



# Asamblea General

Distr. general  
3 de julio de 2014

Original: español

## Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya**

**Adición**

**La situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú,  
en relación con las industrias extractivas\* \*\***

### *Resumen*

El presente informe examina la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú sobre la base de información obtenida durante la visita del Relator Especial al país del 6 al 13 de diciembre de 2013. El propósito de esta visita fue conocer la situación de los pueblos indígenas en el país, especialmente con relación a los efectos de las actividades de las industrias extractivas y los procesos de consulta y participación en este contexto.

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

\*\* El apéndice del presente informe se distribuye como se recibió, en el idioma en que se presentó únicamente.



Como resultado de las actividades extractivas en el Perú a lo largo de varios años, diversos pueblos indígenas en el país han sufrido impactos sociales y ambientales devastadores, y sin percibir muchos beneficios de estas actividades. A raíz de esta situación, ha existido un alto nivel de descontento y de desconfianza entre los pueblos indígenas hacia el Estado y el sector industrial extractivo, lo que ha resultado en numerosos actos de protesta y enfrentamientos. A pesar de esas experiencias negativas, cabe notar que los pueblos indígenas en el Perú no han expresado una posición de rechazo completo a las actividades extractivas, sino que han remarcado la necesidad de que sus derechos sean respetados en este contexto.

El Perú está haciendo esfuerzos importantes para responder a los problemas asociados con la extracción de recursos naturales que afectan a los pueblos indígenas. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para asegurar que las actividades extractivas se lleven a cabo de forma compatible con los derechos de los pueblos indígenas y por medio de un esfuerzo coordinado y comprensivo para atender las preocupaciones de los pueblos indígenas y la paz social.

## Anexo

[Español e inglés solamente]

### **Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, en relación con las industrias extractivas**

#### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	4
II. Contexto sobre los pueblos indígenas y las industrias extractivas en el Perú .....	4–9	4
III. El marco legal y regulatorio .....	10–17	5
A. Tierras y recursos naturales .....	11–13	6
B. Las industrias extractivas .....	14–17	7
IV. Impacto de las industrias extractivas sobre los derechos de los pueblos indígenas	18–23	7
V. La respuesta estatal a los movimientos indígenas opuestos a proyectos extractivos .....	24–30	9
VI. La participación, el diálogo y la consulta previa .....	31–55	10
A. El desarrollo de procesos de consulta dentro del nuevo marco legislativo .....	33–44	10
B. Implementación de la consulta previa: el caso del Lote 169 .....	45–55	14
VII. Compensaciones y la participación en los beneficios .....	56–62	16
VIII. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial .....	63–68	18
IX. Conclusiones y recomendaciones .....	69–72	19

#### Apéndice

Observaciones sobre la ampliación de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea .....	22
---	----

## **I. Introducción**

1. El presente informe examina la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú sobre la base de la información obtenida durante la visita del Relator Especial al país del 6 al 13 de diciembre de 2013. El propósito de esta visita fue conocer la situación de los pueblos indígenas en el país, especialmente con relación a los efectos de las actividades de las industrias extractivas y los procesos de consulta y participación en este contexto.

2. Durante su visita, el Relator Especial mantuvo una serie de reuniones con varios representantes del Gobierno, a nivel nacional y regional, representantes de los pueblos indígenas, de la sociedad civil y de empresas privadas. Estas reuniones tuvieron lugar en la ciudad de Lima y en diversas ciudades, localidades y comunidades indígenas en los departamentos de Puno, Cuzco y Loreto. El Relator Especial visitó dos sitios en la Amazonía que representan casos emblemáticos de la situación que enfrentan los pueblos indígenas en relación con proyectos de hidrocarburos en el Perú: el área del proyecto Camisea en el departamento de Cuzco, un proyecto de explotación de gas natural, y el área de explotación petrolera en el denominado Lote 1-AB (ahora Lote 192) en el departamento de Loreto.

3. El Relator Especial quisiera agradecer al Gobierno del Perú por su cooperación ejemplar durante la visita y por la información que brindó, incluso después de la visita, y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por su ayuda imprescindible para la visita. También expresa su agradecimiento a la empresa Pluspetrol por haber facilitado las visitas a sus instalaciones en Cuzco y Loreto, y por la información que proporcionó sobre sus proyectos en estos departamentos. Finalmente, quisiera expresar su gratitud a los pueblos y organizaciones indígenas por su cooperación, por invitarle a sus territorios y por compartir con él sus historias, sus preocupaciones y sus aspiraciones.

## **II. Contexto sobre los pueblos indígenas y las industrias extractivas en el Perú**

4. El presente informe concierne a los pueblos indígenas del Perú, que son grupos en varias regiones del país que mantienen características étnicas y culturales diferenciadas con orígenes anteriores a la época colonial. Dentro del ordenamiento jurídico peruano, el término “comunidad campesina” incluye las comunidades indígenas aymara, quechua y uro de la zona andina, y el término “comunidades nativas” incluye a los pueblos indígenas de la región amazónica del país. La Constitución Política del Perú de 1993 reconoce a las comunidades campesinas y nativas, su personería jurídica, y afirma que éstas son “autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo”<sup>1</sup>.

5. No existen datos precisos sobre la población indígena en el Perú. El último censo nacional de 2007 tuvo como único indicador étnico la lengua que se aprende durante la niñez. Según las cifras de ese censo, el 15,9% de la población nacional (3.919.314 personas) aprendió una lengua indígena durante su niñez, siendo el quechua y el aymara en la región andina las lenguas indígenas con el mayor número de hablantes<sup>2</sup>. Por otra parte,

---

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú, art. 89.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda – Perfil Sociodemográfico del Perú (2008), págs. 10 y 117.

según un censo realizado en 2007 específicamente sobre los pueblos indígenas amazónicos, existen 332.975 personas de 60 pueblos indígenas distintos en esa región<sup>3</sup>.

6. Muchos de los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas en el Perú se relacionan con la extracción de los recursos naturales, que tiene una larga historia en el país y reviste una gran importancia en la economía nacional. En los últimos años, más de la mitad de las exportaciones del país corresponden a productos mineros e hidrocarburos. Según cifras del Ministerio de Energía y Minas de 2011, el 11,54% del territorio del país está concesionado, el 1,05% está siendo explorado o explotado, y se estima que el 10% del territorio tiene potencial minero que explorar<sup>4</sup>.

7. No existen cifras oficiales precisas sobre el porcentaje de las concesiones que afectan a tierras indígenas, ya sea tituladas o bajo uso tradicional. Sin embargo, en cuanto a actividades de hidrocarburos, se estima que alrededor del 88% de las áreas concesionadas en la Amazonía actualmente en fase de exploración o explotación se encuentran superpuestas a tierras tituladas a comunidades indígenas, y alrededor del 32% de las áreas concesionadas se encuentran superpuestas a reservas creadas para pueblos en aislamiento y contacto inicial<sup>5</sup>.

8. Como se notará en el capítulo IV, en años recientes han surgido numerosas protestas por miembros de pueblos indígenas en contra de proyectos extractivos. Sin embargo, el Relator Especial observó durante su visita que, por lo general, los representantes de los pueblos indígenas no expresaban una posición de rechazo completo a las actividades extractivas, sino que han remarcado la necesidad de que sus derechos sean respetados, incluyendo sus derechos sobre sus territorios tradicionales y aguas, así como sus derechos conexos a la libre determinación y a sentar sus propias prioridades para su desarrollo.

9. Una condición necesaria para el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de proyectos extractivos es su participación en el proceso de planificación estratégica en este sector, lo que incluiría la selección y división de lotes para la explotación de hidrocarburos, la definición de iniciativas para atraer inversión y la asignación de la prioridad que se dé a actividades extractivas para promover el desarrollo económico. Tal como el Relator Especial ha enfatizado anteriormente, además de coadyuvar al respeto de los derechos de los pueblos indígenas, “la participación indígena en la planificación estratégica de la extracción de recursos aumentará las posibilidades de acuerdo con los pueblos indígenas sobre los proyectos específicos” en sus territorios (A/HRC/24/41, párr. 51). A pesar de los avances en la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de otorgamiento de permisos para proyectos extractivos a través de la consulta previa (véase cap. VI *infra*), hasta la fecha en el Perú los pueblos indígenas no han sido partícipes en la planificación estratégica sobre los recursos naturales.

### III. El marco legal y regulatorio

10. Otra condición necesaria es el desarrollo y fortalecimiento de un marco regulatorio que reconozca plenamente los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, así como otros derechos que puedan verse afectados por proyectos

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, II Censo de comunidades indígenas de la Amazonía peruana 2007, Tomo 1 (diciembre de 2008), pág. 12.

<sup>4</sup> Ministerio de Energía y Minas, “Panorama y Proyecciones del Sector Minero: inversiones y operaciones para los próximos años”, 2011, pág. 7.

<sup>5</sup> Matt Finer y Martí Orta-Martínez, “A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications”, *Environmental Research Letters*, 16 de febrero de 2010, pág. 4.

extractivos; que exija el respeto y protección de esos derechos tanto en todas las decisiones administrativas pertinentes del Estado como en el comportamiento de las empresas extractivas; y que prevea sanciones y recursos efectivos cuando esos derechos sean vulnerados por actores públicos o privados (A/HRC/24/41, párr. 44). Existen avances en el Perú en el marco regulatorio en cuanto a la protección de las tierras de los pueblos indígenas y la aplicación del deber de consultar con los pueblos indígenas; sin embargo, en muchos aspectos, los derechos de los pueblos indígenas resultan insuficientemente protegidos frente a las industrias extractivas.

## **A. Tierras y recursos naturales**

11. Mediante distintas leyes, se han reconocido los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas, y se han establecido procedimientos para la titulación de sus tierras<sup>6</sup>. Dentro de este marco, 6.381 comunidades campesinas y nativas indígenas cuentan con tierras tituladas, y aproximadamente unas 1.200 comunidades campesinas y nativas quedan en espera de un título de propiedad de las tierras que ocupan o reclaman. En su artículo 89, la Constitución Política de 1993 vigente establece que la propiedad de las tierras comunales es imprescriptible.

12. En años recientes ha habido retrasos en la titulación de tierras indígenas. En 2009, la responsabilidad de titular tierras indígenas fue delegada a los gobiernos regionales y posteriormente se disminuyó significativamente el número de títulos otorgados, de tal forma que no se han otorgado títulos nuevos a comunidades indígenas amazónicas desde 2010. La disminución se debe en parte a la ausencia de procedimientos adecuados y uniformes para guiar la actuación de los gobiernos regionales en materia de titulación de propiedad. En respuesta a esta problemática, en 2013 se restableció el rol del Ministerio de Agricultura como ente rector en relación con los procesos de titulación de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Además, respecto a estos procesos de titulación, el Ministerio de Cultura tiene como función constituirse en una instancia de coordinación entre los varios actores involucrados.

13. En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales dentro de sus tierras tituladas o tradicionales, éstos se encuentran limitados por los derechos e intereses del Estado sobre las mismas. Según la Constitución, los recursos renovables y no renovables son patrimonio de la nación, y según la legislación nacional, los recursos minerales e hidrocarburos son propiedad del Estado<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Véase Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (1987), arts. 1 y 2; Ley N° 24657 de Comunidades Campesinas – Deslinde y Titulación de Territorios Comunales (1987), arts. 1 a 3; Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva; Decreto Ley N° 22175 (1978), arts. 7, 8, 10 y 11; y Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, Decreto Supremo N° 003-79-AA (1979), arts. 4 y 5.

<sup>7</sup> Constitución Política del Perú, art. 66; Ley Orgánica que norma las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional, Ley N° 26221, art. 8; Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, Decreto Supremo N° 014-92-EM, título preliminar, I.

