilizará para recoger los aportes y preocupaciones de la población.

Los mecanismos de participación ciudadana durante la elaboración y evaluación del EIA son:

Obligatorios

- > Talleres participativos
- > Audiencia pública

Complementarios

- > Buzón de sugerencias
- > Visitas guiadas
- > Equipo de promotores
- > Oficina de información
- > Otros que resulten apropiados

Participación durante la elaboración y evaluación del EIA

Antes de la elaboración

1er. TALLER PARTICIPATIVO

- Derechos y deberes de los ciudadanos
- Presentación del proyecto
- Normas ambientales y sobre participación ciudadana
- Cómo se hará el EIA
- Empresa consultora



Durante la elaboración

2do. TALLER PARTICIPATIVO

- Línea base ambiental (situación de la zona antes del proyecto)
- Recoge observaciones y opiniones



Después de presentado

3er. TALLER PARTICIPATIVO

- Línea base ambiental
- Identificación de impactos
- Medidas para evitar, mitigar y/o compensar los impactos
- Plan de abandono



AUDIENCIA PÚBLICA

IMPORTANTE:

La asistencia a los talleres participativos o audiencia pública no implica la aceptación de la construcción de la hidroeléctrica ni de las medidas propuestas por la empresa.

Audiencia pública

¿Qué es la Audiencia Pública?

- > Es un acto público en el que se presenta el contenido del EIA preparado por la empresa.
- > Busca recoger las observaciones y sugerencias de la población para incluirlas en la evaluación del EIA.

¿Cuándo se realiza la Audiencia Pública?

- > Después de presentado el EIA, pero antes de su aprobación.
- > El aviso de convocatoria debe informar dónde se puede revisar el EIA y su resumen ejecutivo.

¿Quiénes pueden asistir?

- > Todos los ciudadanos.
- > Solo se prohíbe el ingreso cuando el ciudadano:
 - > Está en estado etílico o bajo influencia de las drogas.
 - > Porta armas (de fuego, cuchillos, otras).
 - > Obstaculiza el inicio o desarrollo del evento.

Los procedimientos de participación ciudadana no deben ser entendidos solo como procesos formales, sino que deben garantizar una participación sustancial de la ciudadanía, a fin de mejorar la toma de decisiones por parte del Estado y prevenir conflictos sociales.

¿Cómo debe ser la convocatoria a la audiencia pública?

A través de 3 mecanismos obligatorios:



PUBLICACIÓN DE AVISO

El Peruano y el diario de mayor circulación en el área de influencia del proyecto.

Dos veces:

- Al menos 30 días antes,
- 7 días antes.

Se publica en el portal electrónico del Ministerio de Energía y Minas.



ANUNCIOS EN RADIO

4 anuncios diarios durante 5 días después de la publicación del aviso.

4 anuncios diarios durante los 10 días anteriores a la Audiencia.



AVISOS EN LUGARES PÚBLICOS

En oficinas del Gobierno Regional, Municipalidades Provinciales y Distritales, locales como hospitales, bancos y locales comunales.

Plazo para colocarlos: al tercer día desde la publicación y hasta el día de la Audiencia.

¿Cómo es el desarrollo de una audiencia pública?





No olvides que:

- Revisión de EIA:** La convocatoria de la audiencia debe informar el lugar donde está disponible el EIA para su revisión.
- Presentación de documentos:** Cualquier ciudadano puede presentar sus observaciones o recomendaciones por escrito una vez culminadas las ruedas de preguntas. Los documentos presentados formarán parte del expediente y serán evaluados por el Ministerio de Energía y Minas.
- Acta:** Debe contener todo lo sucedido en la audiencia (cualquier observación o incidente que haya ocurrido).
- Grabación:** La Audiencia debe ser grabada (audio o video) en su totalidad. Cualquier persona tiene derecho a solicitar (sin explicar para qué lo pide) al Ministerio de Energía y Minas una copia del Acta de la Audiencia y de la grabación.



Participación después de la aprobación del EIA

**¿Cómo se da
la participación
ciudadana
después de
aprobado el EIA?**

- Los mecanismos de participación pueden ser diversos, de acuerdo a las características de cada comunidad y cada proyecto.
- Deben establecerse en un Plan de Participación Ciudadana que será aprobado con el EIA. Este plan debe incluir la creación de un Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana y/o una Oficina de Información y Participación Ciudadana, de acuerdo a las particularidades del proyecto.