## B. Las industrias extractivas

14. Desde la década de 1990, un número creciente de leyes y políticas han promovido la inversión privada, particularmente respecto a la industria minera y de hidrocarburos<sup>8</sup>. Desde entonces, se ha visto un aumento significativo en el otorgamiento de concesiones para la extracción de recursos naturales a lo largo del país incluso en territorios indígenas.

15. La actividad hidro-carburífera en el Perú se rige principalmente por la Ley Orgánica de Hidrocarburos y otras normas de regulación ambiental conexas. La institución estatal Perupetro, como propietaria de los hidrocarburos extraídos, tiene la facultad de celebrar contratos de exploración y explotación con privados<sup>9</sup>. Mediante estos contratos, los concesionarios obtienen el derecho de solicitar permisos de servidumbre con respecto a los terrenos públicos y privados donde se ubican los hidrocarburos, lo que incluye la posibilidad de expropiación por parte del Estado de terrenos privados por motivos de necesidad nacional y pública<sup>10</sup>. Tal como se discutirá (véase párr. 39 *infra*), según las normas nacionales, Perupetro tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas que serían afectados por una concesión de exploración y explotación de hidrocarburos antes de ser emitido el decreto ejecutivo que apruebe los contratos de concesión<sup>11</sup>.

16. Por su parte, la actividad minera es regulada por un régimen complejo de leyes y reglamentos, cuyo fundamento para el otorgamiento de concesiones mineras es el “Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería”<sup>12</sup>. Antes de celebrar una concesión de beneficio, la cual otorga al titular “el derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales”<sup>13</sup>, es necesario obtener la autorización del propietario para utilizar los terrenos superficiales, así como contar con una certificación ambiental, la aprobación de los estudios de aprovechamiento hídrico y una serie de otros permisos<sup>14</sup>. Tal como se notará más adelante (párr. 40 *infra*), el Ministerio de Energía y Minas ha señalado la necesidad de llevar a cabo la consulta con los pueblos indígenas afectados en diversos momentos en el contexto de este proceso.

17. En cuanto a las protecciones ambientales, previamente a cualquier actividad de exploración o explotación de recursos naturales, un contratista debe presentar un estudio de impacto ambiental, que debe ser aprobado por el Ministerio de Energía y Minas. Cabe notar que un reciente motivo de preocupación es la declaración del Ministerio que las actividades de exploración de hidrocarburos no necesitarían un estudio de impacto ambiental, tal como requiere actualmente el marco legal vigente, lo que podría representar un grave retroceso en las protecciones ambientales en el contexto de estos proyectos.

## IV. Impacto de las industrias extractivas sobre los derechos de los pueblos indígenas

18. A través de las décadas, las actividades extractivas han tenido impactos sociales y ambientales devastadores para diversos pueblos indígenas del país, incluyendo pueblos en

<sup>8</sup> Véase, p.ej., Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (1995), arts. 2, 10 y 11.

<sup>9</sup> Ley N° 26221, art. 8.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, arts. 82 y 84.

<sup>11</sup> Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM, art. 1.

<sup>12</sup> Decreto Supremo N° 014-92-EM.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, art. 18.

<sup>14</sup> Resolución Ministerial No. 003-2013-MEM/DM, anexo 1.

situación de aislamiento o contacto inicial, y con pocos beneficios percibidos por estos pueblos.

19. Una preocupación ha sido que el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales en áreas reclamadas por comunidades indígenas pero aún no tituladas a favor de ellas resulte en el desconocimiento de los derechos que pudieran tener sobre las áreas concesionadas. Cabe notar que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura ha informado al Relator Especial de que se implementarán los procesos de la consulta previa con los pueblos indígenas afectados tanto en territorios titulados como no titulados (véase cap. VI *infra*).

20. Uno de los problemas principales que han surgido en la historia de extracción de recursos naturales en el país es la contaminación generada por proyectos de explotación, que todavía no ha sido remediada. Una gran parte de esta contaminación fue generada en años anteriores al desarrollo de los actuales estándares ambientales. Cabe notar que la minería informal e ilegal, practicada por aproximadamente 60.000 personas en el país (véase párr. 62 *infra*), todavía se realiza sin ninguna regulación, con consecuencias devastadoras para el medio ambiente. El Relator Especial también recibió información de representantes de comunidades del distrito de Cojata (provincia de Huancané, departamento de Puno) sobre la contaminación generada por actividades mineras en el país vecino del Estado Plurinacional de Bolivia, lo que ha resultado en contaminación del río Suches, afectando los pastizales y generando la muerte de las alpacas, aves y otros animales. Se alega que ni Bolivia ni el Perú están tomando la responsabilidad para remediar esta contaminación. Las mujeres indígenas han expresado al Relator Especial que la contaminación les afecta en particular por los cambios ocasionados en la calidad y disponibilidad de agua, los efectos sobre la producción ganadera (única fuente de trabajo para muchas mujeres) y los efectos negativos sobre la salud.

21. Un caso emblemático de la contaminación petrolera en territorios indígenas ha sido el del denominado Lote 1-AB ubicado en las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón donde habitan los pueblos indígenas quechuas, kichwas, kukamas y urarinas. A partir de 1971, la empresa Occidental Petroleum realizó actividades de explotación petrolera en ese lote hasta el año 2000 cuando ésta cedió el lote a la empresa Pluspetrol. Durante este período, residuos industriales y otros desechos relacionados con la producción petrolera fueron vertidos directamente a los suelos y cuerpos de agua utilizados por los pueblos indígenas de las cuatro cuencas. La empresa Pluspetrol asumió los compromisos adquiridos por Occidental en el marco de la actual normativa ambiental, los cuales consisten en realizar acciones de descontaminación de los suelos y fuentes de agua en el Lote 1-AB.

22. En años recientes, el Gobierno ha dado pasos importantes para atender a la situación en el Lote 1-AB, lo que incluye el trabajo de fiscalización por parte de entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Asimismo, la empresa ha modificado sus prácticas para cumplir con las actuales normas ambientales, y también realiza la reinyección de todas las aguas de producción que derivan de sus operaciones, lo que permitiría prevenir contaminación adicional. No obstante, continúan existiendo serios problemas ambientales por motivo de la contaminación de los cuerpos de agua y suelos utilizados por los pueblos indígenas de esa región, lo que ha afectado sus fuentes de alimentación y salud. En su recorrido por la zona del Lote 1-AB en el distrito de Andoas, el Relator Especial pudo observar la presencia de petróleo en las lagunas de Shanshocochoa, Ushpayacu y Pampaliyacu, o alrededor de ellas, así como cementerios de chatarra con los materiales que fueron utilizados durante las operaciones de Occidental Petroleum.

23. En 2013, el Ministerio del Ambiente declaró estados de emergencia, por un período de alrededor de 90 días, en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre, promoviendo así acciones inmediatas y de corto plazo para la remediación ambiental y otras medidas de



mitigación de los efectos de la contaminación sobre las fuentes de agua y alimentos de las población afectada. Sin embargo, los pueblos indígenas de esas cuencas han visto pocos resultados en la ejecución de las acciones, de inmediato y de corto plazo, establecidas bajo estas declaratorias de emergencia. Un factor importante al respecto ha sido la falta de avances en el desarrollo de regulaciones específicas para identificar las fuentes de contaminación en el lote y las correspondientes medidas necesarias para efectuar la remediación ambiental, así como para determinar las entidades responsables, ya sea del Estado o la empresa, de realizar las tareas de remediación.

## **V. La respuesta estatal a los movimientos indígenas opuestos a proyectos extractivos**

24. Teniendo en cuenta la historia de impactos negativos sobre los derechos de los pueblos indígenas, no debe sorprender que hayan surgido numerosas protestas en contra de decisiones del Estado que han permitido proyectos extractivos.

25. Entre los casos más emblemáticos relacionados con las protestas contra industrias extractivas en años recientes figuran: el caso de los sucesos de Bagua de 2009, que resultó en la muerte de numerosas personas indígenas y no indígenas, y que fue el motivo de una anterior visita del Relator Especial al Perú (véase A/HRC/12/34/Add.8); la oposición por parte de comunidades aymaras a la concesión otorgada a la empresa Bear Creek para llevar adelante el proyecto de minería Santa Ana, la cual resultó en investigaciones contra docenas de personas aymaras; y las protestas sobre el proyecto minero Conga en la región de Cajamarca, las cuales suscitaron la declaración de dos estados de emergencia, en 2011 y 2012, y sucesos de violencia entre los manifestantes y fuerzas de seguridad en julio de 2012 que resultaron en cinco comunitarios muertos y decenas de personas lesionadas.

26. El Gobierno ha manifestado al Relator Especial que no existe en el Perú ninguna prohibición del derecho de reunión de cualquier persona para realizar actos pacíficos de protesta social, señalando que la suspensión o restricción de tal derecho se ha dado solamente en los casos que dichas protestas hayan resultado en la alteración del orden público o la afectación de los derechos de terceros. Agrega el Gobierno que cualquier persona que considere que sus derechos hayan sido vulnerados por agentes estatales puede recurrir a los recursos penales y civiles que dispone la ley.

27. Sin embargo, miembros de pueblos indígenas consideran que la respuesta del Estado a los actos de protesta que realizan en contra de proyectos extractivos ha sido en muchos casos desmedida. En ese sentido, se ha denunciado el creciente uso de la policía y de las fuerzas armadas para realizar operaciones de control del orden, así como de declaratorias de estados de emergencia por parte del Gobierno en zonas donde ocurren estas protestas. Asimismo, se ha expresado preocupación sobre la prestación de servicios de seguridad privada para empresas extractivas por parte de agentes policiales y sobre cuál sería el nivel de supervisión estatal de la actuación de esos agentes policiales durante escenarios de conflictos sociales.

28. Asimismo, miembros de pueblos indígenas habrían enfrentado dificultades en acceder al sistema de justicia para obtener reparaciones por los daños causados por agentes de la fuerza pública en contextos de conflictividad social. Esto se debe en parte, según lo alegado, a la negativa por parte de operadores de justicia de procesar a miembros de la policía y otros funcionarios estatales responsables de esos hechos, así como la onerosidad y fechas de prescripción en los procedimientos judiciales civiles. Al respecto, resulta preocupante una nueva ley publicada en enero de 2014 que modifica el Código Penal para eximir de responsabilidad al personal de las fuerzas armadas y de la policía que “en el

cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte”<sup>15</sup>.

29. Al mismo tiempo, se ha alegado la “persecución penal” indebida de personas indígenas que han participado en las protestas contra actividades extractivas y que han sido acusadas de varios delitos como extorsión, perturbación del orden público, instigación a rebelión y destrucción de la propiedad. Aunado a este problema, personas indígenas alegan enfrentar dificultades en procesos judiciales en su contra por barreras culturales y lingüísticas, la falta de intérpretes cualificados para asistirles, y los escasos recursos económicos lo cual afecta su capacidad de defensa legal.

30. Por su parte, el Gobierno nota que existen medidas para garantizar el derecho de defensa de personas indígenas enfrentando procesos judiciales. Según lo informado, en 2012 la Dirección General de Defensa Pública designó defensores públicos en asuntos indígenas en los departamentos de Amazonas, Loreto, San Martín y Ucayali, facilitando servicios a 25 personas indígenas imputadas en relación con los hechos de Bagua. Por otro lado, el Relator Especial ha continuado recibiendo información sobre la detención y procesamiento penal, supuestamente de manera infundada, por motivo de los sucesos de Bagua de 2009. La Fiscalía de Bagua habría solicitado cadena perpetua contra dos de tres indígenas encarcelados desde los sucesos de Bagua, mientras que ninguno de los policías responsables de las muertes de indígenas enfrenta una situación similar.

## **VI. La participación, el diálogo y la consulta previa**

31. No cabe duda de que, en el contexto de esfuerzos para superar la conflictividad en años recientes, se han producido avances importantes para crear espacios de diálogo y consulta con los pueblos indígenas. Ello incluye la creación en 2013 de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. La Oficina trabaja en áreas de conflictos reales o potenciales para establecer mesas multisectoriales de diálogo, aumentar la presencia del Estado y contribuir a mejorar las relaciones entre las empresas y las comunidades, entre otros objetivos<sup>16</sup>. Han sido numerosos los conflictos gestionados por la Oficina, la gran mayoría de ellos relacionados con el sector extractivo y el aprovechamiento de recursos naturales. El Gobierno informa que hasta marzo del presente año la Oficina ha resuelto 86 casos de conflictos sociales.

32. Otro avance reciente ha sido el desarrollo de un marco legal sobre la consulta con los pueblos indígenas: la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de septiembre de 2011 (Ley de consulta); y el Reglamento de dicha Ley<sup>17</sup>. Cabe notar que algunos representantes indígenas y organizaciones no gubernamentales han expresado preocupaciones sobre disposiciones de la ley de consulta y especialmente sobre su reglamento.

### **A. El desarrollo de procesos de consulta dentro del nuevo marco legislativo**

33. La Ley de consulta se enfoca en los aspectos procesales de las consultas con pueblos indígenas. Contiene elementos positivos que reflejan estándares internacionales en la

<sup>15</sup> Ley N° 30151 (13 de enero de 2014).

<sup>16</sup> Presidencia del Consejo de Ministros, “Institucionalizando el diálogo a un año de gestión: Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013”, pág. 26.

<sup>17</sup> Decreto Supremo N° 001-2012-MC (“Reglamento”).

materia, incluyendo criterios que establecen que las consultas deberían realizarse de forma previa<sup>18</sup>, en buena fe<sup>19</sup>, en el idioma de los pueblos indígenas afectados<sup>20</sup>, con información oportuna<sup>21</sup>, dentro de un plazo razonable<sup>22</sup>, y a través de un proceso de diálogo intercultural<sup>23</sup>. La ley afirma que el objetivo de la consulta es llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas<sup>24</sup>, pero sin exigir específicamente el consentimiento como una precondition absoluta en casos puntuales de impactos significativos, lo que ha sido una preocupación señalada por algunas organizaciones no gubernamentales. En el caso de no llegar a un acuerdo o consentimiento, según la ley “corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas”<sup>25</sup>. El Gobierno ha enfatizado que, en todo caso, la medida tomada no puede desproteger los derechos de los pueblos indígenas ni poner en riesgo su propia supervivencia.

34. Significativamente, la ley requiere que se interprete “de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo”<sup>26</sup> y el reglamento afirma que la coordinación de la implementación de la consulta por parte del Viceministerio de Interculturalidad debe tomar en consideración la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>27</sup>.

35. Mientras existen aspectos positivos sobre el proceso de consulta enmarcado en la Ley de consulta y su Reglamento, el desafío ahora consiste en implementar la consulta previa de manera que se instrumentalice y se salvaguarde todo el espectro de derechos humanos de los pueblos indígenas. Tal como el Relator Especial ha notado anteriormente, la consulta debe funcionar como “una salvaguardia de los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas que suelen verse afectados por las actividades extractivas realizadas en sus territorios” (A/HRC/24/41, párr. 85) y no solo como un mecanismo para lograr la autorización de la medida legislativa o administrativa consultada. Además, en el contexto de consultas relacionadas con industrias extractivas, el Estado debe asegurar “que se respeten también todas las demás salvaguardas pertinentes, en particular que se adopten medidas para reducir o compensar la limitación de los derechos mediante evaluaciones de impacto, medidas de mitigación, compensaciones y la participación en los beneficios” (párr. 88).

36. Un caso que podría representar un importante avance en este sentido es el de los pueblos indígenas afectados por las actividades petroleras en el Lote 1-AB. Tras el anuncio del Gobierno en 2012 de que ese lote se someterá a una licitación y que ésta sería sujeta a un proceso de consulta previa, dichos pueblos presentaron conjuntamente una agenda de cinco puntos que exigen que sean tratados en relación con cualquier proceso de consulta que proceda. Esos puntos consisten en la remediación de las zonas impactadas anteriormente en el Lote 1-AB y el contiguo Lote 8; la titulación de sus tierras; la realización de un diagnóstico social y ambiental; la compensación por el uso de las tierras; y la indemnización por la contaminación generada durante 40 años de explotación petrolera. En octubre de 2013, el Gobierno se comprometió a establecer una “mesa de

<sup>18</sup> Ley N° 29785, art. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 4, apdo. c).

<sup>20</sup> *Ibid.*, art. 16.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 4, apdo. g).

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 4, apdo. e).

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>26</sup> *Ibid.*, art. 1; véase también arts. 1.5, 3, 5 y 6 del Reglamento.

<sup>27</sup> Reglamento, art. 1.4.

desarrollo” con la participación del Gobierno, la empresa y las comunidades indígenas afectadas para buscar una solución consensuada a las demandas de las comunidades indígenas.

37. El Gobierno del Perú ha realizado esfuerzos importantes para avanzar con la implementación del nuevo régimen legislativo de consulta. Sin embargo, según lo expresado tanto por representantes del Estado como por parte de los pueblos indígenas, el Gobierno todavía se encuentra en un proceso de construcción de su capacidad para implementar la consulta previa en términos metodológicos, logísticos y presupuestarios.

38. En su función de velar por la implementación de la consulta, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura ha elaborado varios instrumentos de gestión<sup>28</sup>. Un primer paso fue la elaboración de una guía metodológica, publicada en abril de 2013. La guía contiene elementos positivos y establece muchos de los primeros lineamientos para aplicar la consulta previa. Sin embargo, son varios sectores promotores de la medida a consultar los que tienen la responsabilidad de determinar elementos claves de un proceso de consulta, incluyendo: la medida objeto de consulta; cuándo se aplica el proceso de consulta; la información necesaria que debe brindarse; la presencia de asesores legales-técnicos; y las medidas que tomar para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, en el caso de no alcanzar un acuerdo. Se teme, en este sentido, que la consulta será aplicada de forma inconsistente entre los distintos sectores. Al respecto, la guía ha sido criticada por no ser suficientemente clara o específica en cuanto a los requisitos mínimos en relación con estas cuestiones, y hasta el momento no existe otro mecanismo de orientación para las decisiones tomadas por los promotores.

39. De hecho, con esta falta de orientación existen indicios de que los diversos sectores promotores están desarrollando prácticas preocupantes. Por ejemplo, en el sector de hidrocarburos, tal como se mencionó (véase párr. 15 *supra*), según el Ministerio de Energía y Minas, la consulta sería realizada por la institución estatal Perupetro antes de ser emitido el “Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos para la exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos”<sup>29</sup>; para otras actividades, tal como el establecimiento de ductos y el transporte de gas o la modificación de una concesión, la consulta sería realizada por la Dirección General de Hidrocarburos antes de otorgar la concesión o la modificación de la concesión. Si bien es importante que los pueblos indígenas sean consultados en las primeras fases de toma de decisión, pareciera que no está contemplado involucrar a los pueblos indígenas en decisiones más allá de las fases muy iniciales.

40. Hasta la fecha, la ley de consulta no ha sido implementada en relación con los proyectos mineros y aún no queda claro el procedimiento de consulta que se aplicaría en ese contexto dentro del nuevo régimen legislativo. El nuevo “Texto Único de Procedimientos Administrativos” que describe el proceso del Ministerio de Energía y Minas para otorgar concesiones (véase párr. 16 *supra*) identifica tres momentos para llevar a cabo una consulta previa: a) antes de la autorización de las obras de construcción; b) antes del inicio de actividades de exploración; y c) antes de la aprobación del plan de minado<sup>30</sup>. Sin embargo, no se contempla realizar la consulta antes del otorgamiento de la concesión minera, que es previo a todos estos momentos, bajo el supuesto que la concesión minera

<sup>28</sup> Por ejemplo, la creación del registro de intérpretes y facilitadores en consulta; el establecimiento del procedimiento administrativo para el derecho de petición; la capacitación a intérpretes en idiomas indígenas; la capacitación a representantes indígenas en la consulta previa; y la asistencia técnica a entidades del Estado.

<sup>29</sup> Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM.

<sup>30</sup> Resolución Ministerial N° 003-2013-MEM/DM, Anexo 1.

por sí sola no constituye una “autorización al titular para la realización de actividades mineras de exploración, explotación [o] beneficio de minerales”<sup>31</sup>. El Relator Especial considera que esta postura debe ser revisada, porque en todo caso una concesión para eventuales actividades mineras en territorios indígenas sí es una decisión susceptible de afectar los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, el Gobierno ha informado al Relator Especial de que, aparte de la consulta previa, después del otorgamiento de la concesión, se realiza un proceso de participación ciudadana para informar sobre “los alcances del derecho de concesión otorgado por el Estado, de las actividades mineras, de las obligaciones ambientales, y de los derechos de las poblaciones involucradas, entre otras cosas”<sup>32</sup>.

41. Otro paso central para la implementación de la Ley de consulta, requerido por la misma Ley de consulta<sup>33</sup>, es el establecimiento de una base de datos de los pueblos indígenas del país<sup>34</sup>. El propósito de la base de datos es facilitar la identificación de los grupos con quienes es necesario consultar. Según la ley, la base de datos “no tiene carácter constitutivo de derechos”<sup>35</sup>. El Viceministerio de Interculturalidad también está elaborando un catastro de los territorios indígenas, tanto titulados como no titulados, para servir como un instrumento de referencia para identificar los grupos indígenas afectados por un proyecto.

42. La Ley de consulta nota que “las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas, conforme a los criterios señalados”<sup>36</sup>, y la base de datos publicada por el Viceministerio de Interculturalidad incluye tanto grupos amazónicos como andinos. Sin embargo, ciertos grupos andinos serán considerados caso por caso para inclusión en la base de datos, según los criterios establecidos en la ley. Estos criterios incluyen factores objetivos (la descendencia de pueblos indígenas, los vínculos con el territorio ocupado, las instituciones y costumbres propias, y culturas distintas a otros sectores de la población nacional) y subjetivos (la identificación colectiva de ser indígena)<sup>37</sup>. Algunos representantes indígenas consideran que estos criterios son demasiado limitantes y que dejan en manos del Gobierno la determinación de quiénes son indígenas a ser consultados.

43. Cabe notar que los pueblos indígenas en aislamiento o en contacto inicial también están incluidos en la base de datos para la consulta previa, hecho que ha sido criticado por algunos. Sin embargo, tal como se discutirá (véase cap. VIII *infra*), el Gobierno no aplica la consulta previa en relación con medidas legislativas o administrativas que afectarían a estos pueblos, debido a sus condiciones especiales, una política que el Relator Especial considera merece revisión en el caso de las comunidades indígenas en contacto inicial.

44. Finalmente, existen preocupaciones en cuanto a la posición del Gobierno sobre la no aplicabilidad de la consulta previa en relación con concesiones otorgadas antes de la vigencia de la Ley de consulta en 2011. Esta posición se basa en la afirmación de que las disposiciones de la Ley de consulta no son retroactivas<sup>38</sup>. El Relator Especial recibió información posterior a su visita de que el Viceministerio de Interculturalidad se negó a

<sup>31</sup> Carta, de fecha 13 de enero de 2014, dirigida al Relator Especial por el Viceministro de Energía, Edwin Quintanilla Acosta.

<sup>32</sup> Véase Decreto Supremo N° 028-2008-EM.

<sup>33</sup> Ley N° 29785, art. 20; véase también Reglamento, art. 29.

<sup>34</sup> Autorizado mediante resolución viceministerial N° 202-2012-MC.

<sup>35</sup> Reglamento, art. 29.