Duración:

- Durante todo el tiempo que dure el proyecto. Es decir, durante la construcción de la obra, la operación e incluso en las actividades de cierre.

Finalidad:

- Que la población se involucre y participe en el seguimiento de las actividades.

Comité de monitoreo y vigilancia ciudadana

¿Finalidad: del Comité de monitoreo y vigilancia ciudadana?

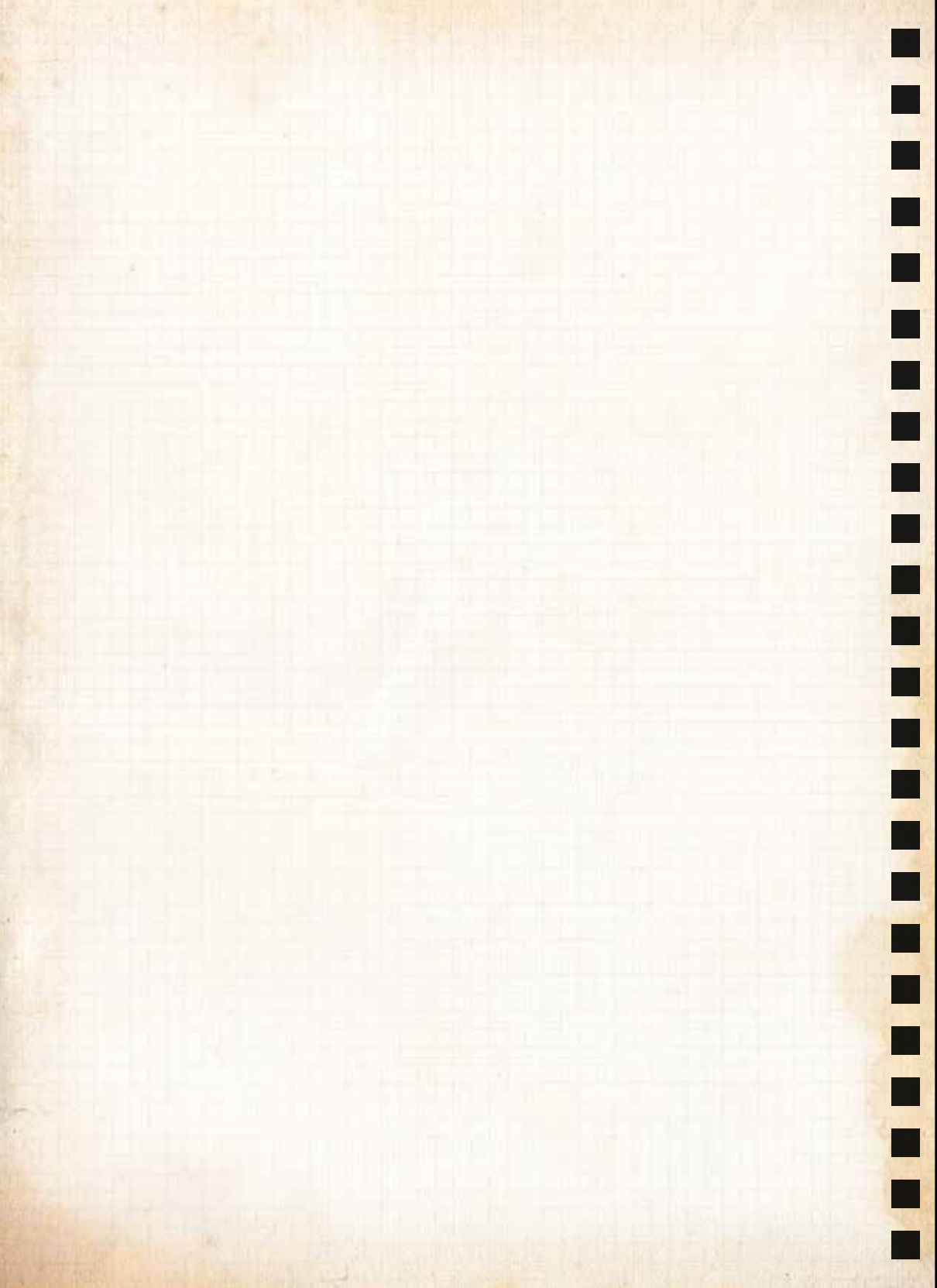
- Es un mecanismo de participación que tiene como finalidad involucrar a la población, autoridades comunales y entidades representativas, en el seguimiento de las actividades relacionadas con el proyecto.