<sup>36</sup> Ley N° 29785, art. 7.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Esta afirmación se fundamenta en la Segunda de las Disposiciones Complementarias Finales del Reglamento.

aplicar un proceso de consulta previa en relación actividades petroleras en el Lote 156, ubicado cerca del lago Titicaca en la provincia de Puno, porque la concesión petrolera fue otorgada en 2009. Por otro lado, el Gobierno ha comunicado su reconocimiento de que el deber de realizar consultas existe a partir de la entrada en vigor para el Perú en 1995 del Convenio 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales independientes, con independencia de la entrada en vigor de la ley de consulta. En cualquier caso, el Relator Especial considera que, en la medida que continúan percibiéndose hasta el presente los efectos de un proyecto establecido en el pasado sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, estos impactos deberían ser consultados, de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Administración de la OIT sobre el deber de realizar consultas afirmado en el Convenio 169<sup>39</sup>.

## **B. Implementación de la consulta previa: el caso del Lote 169**

45. Hasta la fecha, solo se ha completado un proceso de consulta dentro del nuevo régimen legislativo con respecto a un proyecto de extracción de recursos naturales, el proyecto para la explotación de hidrocarburos en el Lote 169 en el departamento de Ucayali, el cual ha resultado en acuerdos entre los pueblos indígenas concernidos y Perupetro, la entidad estatal promotora. El lote se extiende sobre 400.000 hectáreas en las provincias de Coronel Portillo y Atalaya (región Ucayali), donde viven comunidades indígenas amahuaca, asheninka y yaminagua.

46. De acuerdo con la resolución del Ministerio de Energía y Minas referida más arriba (párrs. 15 y 39 *supra*), la medida identificada como objeto de la consulta en casos de proyectos hidrocarburos es el “Decreto Supremo que aprueba la suscripción de Contratos de Exploración y Explotación de lotes petroleros y gasíferos”<sup>40</sup>. Esta medida comprende la futura “realización de diversas actividades de exploración de hidrocarburos, como geología de campo, sísmica, perforación exploratoria, entre otras; así como actividades de explotación de hidrocarburos, perforación de desarrollo, instalación de baterías y facilidades de producción, entre otras”, pero sin especificar esas actividades futuras<sup>41</sup>.

47. Dentro de este marco normativo, la consulta previa en torno al Lote 169 se realizó antes de la definición de los aspectos esenciales del proyecto a realizarse, incluyendo la identificación de la empresa operadora del proyecto, los métodos de exploración y extracción de gas o petróleo, y la magnitud de sus impactos. No obstante, el proceso llevado a cabo representa un ejemplo importante de los avances y los defectos en la implementación práctica de la consulta previa en relación con proyectos extractivos.

48. A mediados de 2013, Perupetro, junto con el Viceministerio de Interculturalidad, empezó un proceso de identificación de los representantes indígenas a consultar, visitando a las comunidades en el área de afectación. Al parecer, sobre la base de sus propias evaluaciones, Perupetro identificó los posibles efectos de las actividades extractivas anticipadas sobre miembros de estas comunidades, señalando los posibles impactos sobre la tierra, la cultura, la salud y la educación intercultural. En octubre de 2013, se celebró una serie de reuniones con las organizaciones indígenas representativas locales y regionales para elaborar un “plan de consulta”, en donde se identificaron las etapas de la consulta y sus

<sup>39</sup> Véase Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Nº 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (GB 277/18/4; GB 282/14/2) (2001), párrs. 37 a 40.

<sup>40</sup> Resolución Ministerial Nº 350-2012-MEM/DM.

<sup>41</sup> Plan de consulta, pág. 13.

plazos, y se eligieron los representantes para participar en el diálogo. Los posibles efectos referidos fueron señalados en el plan de consulta<sup>42</sup>.

49. La etapa informativa duró 30 días, dentro de la cual Perupetro divulgó información general sobre las actividades petroleras; las posibles afectaciones sobre los derechos colectivos y los riesgos que implican estas actividades; el cuidado ambiental y los estándares y medidas que mitigan o evitan aquellos riesgos; el canon, las regalías y las compensaciones que las empresas deberían eventualmente realizar; posibilidades de empleos; y la servidumbre. Esta información fue proporcionada mediante diálogos y talleres, información escrita y *spots* de radio, y la mayoría de la información fue traducida en los idiomas relevantes. De la información disponible, pareciera que Perupetro no dio a las comunidades indígenas información sobre las ganancias y beneficios económicos que se podrían generar de la actividad petrolera más allá de las regalías y compensaciones, contrariamente a lo que había recomendado el Relator Especial previamente (A/HRC/24/41, párr. 64). El Viceministerio de Interculturalidad proporcionó asistencia técnica en torno a la normativa vigente sobre la consulta previa y derechos colectivos y en relación con la capacitación de intérpretes y traductores.

50. En la etapa de diálogo, participaron representantes de la mayoría de las comunidades identificadas afectadas por la medida a consultar, así como representantes de Perupetro, del Viceministerio de Interculturalidad y de la Defensoría del Pueblo. Además, Perupetro invitó a las organizaciones indígenas regionales a todas las etapas del proceso de consulta, pero estas no llegaron a tener una participación activa o sostenida en el proceso. Cabe notar que los representantes de las comunidades indígenas que participaron en el proceso no contaban con asesoramiento legal o especializado que fuera independiente del Estado, tal como ha recomendado el Relator Especial como parte de las medidas necesarias para corregir los desequilibrios de poder entre las partes negociantes (ibíd.).

51. No existe información disponible sobre las discusiones internas de las comunidades durante el proceso de evaluación interna. De todos modos, se conocen los resultados de estas discusiones, los cuales fueron presentados a Perupetro como propuestas a negociar durante la etapa de diálogo. Durante esta etapa los representantes indígenas propusieron la titulación de sus tierras, así como varios servicios sociales, tal como la construcción de escuelas y puestos de salud, y servicios de electricidad<sup>43</sup>. Sin embargo estas propuestas fueron calificadas como “no relacionadas con las medidas administrativas” objeto de consulta y, de acuerdo a lo propuesto por Perupetro, se acordó trasladar estas demandas a las instituciones del Estado competentes “para que en el marco de su competencia sean evaluad[a]s y se determine la pertinencia de su atención”<sup>44</sup>. El Relator Especial no considera prudente la exclusión de estos temas del proceso del dialogo, dado que la seguridad de la tenencia de la tierra es un asunto de central relevancia dentro de cualquier discusión sobre actividades extractivas en esas mismas tierras y dada la necesidad de establecer condiciones de confianza para llegar a acuerdos sostenibles (ibíd., párr. 72).

52. En relación con las propuestas que sí fueron calificadas como “relacionadas con la medida administrativa”, las comunidades identificaron como sus prioridades el contrato preferente de mano de obra; el respeto a los derechos colectivos; preocupaciones sobre la contaminación; y la revisión del eventual contrato que autoriza la exploración y explotación de hidrocarburos. Estas prioridades formaron la base del desarrollo de los ocho puntos acordados. En los acuerdos, Perupetro se comprometió a monitorear el proyecto y enviar a

<sup>42</sup> Ibíd., Anexo 6.

<sup>43</sup> Acta sobre propuestas de los pueblos indígenas en el ámbito del Lote 169 no relacionadas a la medida administrativa del proceso de Consulta Previa del Lote 169 (19 de diciembre de 2013), pág. 1.

<sup>44</sup> Ibíd., pág. 2.

la comunidad información periódica sobre sus impactos. Por ejemplo, sobre el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, Perupetro se comprometió a realizar “visitas a las comunidades del ámbito de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos ... a fin de tomar conocimiento directo de la situación de las comunidades en relación a sus derechos colectivos”; y en cuanto a las preocupaciones de las comunidades indígenas sobre posible contaminación, Perupetro se comprometió a coordinar con la eventual contratista “para que implemente programas de monitoreo comunitario con la participación de representantes de las comunidades del área de influencia directa del proyecto, conforme a lo establecido en la normatividad vigente”.

53. Con estos acuerdos concluyó el proceso de consulta y se acordó “aprobar la decisión para la implementación de la medida administrativa: el decreto supremo que aprobaría la suscripción del contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 169”, en anticipación de elaborarse ese contrato<sup>45</sup>.

54. Existen elementos positivos dentro del procedimiento de consulta relacionado con el Lote 169, incluyendo el desarrollo conjunto de un plan y metodología de consulta. Sin embargo, a juicio del Relator Especial, los acuerdos alcanzados son inadecuados por varias razones. No contienen los elementos esenciales para ser considerados como acuerdos equitativos centrados en los derechos de los pueblos indígenas, tales como la mitigación de los impactos y la participación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo del proyecto y en los beneficios que eventualmente genere (véase también cap. VII *infra*). Tampoco queda garantizado que las comunidades afectadas puedan revisar o participar en la negociación del acuerdo que debe firmarse entre el Gobierno y la contratista para la explotación y exploración de petróleo o gas, aunque fue una preocupación identificada por los representantes indígenas. En este sentido, sólo se acordó que “Perupetro brindará información periódica (cada 4 meses) sobre las actividades que se realicen como parte de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos”. Además, los acuerdos logrados no parecen ofrecer una protección adecuada a los derechos sustantivos de las comunidades indígenas afectadas, especialmente durante la futura explotación de hidrocarburos en el lote.

55. Según el Gobierno, se están planificando siete procesos de consulta en relación con proyectos de hidrocarburos para 2014, lo que ofrece muchas oportunidades para mejorar el proceso y alcanzar mejores resultados. Cabe notar que el Gobierno ha llevado a cabo procesos de consulta fuera del contexto de proyectos extractivos, en relación con la política nacional de salud intercultural; el establecimiento del parque nacional Sierra Diviso; el reglamento de la ley de lenguas; el reglamento de ley forestal y fauna silvestre; y varias otras medidas administrativas a nivel regional.

## VII. Compensaciones y la participación en los beneficios

56. En los casos en que se desarrollan proyectos extractivos en sus territorios, los pueblos indígenas deberían percibir compensaciones y beneficios financieros directos por permitir el acceso a sus territorios y por los efectos adversos de los proyectos que han aceptado, así como por el significativo capital social que aportan en el marco del conjunto de las circunstancias históricas y contemporáneas (A/HRC/24/41, párr. 77). Sin embargo, en el Perú la legislación no prevé una participación directa de los pueblos indígenas en las regalías o impuestos derivados de los proyectos extractivos que se desarrollan en sus territorios, pero sí establece que, tal como cualquier otro propietario, deben ser

<sup>45</sup> Directorio N° 003-2014 (13 de enero de 2014).



compensados por el uso de la superficie de sus tierras e indemnizados por los daños o limitaciones a sus derechos que pueden resultar de los proyectos<sup>46</sup>.

57. A manera de ejemplo, las comunidades indígenas afectadas por el proyecto de extracción de gas natural Camisea han recibido de la empresa Pluspetrol compensaciones e indemnizaciones por el uso e impactos sobre sus tierras. La comunidad de Segakiato ha utilizado estas compensaciones en parte para formar, con la asistencia de Pluspetrol, una empresa de transporte fluvial, con logros económicos importantes. Además, cabe notar que Pluspetrol está pagando indemnizaciones por los impactos del proyecto Camisea dentro de la reserva establecida a favor de los pueblos indígenas kugapakori, nahua, nanti y otros en aislamiento voluntario y contacto inicial (véase cap. VIII *infra*). Sin embargo, hasta recientemente, estas compensaciones no han podido ser distribuidas a los habitantes de la reserva, debido a que el ingreso a la reserva por este motivo no figura entre las “excepciones” de la regla de intangibilidad de la reserva<sup>47</sup>.

58. Más allá del pago de compensaciones e indemnizaciones, existen en el Perú algunas medidas para compartir los beneficios de los proyectos de extracción, aunque ninguna de éstas aplica específicamente a los pueblos indígenas. Bajo el régimen actual, los gobiernos locales y regionales tienen el derecho de recibir una porción de los beneficios de las actividades extractivas, el llamado “canon”, que debe ser utilizado para financiar proyectos de inversión social.

59. El Estado también tiene un proyecto de “fondos sociales” para la inversión de los recursos provenientes de las actividades de inversión privada en programas de desarrollo sostenible en las zonas de influencia directa de los proyectos extractivos<sup>48</sup>. Los fondos sociales son administrados por entidades legales constituidas por representantes de las comunidades afectadas y la empresa. Existen actualmente, según informa el Gobierno, ocho de estas asociaciones que han administrado proyectos con un valor total de 325.106.786 nuevos soles (aproximadamente 116,1 millones de dólares), hasta abril de 2013. Estos proyectos se han centrado en la inversión en programas de reducción de desnutrición, educación, salud, saneamiento y empleo. En relación con el proyecto Camisea, se estableció un Fondo de Desarrollo Socioeconómico<sup>49</sup>, que se distribuye a los gobiernos regionales y locales afectados para apoyar programas de desarrollo social y para la preservación del medio ambiente.

60. Estos mecanismos de inversión de fondos pueden representar modelos que animan el desarrollo de proyectos de inversión social específicos para las comunidades indígenas. Sin embargo, falta más por hacer para asegurar que los proyectos extractivos que afectan a pueblos indígenas les beneficien más allá de compensaciones por el uso del superficie de tierras y por daños ocasionados, o beneficios en forma de empleo o proyectos de desarrollo comunitario que, por lo general, tienen un valor económico insignificante en comparación con las ganancias obtenidas por la empresa.

61. El Relator Especial ha enfatizado anteriormente que un modelo alternativo para actividades extractivas en los territorios indígenas consiste en que los propios pueblos indígenas controlen las operaciones de extracción mediante sus propias iniciativas y empresas, a través, por ejemplo, de asociaciones con compañías no indígenas responsables que disponen de experiencia y financiamiento para implementar los proyectos (A/HRC/24/41, párr. 80). Cuando los pueblos indígenas optan por emprender sus propias iniciativas para la extracción de recursos naturales en sus territorios, los Estados deberían

<sup>46</sup> Véase Ley Orgánica de Hidrocarburos, N° 26221, arts. 82 y 83; DS 032-2004-EM, arts. 297 y 302.

<sup>47</sup> N° 011-2013-VMI-MC, adoptando directiva 003-2013-VMI/MC, art. 7.2.

<sup>48</sup> Decreto Legislativo N° 996.

<sup>49</sup> Creado por Ley N° 28451.

ayudarles a crear la capacidad para hacerlo, y los Estados deberían dar prioridad a estas iniciativas por sobre las demás (ibíd., párr. 81).

62. Lo que podría ser una consecuencia de la falta de oportunidades de los pueblos indígenas para participar en las actividades mineras e hidro-carburíferas, y en los beneficios derivados de las mismas, es la existencia a través de la región andina de personas y grupos indígenas que se dedican a la minería de pequeña escala de manera informal o ilegal. El Gobierno ha dado pasos para tratar este problema. Por ejemplo, en enero de 2014, la Presidencia del Consejo de Ministros estableció la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal<sup>50</sup>. La Estrategia parece enfocarse principalmente en la sanción de la minería ilegal e informal, y el Relator Especial enfatiza que, paralelamente, es importante abrir caminos para ofrecer a estos mineros un camino hacia la formalización por medio de su registro, y crear incentivos para tal fin. También es esencial una mayor presencia del Estado en las zonas donde se desarrolla la minería informal e ilegal y el fortalecimiento del marco regulatorio minero. La creación en febrero de 2014 del Grupo de Trabajo Técnico Multisectorial que elaborará el diseño para la creación del Programa Presupuestal “Erradicación de la minería ilegal, reducción de conflictos mineros y socio ambientales y remediación ambiental”<sup>51</sup> podría ayudar a encontrar soluciones a estas cuestiones pendientes.

## VIII. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial

63. La Ley N° 28736 para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial de 2006 establece un “régimen especial transectorial de protección” de los derechos de estos pueblos que habitan partes de la Amazonía peruana<sup>52</sup>. Dispone la creación de reservas indígenas de carácter “intangible”, dentro de las cuales no se permiten los asentamientos, las actividades y el aprovechamiento de los recursos naturales que fueran distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior<sup>53</sup>. No obstante esta prohibición, la Ley prevé una excepción en el caso de “un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado”<sup>54</sup>.

64. En estos casos excepcionales, la respectiva autoridad sectorial solicitará una opinión técnica por parte de la autoridad competente, la cual formularía recomendaciones y coordinaría las medidas necesarias de protección para los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial<sup>55</sup>. El Viceministerio de Interculturalidad es la autoridad competente encargada de coordinar las acciones a nivel estatal encaminadas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial en las áreas de salud, tierras y recursos naturales. El Viceministerio se encuentra en el proceso de fortalecer su capacidad en este sentido con la creación de su Dirección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial.

65. El caso del proyecto Camisea ilustra los desafíos que surgen con las actividades extractivas en los territorios tradicionales de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. Camisea incluye un programa de aprovechamiento de gas natural en el

<sup>50</sup> Decreto Supremo N° 003-2014-PCM.

<sup>51</sup> Resolución Ministerial N° 026-2014-PCM.

<sup>52</sup> Ley N° 28736, arts. 1 y 4.

<sup>53</sup> Ibíd., art. 5, apdo. a).

<sup>54</sup> Ibíd., apdo. c).

<sup>55</sup> Decreto Supremo N° 008/07/MIMDES, Reglamento de la Ley N° 28736, art. 35.

Lote 88, la mayor parte del cual se superpone con la reserva establecida a favor de los pueblos kugapakori, nahua, nanti y otros. El Relator Especial ha hecho observaciones y recomendaciones específicas en relación con la iniciativa para la ampliación de las actividades extractivas en el Lote 88, incluidas en el apéndice al presente informe.

66. Por otro lado cabe notar que los términos “aislamiento” y “contacto inicial” utilizados por el Estado y los defensores de los pueblos indígenas se refieren a una variedad de agrupaciones indígenas con diversos niveles de relacionamiento con la sociedad mayoritaria, desde grupos en situaciones de contacto nulo hasta grupos en situaciones dinámicas de cada vez mayor contacto. Durante su visita, el Relator Especial llegó a Santa Rosa de Serjali, una comunidad del pueblo nahua identificada como población en contacto inicial dentro de la reserva kugapakori, nahua, nanti y otros. Fue recibido por una asamblea de la comunidad, en que participaron numerosos líderes y otros integrantes de la comunidad —hombres, mujeres y jóvenes— quienes expresaron su deseo de recibir mejores servicios del Estado, especialmente en los ámbitos de salud y educación, de tener mayores oportunidades para el desarrollo y de ser partícipes en la toma de decisiones que les afectan.

67. Estas expresiones, que seguramente se diferencian de los sentimientos de aquellos grupos aislados que rehúsan el contacto, señalan la necesidad de adaptar el régimen de protección a las condiciones específicas de las diversas agrupaciones que habitan la reserva. En este sentido, es necesario revisar las restricciones reglamentarias del Gobierno que han limitado el suministro de servicios del Estado para los pueblos indígenas en contacto inicial y las consultas con ellos en relación con las actividades extractivas que les pueden afectar.

68. Existen actualmente cinco reservas territoriales creadas para la protección de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En junio de 2013, la Comisión Multisectorial encargada de elaborar estudios para la categorización de reservas a favor de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial había recomendado la creación de cinco reservas indígenas adicionales para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

## IX. Conclusiones y recomendaciones

69. Como resultado de las actividades extractivas en el Perú a lo largo de varios años, diversos pueblos indígenas en el país han sufrido impactos sociales y ambientales devastadores, y sin percibir muchos beneficios de estas actividades. A raíz de esta situación, ha existido un alto nivel de descontento y de desconfianza entre los pueblos indígenas hacia el Estado y el sector industrial extractivo, lo que ha resultado en numerosos actos de protesta y enfrentamientos.

70. A pesar de esas experiencias negativas, cabe notar que los pueblos indígenas en el Perú no han expresado una posición de rechazo completo a las actividades extractivas, sino que han remarcado la necesidad de que sus derechos sean respetados, incluyendo sus derechos sobre sus territorios tradicionales, su derecho de participar en todos los niveles de los procesos de decisión relacionados con las industrias extractivas que les pueden afectar, así como su derecho de obtener beneficios e indemnizaciones por las actividades desarrolladas en sus territorios.

71. El Perú está haciendo esfuerzos importantes para responder a los problemas asociados con la extracción de recursos naturales que afectan a los pueblos indígenas, tales como el fortalecimiento de la legislación medioambiental, el desarrollo de un marco legal sobre la consulta con los pueblos indígenas, las medidas para establecer espacios de diálogo para fomentar la paz social en áreas de conflicto, y el establecimiento de un régimen específico de protección para las agrupaciones indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para asegurar que las actividades extractivas se lleven a cabo de forma

compatible con los derechos de los pueblos indígenas y por medio de un esfuerzo coordinado y comprensivo para atender las preocupaciones de los pueblos indígenas y la paz social.

72. En vista de las observaciones hechas en el presente informe, el Relator Especial hace las siguientes recomendaciones, que deben ser consideradas juntamente con los hallazgos y recomendaciones en su informe de 2013 sobre industrias extractivas y pueblos indígenas (A/HRC/24/41):

- El Gobierno debería impulsar, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros u otra entidad competente, una revisión del marco regulatorio y de programación del Estado relativo a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las industrias extractivas. El objetivo de esta revisión sería lograr las reformas legislativas, regulatorias y de programación necesarias para garantizar: el reconocimiento y goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y recursos naturales que ocupan o usan; la participación de los pueblos indígenas en la planificación estratégica estatal de la extracción y desarrollo de los recursos naturales; la existencia de procedimientos de consulta adecuados en relación a proyectos extractivos específicos, implementados en todas las fases de toma de decisión que puedan afectar a los derechos de los pueblos indígenas; la eficacia de las medidas de protección y salvaguarda a implementarse por el Gobierno y las empresas frente a los impactos ambientales; compensaciones y la participación en beneficios en términos justos; conductas empresariales que mantengan el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas; y mecanismos efectivos para remediar la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las industrias extractivas.
- Con respecto a proyectos que han resultado en condiciones ambientales que ponen en peligro la salud y el bienestar de los pueblos indígenas, incluyendo en el Lote 1-AB, deben tomarse medidas decididas para asegurar la remediación ambiental y facilitar las compensaciones que demandan las comunidades indígenas por el uso o pérdida de sus tierras tradicionales, y por otros daños que han sufrido debido a las actividades extractivas, así como para facilitar el reconocimiento de sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales tradicionales.
- Las instituciones del Estado deberían aplicar la Ley de consulta, Ley N° 29785, y su reglamento de manera consistente con los estándares internacionales establecidos en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otras fuentes de derecho o autoridad internacional relevantes; acatar cabalmente el principio de consentimiento libre, previo e informado; y asegurar que los acuerdos derivados de la consulta sean justos y encaminados a promover el goce de los pueblos indígenas de sus derechos fundamentales. Los acuerdos deberían incluir, entre otras, disposiciones sobre medidas de salvaguarda y mitigación, compensaciones, la participación en beneficios y mecanismos para la resolución de disputas.
- En relación a la participación en los beneficios derivados de las industrias extractivas que operan en territorios indígenas, se deben desarrollar nuevas fórmulas mediante las cuales los pueblos indígenas puedan recibir una participación directa en la distribución de los cánones o regalías, o en las ganancias que se derivan de las actividades extractivas.