Funcionamiento:

- De acuerdo a su reglamento interno.
- La empresa elabora el reglamento en coordinación con la población.
- Los representantes del Comité pueden ser observadores en las acciones de monitoreo que realice la autoridad sobre el cumplimiento de las normas ambientales.

¿Cuál es su rol?

- Tiene un rol complementario. No puede fiscalizar por sí mismo pero sí presentar informes a la OEFA.
- La OEFA debe informar cada 6 meses sobre la revisión de los informes presentados por el Comité.



Consulta previa

a pueblos indígenas para proyectos
hidroeléctricos



¿Qué se busca con la consulta previa?

Lograr acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas.

Si no se logra un acuerdo, ello no significa que el pueblo indígena tenga derecho a veto. El Estado tomará la decisión y adoptará las medidas necesarias para no afectar los derechos colectivos de las poblaciones indígenas.

¿Cuándo debe realizarse la consulta previa para proyectos hidroeléctricos?

Cuando el proyecto hidroeléctrico pueda afectar los derechos colectivos de un pueblo indígena.

¿En qué momento debería realizarse la consulta?

De acuerdo al Convenio 169 de la OIT, la consulta debe ser previa a la medida a ser adoptada que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El diseño del proyecto y las medidas de prevención, mitigación y compensación de impactos se aprueban en el EIA del proyecto. Por eso, la consulta previa debería realizarse antes de la aprobación del EIA.

¿Qué medida es la que debe ser consultada para proyectos hidroeléctricos?

De acuerdo a la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM, se consulta el otorgamiento de la concesión definitiva que autoriza la construcción y operación de la central hidroeléctrica. En ese sentido, el proceso de consulta debe ser previo al otorgamiento de dicho derecho.

¿A quiénes se consulta?

Para el otorgamiento de la Concesión Definitiva: a las instituciones representativas de cada pueblo indígena que será afectado.

Para la aprobación de normas generales que puedan afectar derechos colectivos de pueblos indígenas: a las instituciones representativas nacionales.

¿Qué entidad es la encargada del proceso de realizar la consulta previa?

La misma entidad que aprueba la medida a ser consultada.

Para el caso de proyectos hidroeléctricos es la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas.

Principios del Derecho de Consulta Previa

OPORTUNIDAD

Consultar de forma previa a la toma de decisión.

INTERCULTU- RALIDAD

Respetar y adaptarse a las diferencias culturales.

BUENA FE

Buscar un verdadero intercambio de opiniones.
Colaboración y respeto mutuo.

FLEXIBILIDAD

Ajustar el procedimiento a las características y
costumbres de cada pueblo indígena y al tema
que se consulta.

PLAZO RAZONABLE

Que permita conocer, reflexionar y realizar
propuestas concretas sobre el tema consultado.

AUSENCIA DE COACCIÓN O CONDICIONAMIENTO

La participación de los pueblos indígenas en
el proceso de consulta debe realizarse sin
coacción o condicionamientos.

INFORMACIÓN OPORTUNA

Estado debe brindar toda la información
necesaria desde el inicio del proceso y con
suficiente anticipación.