- En cooperación con las organizaciones que representan a los pueblos indígenas del país, el Gobierno debe avanzar en el fortalecimiento del marco institucional estatal para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. En el corto plazo, el Gobierno debería garantizar el presupuesto, personal y estabilidad organizativa para que el Viceministerio de Interculturalidad pueda cumplir con sus funciones relativas a los pueblos indígenas.
- Se debe mantener una presunción y política estatal en contra de la actividad extractiva en territorios habitados por los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, y garantizar que se permita la actividad extractiva en estos territorios sólo en casos excepcionales cuando exista una clara muestra de una justificación basada en un fuerte interés público y sólo bajo condiciones en que se garanticen los derechos de estos pueblos y su bienestar físico. Para tales casos excepcionales, el Gobierno debería fortalecer la aplicación de su régimen de protección con el desarrollo de los planes, bases de información y mecanismos de monitoreo adecuados. Mientras que se debería mantener el principio de no contacto en relación con aquellos grupos en aislamiento que rehúsan el contacto, el Gobierno debería desarrollar protocolos especiales para consultar con los grupos indígenas en contacto inicial que pudieran verse afectados por las actividades extractivas, con el fin de garantizar a estos grupos sus derechos de participación y libre determinación en relación a los territorios que habitan; y se deben aplicar estos protocolos especiales de consulta con atención a las situaciones específicas de cada grupo.
- Los pueblos indígenas deberían poder oponerse o denegar su consentimiento a los proyectos extractivos sin ningún tipo de represalias ni actos de violencia, ni de presiones indebidas para que acepten o entablen consultas sobre los proyectos extractivos. En este sentido, el enjuiciamiento de indígenas por sus actos de protesta no debe emplearse como método para reprimir su libertad de expresión, y debe realizarse únicamente en los casos en que haya claros indicios de criminalidad. El Gobierno debería fortalecer esfuerzos para que las autoridades competentes del Estado escuchen y atiendan sus preocupaciones relacionadas con los procesos penales, detenciones y actos de violencia por parte de agentes de la fuerza pública en contra de personas indígenas.
- Por su parte, las empresas extractivas deberían adoptar políticas y prácticas para asegurar que todos los aspectos de sus operaciones respeten los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con las normas internacionales y no sólo con el derecho interno, y cumplan con los requisitos de consulta y consentimiento. Las empresas deberían actuar con la debida diligencia para velar por que sus actos no violen o sean cómplices en la violación de los derechos de los pueblos indígenas, e identificar y evaluar todo efecto adverso en los derechos humanos, ya sea real o potencial, de sus proyectos de extracción de recursos.

## Apéndice

[Español solamente]

### Observaciones sobre la ampliación de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea

Las siguientes observaciones y recomendaciones fueron publicadas originalmente el 24 de marzo de 2014

#### Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, presenta sus observaciones, con una serie de recomendaciones, sobre la iniciativa en curso para la ampliación del proyecto Camisea en el Lote 88 en el departamento de Cusco, Perú. Estas observaciones se basan en el intercambio de información que el Relator Especial ha sostenido sobre el asunto, inclusive durante su visita a Perú y al área del proyecto en diciembre de 2013, con representantes de pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONGs), el Gobierno de Perú y la empresa operadora del proyecto<sup>a</sup>. El presente documento precede al informe más comprensivo que el Relator Especial finalizará sobre la información recabada durante su visita a Perú y que será presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en septiembre de 2014.
2. El proyecto Camisea es un proyecto de aprovechamiento de gas natural desarrollado por un consorcio multinacional de empresas que incluye Pluspetrol Perú Corporation, la operadora del proyecto y su principal inversionista<sup>b</sup>. En el año 2000, el consorcio obtuvo del Gobierno la concesión para el aprovechamiento de gas en el Lote 88, en donde se realiza la mayor parte del proyecto Camisea, la otra parte está siendo desarrollada en el adyacente Lote 56. Más del 70% del Lote 88 se superpone con la reserva creada por el Estado a favor de grupos en situación de aislamiento o contacto inicial que pertenecen a los pueblos kugapakori (o matsigenka), nahua, nanti y otros pueblos indígenas (“la reserva”)<sup>c</sup>. El resto del Lote 88 se extiende sobre tierras tituladas a las comunidades indígenas Segakiato, Cashiari y Tincumpia.
3. El plan desarrollado por la empresa Pluspetrol para la ampliación del proyecto de exploración y explotación de gas en el Lote 88 consiste en la realización de un programa de adquisición de datos sísmicos a lo largo de trayectorias lineales y una cuadrícula que en su conjunto atraviesan la mayor parte del lote; la perforación exploratoria y operación de 18

<sup>a</sup> El tema de la ampliación del proyecto Camisea fue objeto de un intercambio anterior entre el Relator Especial y el Gobierno en el año 2012. Véase A/HRC/24/41/Add.4, párrs. 129-134.

<sup>b</sup> Los otros miembros del consorcio incluyen Hunt Oil Company of Peru, SK Energy Sucursal Peruana, Tecpetrol del Perú, Repsol Exploración Perú y Sonatech Peru Corporation.

<sup>c</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, se declaró “Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”, una superficie de 456,672.73 hectáreas, ubicada en los departamentos de Cusco y Ucayali. Con este decreto se pretende fortalecer el marco normativo establecido con la creación original de la reserva en 1990 mediante la Resolución Ministerial N° 00046-90-AG/DGRAAR, de acuerdo a unos compromisos asumidos por el Estado ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en relación al financiamiento adquirido del BID para componentes del proyecto Camisea.

pozos en 6 locaciones, las que se agregarían a los 20 pozos en 5 locaciones existentes; y la construcción de una línea adicional de conducción de gas. Todas estas actividades ocurrirán en su mayor parte en la reserva. Al concluir un proceso de revisión del estudio de impacto ambiental (EIA) de la empresa para su programa de ampliación, el Ministerio de Energía y Minas aprobó el EIA el 27 de enero de 2014.

4. El proyecto Camisea y los planes para su ampliación en la reserva han sido sujetos a un extensivo debate a nivel nacional e internacional. Por un lado, tanto el Gobierno como la empresa Pluspetrol señalan los beneficios al país en relación a sus necesidades energéticas y afirman la compatibilidad del proyecto Camisea con el sostenimiento de la biodiversidad y el bienestar de los pueblos indígenas en el área del proyecto. También se plantean los beneficios económicos y de empleo generados por el proyecto. Por otro lado, varias ONGs nacionales e internacionales han criticado severamente el proyecto, alegando impactos negativos ambientales y sociales, y que la expansión del proyecto de acuerdo a los planes de la empresa, pondrá en alto riesgo a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial dentro de la reserva.

5. El Relator Especial ha percibido que, en parte, este debate se debe a una divergencia de opiniones sobre los hechos relativos a los impactos ambientales y sociales del proyecto, y sobre los hechos relativos a la suficiencia de las medidas de mitigación. También en parte, se debe a las diferencias en las posturas filosóficas y políticas subyacentes en relación a los diversos valores que se presentan – valores económicos, ambientales, culturales, y de desarrollo. Al Relator Especial, le corresponde analizar el caso de acuerdo a los estándares internacionales aplicables sobre los derechos humanos y, en particular, los estándares que amparan los derechos de los pueblos indígenas que habitan el área del proyecto.

## **La evaluación de impacto y las medidas de mitigación y salvaguarda**

6. El proyecto Camisea y su ampliación dentro de la parte del Lote 88 que se superpone con la reserva kugapakori, nahua, nanti y otros representa una serie de desafíos, no sólo por la alta biodiversidad de la zona, sino también, y especialmente, por la presencia humana que consiste en grupos que han sido identificados como indígenas en aislamiento o contacto inicial. Tal como se manifiesta en la legislación nacional<sup>d</sup> y la creación de la reserva, los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial requieren medidas de protección especiales, dada las condiciones de alta vulnerabilidad que caracterizan a estos pueblos. Debe de recordarse que la actividad extractiva relacionada al proyecto Camisea dentro de la reserva es de carácter excepcional, ya que ha sido permitida sólo porque se fundamenta en derechos de aprovechamiento de recursos naturales otorgados antes de haber sido declarada la reserva de acuerdo al Decreto Supremo N° 028-2003-AG. El mismo decreto establece que “aquellos derechos de aprovechamiento de recursos naturales actualmente existentes deberán ejercerse con las máximas consideraciones para garantizar la no afectación de los derechos de las poblaciones indígenas que habitan el interior de la Reserva”.

7. Para hacer efectiva esta disposición y salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas dentro de la reserva en el contexto específico de la ampliación del proyecto Camisea, es necesario una evaluación exhaustiva de las diferentes características de la ampliación planificada y sobre los impactos que éstas tendrán o podrían tener sobre el

<sup>d</sup> Ley N° 28736, Ley para la protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (2006).

medio ambiente del cual dependen las diferentes agrupaciones indígenas en el área y sobre sus condiciones de salud. La elaboración del EIA por la empresa y su revisión por el Gobierno a través de sus instituciones competentes es un intento de cumplir con este objetivo.

8. El EIA de la empresa recopila y analiza un cuerpo de información extenso y detallado sobre las actividades planificadas para la exploración sísmica y la construcción y operación de las instalaciones, y sobre sus impactos o posibles impactos, atribuyendo a cada actividad un nivel de riesgo para el medioambiente o la actividad humana. Además, el EIA incluye un plan de manejo con una serie de medidas de mitigación de impactos y salvaguardas elaboradas en vista de la presencia de la población indígena identificada. El proceso de revisión del EIA por el Gobierno ha exigido una serie de clarificaciones y algunos cambios en las operaciones planificadas y el fortalecimiento de salvaguardas, incluyendo la reducción del área de exploración sísmica, la reubicación de una de las locaciones para pozos exploratorios y el aumento del valor económico del fondo de compensación a favor de los habitantes de la reserva. Además, el Gobierno ha hecho una serie de compromisos complementarios a los de la empresa para monitorear las actividades extractivas y efectuar planes de protección y de contingencia<sup>e</sup>.

9. El Relator Especial reconoce el esfuerzo de la empresa de minimizar la presencia y los impactos adversos de sus actividades en un área geográfica de alta sensibilidad por su extensa biodiversidad y los habitantes indígenas. Considera como una buena práctica, desde el punto de vista medioambiental, el modelo de “*off shore in land*” desarrollado por la empresa para las operaciones en el Lote 88, un modelo por el cual se evade la construcción de carreteras y se limita la ubicación de los pozos en relativamente pocos lugares y en relativamente pequeñas áreas de superficie, después de haberse realizado las actividades temporales de exploración sísmica que cubren áreas más extensas. Según información suministrada por la empresa y el Gobierno, el proyecto Camisea desde su inicio no ha resultado en una disminución de la biodiversidad en el área, algo que el Relator Especial considera no ha sido controvertido con hechos específicos. Es notable además, el programa de compensaciones elaborado e implementado por la empresa, que ha significado una transferencia significativa de fondos a beneficio de las comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto, y que la empresa se ha comprometido extender en relación con la ampliación de sus operaciones en el Lote 88.

10. También, el Relator Especial reconoce el nivel de atención que ha dado el Gobierno a la revisión del EIA y al fortalecimiento del régimen de salvaguardas. Múltiples instituciones del Estado han participado en el proceso de revisión de la EIA, dentro de un marco regulatorio bastante desarrollado que atiende a consideraciones ambientales y sociales, y que incluye un componente centrado en una preocupación por los pueblos indígenas y, en específico, los grupos indígenas en aislamiento o contacto inicial.

11. Sin embargo, el Relator no puede dejar de tomar nota de las varias críticas expuestas sobre el EIA de la empresa y el proceso de su revisión por el Gobierno. Algo que ha generado debate en este sentido es la opinión técnica emitida por el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura mediante una resolución de 12 de julio de 2013<sup>f</sup>, en la cual se hicieron 83 observaciones sobre el EIA, varias de ellas señalando que aspectos del plan de ampliación pondrían en peligro el bienestar de determinados grupos indígenas dentro de la reserva. Esta opinión técnica fue retirada y dejada “sin efecto” por medio de

<sup>e</sup> Véase, Informe N° 008-2014-DGPI-VMI/MC, aprobado por la Resolución Viceministerial N° 003-2-14-VMI-MC del 22 de enero de 2014.

<sup>f</sup> Informe N° 004-2013-DGPI-VMI aprobado por la Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC del 12 de julio de 2013.



una resolución viceministerial posterior en que se señalaba que Pluspetrol y varias instituciones del Gobierno habían entregado información suplementaria después de haberse emitido la opinión técnica retirada<sup>g</sup>. El 29 de noviembre de 2013, el Viceministerio de Interculturalidad emitió una nueva opinión técnica<sup>h</sup> con sólo 37 observaciones que señalaban una evaluación mucho menos crítica que la anterior. El Gobierno ha comunicado al Relator Especial que la retirada de la opinión técnica original se justificaba por la información suplementaria que permitía una evaluación más precisa del EIA y por varios errores que se habían identificado en esa primera opinión técnica. Además, el Gobierno plantea que, aunque el número de observaciones en la segunda opinión técnica es menor que el de la primera, la segunda no es menos comprensiva.

12. Con independencia de lo señalado en las opiniones técnicas del Viceministerio de Interculturalidad, varias ONGs nacionales e internacionales han alegado una serie de problemas ambientales y de salud en relación al plan de ampliación del proyecto, en algunos casos afirmando que cualquier actividad de industria extractiva dentro de la reserva es simplemente incompatible con sus objetivos de protección. El Relator Especial ha encontrado que en muchos casos estas alegaciones han sido especulativas e imprecisas, y sin relacionarse a la información contenida en el EIA de la empresa o las apreciaciones del Gobierno.

13. En otros casos, sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han planteado una serie de preocupaciones fundamentadas que merecen atención. Recientemente un grupo de ONGs peruanas y personas interesadas<sup>i</sup>, que trabajan en el ámbito de derechos humanos y de medioambiente, entregaron al Relator Especial un escrito detallado señalando lo que opinan ser carencias metodológicas en la elaboración del EIA y su revisión por el Gobierno, vacíos en los datos utilizados, e imprecisiones en las conclusiones sobre los impactos y la suficiencia de las salvaguardas y medidas de mitigación. A la vez, en el escrito las ONGs reconocen aspectos positivos en las salvaguardas establecidas por la empresa o impuestas por el Gobierno, y señalan de manera constructiva mejoras que se podrían integrar en las salvaguardas y en el régimen estatal de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. El Relator Especial no pretende juzgar la validez de las críticas de las ONGs, ni de las propuestas que hacen; más bien es su intención resaltar que estas críticas y propuestas continúan siendo planteadas y que merecen atención por parte del Gobierno.

14. Asimismo, en un escrito entregado al Relator Especial en respuesta a una serie de preguntas, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), una organización nacional representativa de los pueblos indígenas de la región amazónica, señala como positivas, pero en algunos aspectos insuficientes, varias de las medidas de mitigación y salvaguarda ligadas al plan de ampliación de actividades extractivas en el Lote 88. A la vez, señala la necesidad de mayor información sobre las medidas de protección realizadas por el Estado a favor de los habitantes de la reserva. La organización se enfoca en los mecanismos de monitoreo de las actividades extractivas y de la salud de la población indígena que pudiera verse afectada, y plantea la necesidad de reforzar estos mecanismos con una metodología más participativa que incluiría a las organizaciones indígenas en su ejecución. AIDSEP propone su propia participación en estos mecanismos de monitoreo y en la elaboración o actualización del plan de protección para la reserva.

<sup>g</sup> Resolución Viceministerial N° 007-2013-VMI-MC del 19 de julio de 2013.

<sup>h</sup> Informe N° 030-20130DGPI-VMI/MC, aprobado por la Resolución Viceministerial N° 009-2013-VMI-MC del 29 de noviembre de 2013.

<sup>i</sup> Las organizaciones y personas incluyen: Derecho Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Servicios Educativos Rurales, Frederica Barclay, Martin Scurrah y Javier Torres Seoane.

15. Lo que queda evidente es la necesidad de asegurar la efectividad de mecanismos que puedan facilitar la divulgación de información completa y precisa sobre la planificada ampliación del proyecto Camisea en el Lote 88, sus impactos y las medidas de mitigación y salvaguarda pertinentes, además de mecanismos efectivos para impulsar la resolución de las preocupaciones fundamentadas que puedan persistir sobre la ampliación y para asegurar un monitoreo adecuado del proyecto y de sus impactos que sea transparente. El Gobierno ha señalado al Relator Especial que ha impulsado varios procesos de diálogo con las organizaciones indígenas y de la sociedad civil para divulgar información y atender sus preocupaciones sobre el proyecto Camisea. Sin embargo, es evidente que estos procesos no han sido del todo suficientes y que necesitan ser fortalecidos.

## **El conocimiento específico sobre los pueblos indígenas en aislamiento**

16. Uno de los asuntos que fomenta desacuerdo, y hasta confusión, sobre la suficiencia de las medidas de salvaguarda planteadas por la empresa y avaladas por el Gobierno es la cuestión de la presencia o no en el Lote 88 de agrupaciones en aislamiento – a diferencia de los grupos identificados en el lote que sostienen o han iniciado contactos con el mundo externo. En general los pueblos indígenas en aislamiento que no han sido contactados, o que rehúsan el contacto, se encuentran especialmente en condiciones de vulnerabilidad frente a industrias extractivas que entran en sus territorios, dado sus elevados grados de dependencia de los ecosistemas en que viven, debilidades inmunológicas y falta de conocimiento del funcionamiento de la sociedad mayoritaria.

17. Para evaluar los impactos que cualquier actividad extractiva pudiera tener sobre los pueblos indígenas dentro de la reserva y establecer medidas efectivas de salvaguarda, es necesario de antemano tener un conocimiento adecuado, en la medida posible, sobre estos pueblos y sus dinámicas, en observancia del principio de no contacto con pueblos aislados. Sin embargo, si bien existe información relativamente amplia sobre asentamientos indígenas dentro de la reserva con contactos sostenidos o esporádicos, la información disponible sobre los pueblos indígenas en aislamiento está desactualizada e incompleta. Este vacío de información ha generado opiniones divergentes y una falta de confianza en relación a las medidas de protección que el Gobierno ha exigido y que la empresa Pluspetrol se ha comprometido a implementar en el contexto de las actividades extractivas en la reserva.

18. Varias fuentes de información<sup>j</sup> identifican a grupos en contacto inicial a lo largo de la reserva, inclusive comunidades y asentamientos dentro del Lote 88, y señalan sus características de relacionamiento con la sociedad nacional en diferentes niveles. Los datos oficiales señalan que existen también en la reserva grupos en aislamiento que rehúsan el contacto con el mundo exterior. Pero la presencia de tales grupos aislados en la parte de la reserva que corresponde con el Lote 88 ha estado sujeta a un debate que no ha sido resuelto por el EIA o su revisión.

19. Al revisar el EIA, el Viceministerio de Interculturalidad, con base en sus propias investigaciones, señaló la posibilidad de la presencia de población aislada del pueblo machiguenga del Paquirí en la parte noroeste del Lote 88. Como precaución frente a esta observación, en su última opinión técnica el Viceministerio exigió a la empresa reducir por

<sup>j</sup> Éstas incluyen, entre otras, el EIA de la empresa, las opiniones técnicas del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, y la publicación, *Aquí vivimos bien – Territorio y uso de recursos de los pueblos indígenas de la Reserva Kugapakori* (2004), elaborada por la organización Shinai con el apoyo de la organización nacional indígena AIDESEP.

8,198 hectáreas el área de intervención para la exploración sísmica 3D en esa parte del Lote<sup>k</sup>. Sin embargo, ha sido sujeto de preocupación que el Viceministerio no exigió medida similar en relación a la posible presencia de población aislada en otras partes del lote.

20. El Relator Especial reconoce los esfuerzos del Viceministerio para revisar la evidencia de la presencia de grupos indígenas aislados en el Lote 88, y también reconoce que la evidencia que se presenta al respecto es escasa y basada en gran parte en trabajos de campo y observaciones que se hicieron hace varios años. Por otro lado, es evidente que no existe actualmente un estudio riguroso que hiciera posible descartar de manera conclusiva la posibilidad de la presencia de población aislada en partes del Lote 88 afuera del área identificada en el noroeste del lote. El Relator Especial es consciente de la movilidad que caracteriza a los pueblos indígenas en aislamiento; los estudios – aun siendo estudios de varios años atrás – que llevaron a la creación de la reserva para los kugapakori, nahua, nanti y otros, en donde se ubica la mayor parte del Lote 88; y las dificultades logísticas en localizar a estos grupos. La reserva fue establecida precisamente para proteger a los pueblos indígenas aislados y en contacto inicial, y el Gobierno debería asegurar el cumplimiento de los objetivos de la reserva y actuar con la máxima cautela en este sentido.

21. El Relator Especial toma nota de la información proporcionada por el Viceministerio de Interculturalidad afirmando su intención de realizar, dentro del contexto de la actualización del plan de protección para la reserva, un estudio social exhaustivo con la finalidad de actualizar la información oficial de la situación de la población en aislamiento y contacto inicial que habita en la reserva. También toma nota, como un paso positivo, de la Resolución Viceministerial 008-2013-VMI-MIC, en la cual se establecen las pautas y procedimientos para un registro de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

## **El régimen de protección institucional y programático**

22. Más allá de lo anterior, para cumplir con los objetivos de protección de la reserva establecida a favor de los pueblos kugapakori, nahua, nanti y otros, sobre todo frente a las actividades extractivas, es necesario asegurar la efectividad de un régimen institucional y programático estatal adecuado. El Relator Especial considera que en muchos sentidos el marco legislativo y programático para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en Perú es ejemplar. Sin embargo, es evidente que éste requiere ser fortalecido especialmente en su implementación.

23. La institucionalidad del ente rector para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial recae actualmente en el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Según varias fuentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, el Viceministerio todavía carece de suficiente presupuesto y personal para ejecutar sus funciones, aunque ha habido últimamente avances en este sentido; y sufre debilidades a causa de múltiples cambios administrativos y de sus autoridades a nivel interno en los últimos años. También se ha señalado al Relator Especial que el Gobierno todavía no ha cumplido con varias exigencias sentadas en el marco regulatorio relativo a la reserva, tal como el desarrollo, actualización, o implementación del plan de protección, planes de contingencia y de emergencia, y protocolos de actuación. Por otro lado, el Gobierno informa que ha tomado una serie de iniciativas al respecto, entre ellas el establecimiento de lineamientos para la elaboración de planes de contingencia; mecanismos para canalizar el pago de compensaciones en beneficio de los pueblos en aislamiento o

<sup>k</sup> Informe N° 008-2014-DGPI-VMI/MC, supra, págs. 4-5.

contacto inicial ubicados en las reservas indígenas; y normas y procedimientos que regulan las autorizaciones excepcionales de ingresos a las reservas.

## **La aplicación del derecho a la libre determinación y la norma de consulta**

24. Es notable para el Relator Especial que, de lo que ha percibido, la voz de los pueblos indígenas directamente interesados ha estado poco presente en el debate sobre el proyecto Camisea y su ampliación. De gran relevancia al respecto es el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, afirmado en el artículo 3 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La libre determinación incluye el derecho de los pueblos indígenas de participar en la toma de decisiones que les afectan, sentar sus propias prioridades para el desarrollo dentro de sus territorios y mantener sus medios de subsistencia, tal como se afirma en la misma Declaración. Una vía importante para el ejercicio de la libre determinación es el acceso a procesos de consulta en que pueden dar a conocer sus opiniones en aras de buscar el consenso sobre asuntos que pueden afectar su futuro desarrollo, de acuerdo a lo afirmado en la Declaración y varios otros instrumentos internacionales. La consulta con los pueblos indígenas, además, funciona para salvaguardar sus derechos territoriales y otros derechos cuando éstos puedan verse afectados por procesos de desarrollo impulsados desde el exterior.