Etapas del proceso de consulta previa

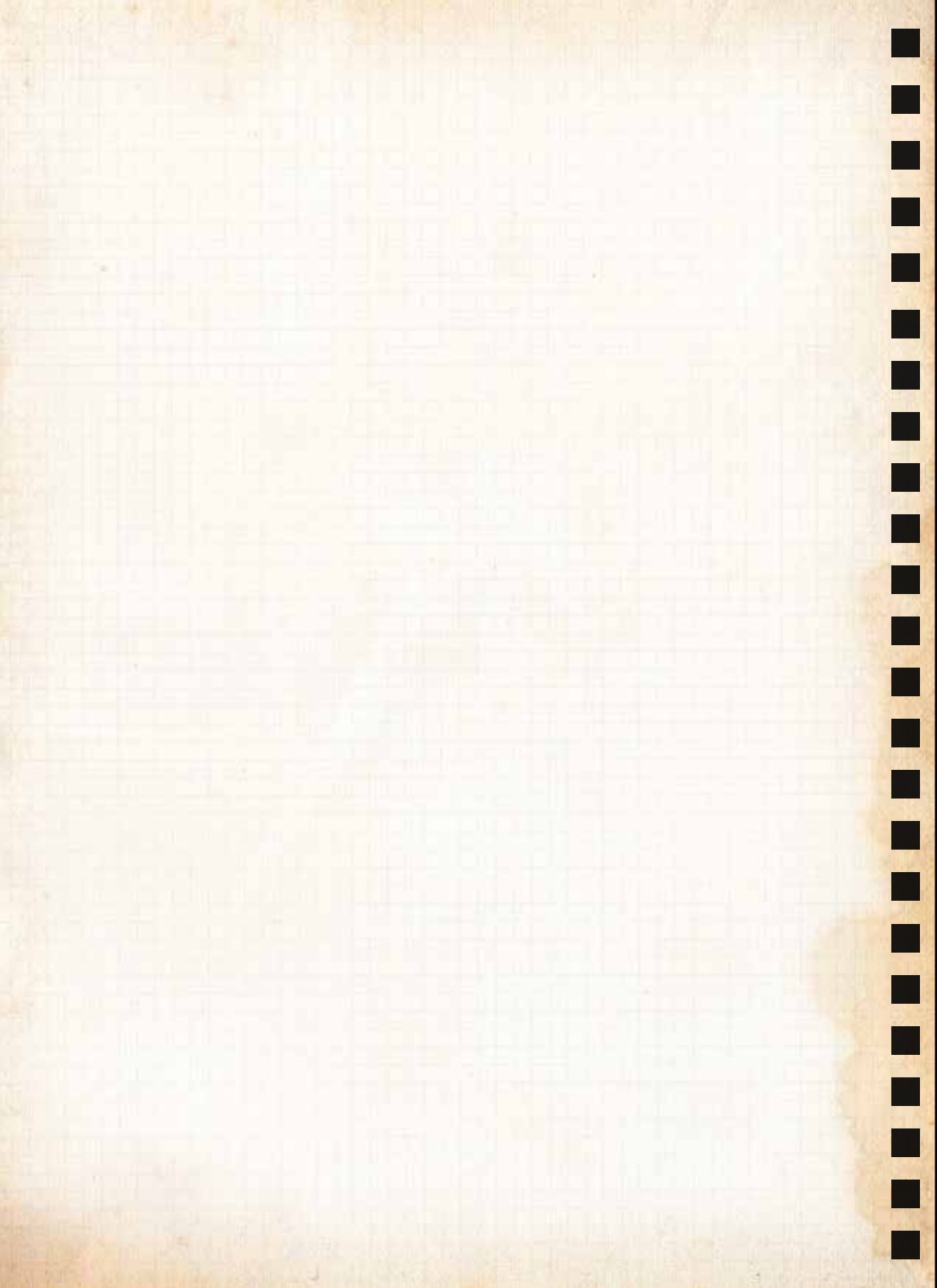


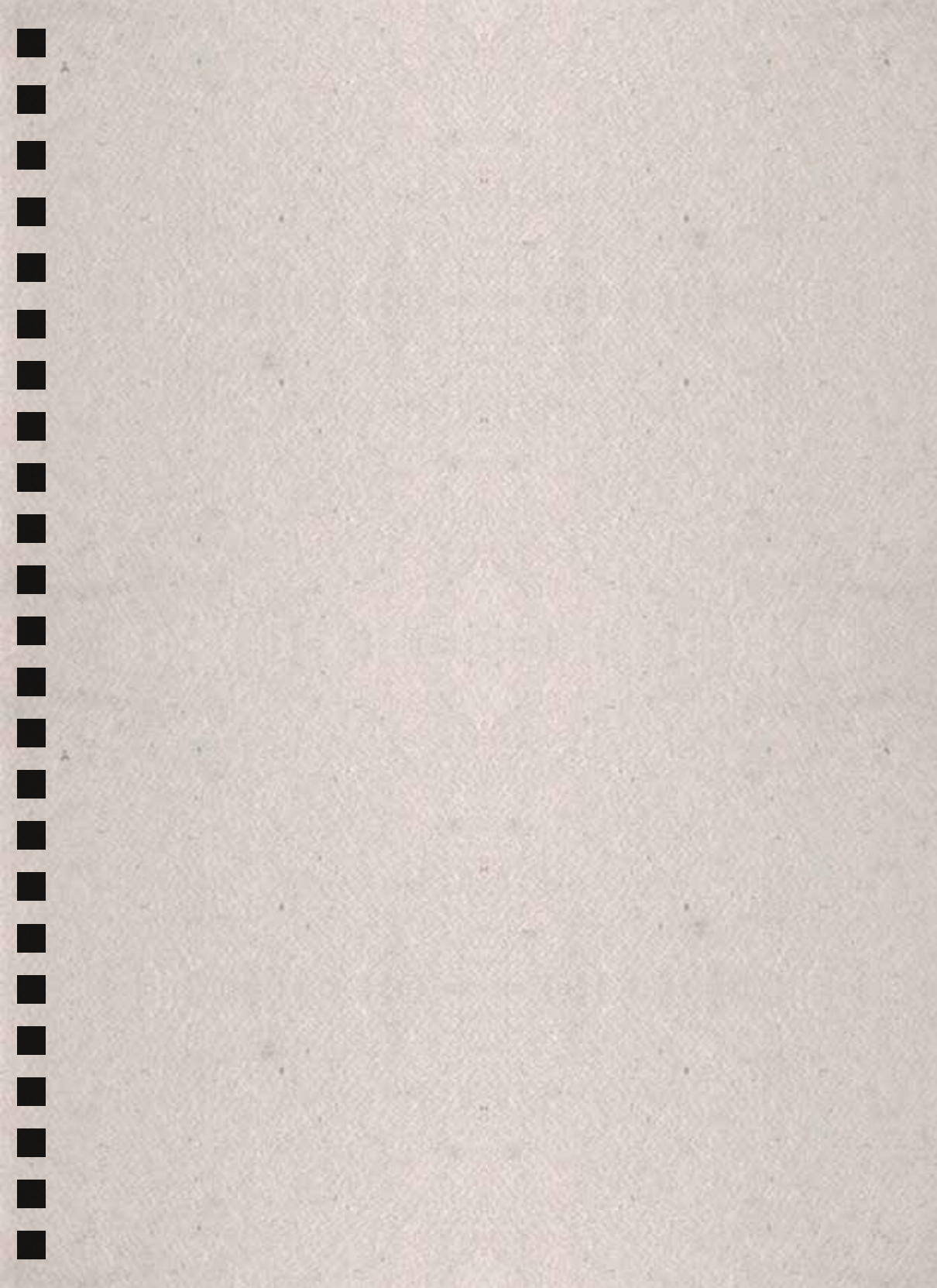
Para mayor información sobre el derecho de consulta previa ver:

- ➔ Base de datos de pueblos indígenas u originarios:
<http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>
- ➔ Guía metodológica de aplicación del derecho a la consulta
previa de los pueblos indígenas:
<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/guia-ley-consulta-previa-1-5.pdf>
- ➔ Relación de intérpretes de lenguas indígenas u originarias
capacitados por el Ministerio de Cultura
<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/relacion-interpretes-de-lenguas-270513.pdf>

Normas relevantes

- Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley No. 25844, en adelante LCE).
- Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Supremo 009-93-EM).
- Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (Decreto Supremo 29-94-EM).
- Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los Estudios Ambientales (Resolución Ministerial 535-2004-MEM-DM).
- Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (Resolución Ministerial 223-2010-MEM/DM).
- Ley 29785, Ley del Derechos a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley 29785.
- Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM que aprueba el listado de procedimientos del sector energía sujetos a consulta previa.





GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

LA COOPERACIÓN BELGA
AL DESARROLLO



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina - ICAA



FONDO DE LAS
AMÉRICAS
P E R U

Consorcio Loreto y Manu-Tambopata