25. Por lo tanto, dentro de la normativa internacional referente a los pueblos indígenas, existe un deber del Estado peruano de realizar consultas en relación al desarrollo del proyecto Camisea, dado que el proyecto indudablemente se desarrolla en las tierras tituladas y territorios tradicionales de varios pueblos y grupos indígenas. Este deber se refleja en varias disposiciones de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (por ejemplo, en sus artículos 19 y 32), un instrumento que fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007 con el voto afirmativa de Perú; y tiene fundamentos jurídicos internacionales en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup>, el cual fue ratificado por Perú en 1994, y en otras fuentes de derecho internacional<sup>m</sup>. El deber de realizar consultas se extiende, no sólo a aquellas comunidades indígenas formalmente reconocidas y con tierras tituladas que puedan ver sus intereses afectados por el proyecto (tal como Segakiato, Cashiari y Tincumpia, que son reconocidas como “comunidades nativas” según la legislación nacional); sino también se extiende a aquellos grupos indígenas afectados dentro de la reserva que han iniciado o mantienen, y que muestran deseos de mantener, contactos con el mundo externo.

26. A diferencia de los grupos indígenas que están en aislamiento y que eluden el contacto, cuando se trata de pueblos indígenas en contacto inicial que han manifestado su deseo de relacionarse en algún grado con la sociedad mayoritaria, a éstos se les debería garantizar la oportunidad de expresarse y ejercer influencia sobre, e incluso controlar, las decisiones acerca de actividades extractivas dentro de sus territorios. Tal como señalan las directrices relativas a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Oficina del

<sup>1</sup> Convenio (Nº 169) de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 27 de junio de 1989, XXVI Conferencia Internacional del Trabajo, art. 6

<sup>m</sup> Se deben tomar especialmente en cuenta las obligaciones que derivan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Perú en 1978, de acuerdo a la jurisprudencia conexa desarrollada por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09 (30 de diciembre de 2009); págs. 108-128.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el contexto de decisiones estatales y procesos de desarrollo que puedan afectar a los grupos indígenas en contacto inicial, en contraste con los grupos indígenas en aislamiento, se deben aplicar los lineamientos de consulta sentados en los instrumentos internacionales relevantes<sup>n</sup>. Igual que a otros pueblos indígenas, los pueblos indígenas en contacto inicial que muestran el deseo de hacerlo deben poder acceder y utilizar los mecanismos de “participación y consulta ... como parte de su derecho de autodeterminación y como forma de legitimar procesos de interacción con relación a la garantía fundamental de los derechos humanos”<sup>o</sup>. En este contexto, las consultas deberían llevarse a cabo con la necesaria cautela y con atención a los aspectos culturales y condiciones específicas de vulnerabilidad de cada grupo.

27. El Gobierno no realizó consultas en relación con el plan de ampliación del proyecto Camisea dentro de los lineamientos de la legislación nacional pertinente a la consulta con los pueblos indígenas<sup>p</sup>, antes de aprobar el plan de ampliación, lo que el Gobierno justifica con base en que el reglamento de la ley de consulta previa establece que no necesitan ser consultadas las decisiones administrativas para actividades complementarias a proyectos ya aprobados y consultados<sup>q</sup>. Sin embargo, según la información recibida por el Relator Especial, tampoco se realizó una consulta antes del otorgamiento al consorcio Camisea de la concesión para el aprovechamiento de gas natural en el Lote 88 en el año 2000. Al respecto, el Gobierno señala la no retroactividad de la ley de consulta, que fue promulgada en 2011<sup>r</sup>. En lo que se refiere a los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, el reglamento de la ley de consulta delega al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura la función de hacer las recomendaciones y observaciones pertinentes sobre los proyectos que puedan afectar a los habitantes de las reservas establecidas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial<sup>s</sup>, lo que el Gobierno parece entender como una delegación de funciones que sustituye o hace innecesario la consulta con estos pueblos.

28. El Relator Especial no puede dejar de recordar que el cumplimiento con la legislación nacional no necesariamente equivale al cumplimiento con las obligaciones de los Estados dentro de la normativa internacional, la cual tiene un carácter independiente. En la opinión del Relator Especial, pese a que la ley nacional de consulta y su reglamento no lo habría requerido, el Gobierno debió haber realizado un proceso de consulta en relación a la ampliación del proyecto Camisea en el Lote 88, en cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otras fuentes de derecho o

<sup>n</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay (2012) (en adelante “Directrices de OACNUDH”), párrs. 66-69.

<sup>o</sup> *Ibid.*, párr. 68.

<sup>p</sup> Es decir, la Ley N° 29875, Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (2011); y su reglamento, Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Decreto Supremo N° 001-2112-MC.

<sup>q</sup> *Ibid.*, Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales, Décimo Segunda.

<sup>r</sup> La no retroactividad de ley de consulta se afirma en la misma ley. Véase Ley N° 29875, *supra*, Disposiciones Complementarias Finales, Segunda.

<sup>s</sup> Reglamento de la Ley N° 29785, *supra*, Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales, Novena.

autoridad a nivel internacional<sup>l</sup>. Estos instrumentos internacionales requieren consultas, con el objetivo de obtener el consentimiento o acuerdo, antes de la toma de cualquier decisión que pueda afectar a los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos<sup>u</sup>. A pesar de estar vinculada a un proyecto anterior, la aprobación del plan de ampliación de actividades extractivas en el Lote 88 representa una nueva decisión del Gobierno sobre un nuevo programa de exploración y explotación de recursos naturales, como claramente se manifiesta en el EIA y el proceso de evaluación del mismo. Dentro de la normativa internacional, los procesos de consulta deben proceder de manera progresiva en todas las etapas de decisión que impliquen actividades nuevas que puedan afectar a los pueblos indígenas y que no han sido abordadas en consultas anteriores<sup>v</sup>.

29. En todo caso, de acuerdo a las obligaciones internacionales contraídas por Perú en el ámbito de los derechos humanos, así como en cumplimiento de la legislación nacional que rige la reserva a favor de los kugapakori, nahua, nanti y otros, es necesario asegurar la libre determinación y los otros derechos de estos pueblos indígenas frente a cualquier proyecto de desarrollo que les pudiera afectar. Los mecanismos de consulta, cuando se aplican, funcionan para ese fin.

## Recomendaciones

**En vista de lo anterior, el Relator Especial hace las siguientes recomendaciones:**

**30. De acuerdo a lo sentado tanto en la legislación nacional como en los instrumentos internacionales que vinculan a Perú, se debe garantizar que ningún aspecto de la implementación del plan para la ampliación de actividades de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 pudiera poner en peligro al bienestar físico o vulnerar los derechos de los pueblos indígenas que habitan o usan el área. Al hacer esta recomendación y las que siguen, el Relator Especial hace recordar**

<sup>l</sup> El Relator Especial toma nota de que el Ministerio de Energía y Minas estableció las medidas sujetas a consulta previa así como el órgano del sector competente para llevarla a cabo y su oportunidad, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de la ley de consulta, Ley N° 29785, supra, respecto a que corresponde a las entidades estatales identificar las medidas administrativas sujetas a consulta. Sin embargo, el Relator Especial resalta que, al ejercer sus funciones relativas a la consulta con los pueblos indígenas, las instituciones del Estado deben acatarse a lo dispuesto en los instrumentos internacionales aplicables y no sólo a lo dispuesto en la legislación nacional, para así hacer cumplir con las obligaciones internacionales de Perú.

<sup>u</sup> Para una discusión sobre los contornos del deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas según los instrumentos internacionales, véase Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34 (informe anual del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos de 2009), párrs. 36-57.

<sup>v</sup> Se ha señalado al Relator Especial que las comunidades indígenas dentro del área de influencia del programa de aprovechamiento de gas natural en el Lote 88, con exclusión a las que se ubican dentro de la reserva, fueron involucradas en el proceso de “participación ciudadana” requerido por la ley durante la elaboración del EIA. Sin embargo, es evidente para el Relator Especial que los diálogos dentro de este marco, siendo impulsados por la empresa con un enfoque en la elaboración del EIA todavía en curso, no fueron suficientes para exonerar al Gobierno de su propio deber de realizar consultas con estas comunidades con el fin de obtener su consentimiento o acuerdos relativos a la implementación de la propuesta ampliación del proyecto, en conformidad con la normativa internacional al respecto. Para una discusión de las responsabilidades empresariales relativas al deber de los estados de realizar consultas con los pueblos indígenas, véase Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya – Las industrias extractivas y los pueblos indígenas, A/HRC/24/41 (informe anual al Consejo de Derechos Humanos de 2013), párrs. 40, 52-62, 89.

el deber de los Estados de proteger el goce de los derechos humanos, inclusive frente a las actuaciones de terceros, y la responsabilidad independiente de las empresas de respetar los derechos humanos<sup>w</sup>; y además, hace hincapié en los estándares que amparan los derechos de los pueblos indígenas en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y otras fuentes de autoridad a nivel internacional.

31. El Gobierno debería divulgar información comprensiva, por medio de publicaciones accesibles que estén dirigidas al público en general, sobre las características del proyecto Camisea y su ampliación, sobre sus impactos ambientales y sociales, y sobre las condiciones acordadas por la empresa Pluspetrol o impuestas por el Gobierno para salvaguardar el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas que habitan el área.

32. El Gobierno debería procurar atender y responder de manera satisfactoria a las preocupaciones e inquietudes expresadas por las organizaciones indígenas y de la sociedad civil en relación con el proyecto Camisea y su expansión. Para tal fin, se recomienda establecer, en coordinación con las organizaciones indígenas y de la sociedad civil interesadas, y con la participación de Pluspetrol y de todas las entidades estatales interesadas, una mesa de diálogo en donde se presente y se discuta información sobre el proyecto Camisea y su ampliación, y las preocupaciones al respecto por parte de las organizaciones indígenas y la sociedad civil. El Relator Especial toma nota de los mecanismos de diálogo ya impulsados por el Viceministerio de Interculturalidad en relación al proyecto Camisea, y recomienda que la mesa de diálogo propuesta se establezca sobre la base de estos mecanismos. El Gobierno debería estar dispuesto a considerar modificaciones pertinentes en las condiciones para la ejecución del proyecto y su ampliación, en vista de la información y las justificaciones que se presentaran. Por su parte, las organizaciones indígenas y de la sociedad civil deberían responder y actuar con un espíritu de cooperación con las iniciativas del Gobierno de diálogo y acomodo, y asegurar que sus posiciones se fundamenten en información objetiva y fiable.

33. El Gobierno debería dialogar directamente con AIDESEP y otras organizaciones representativas de los pueblos indígenas de la Amazonía sobre la base de sus propuestas para el fortalecimiento de las medidas de protección de los habitantes de la reserva a favor de los pueblos kugapakori (o matsigenka), nahua, nanti y otros pueblos, y asimismo considerar sus propuestas para el fortalecimiento de los mecanismos para la participación de los pueblos y organizaciones indígenas en el monitoreo de las actividades relacionadas al proyecto Camisea y su ampliación.

34. El Viceministerio de Interculturalidad debe proceder con urgencia para completar el estudio social exhaustivo que se ha comprometido a elaborar con el fin de actualizar la información oficial sobre la situación de la población en aislamiento y contacto inicial que habita la reserva, asegurando mediante la realización del estudio un enfoque especial sobre los grupos aislados que pudieran encontrarse en el Lote 88 y que pudieran verse afectados por la ampliación de las actividades extractivas en el lote. El Viceministerio debería realizar el estudio de manera participativa, involucrando a los pueblos y las organizaciones indígenas interesadas y expertos en la materia que no son funcionarios del Gobierno.

<sup>w</sup> Véase Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, A/HRC/17/31 (endorsados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2011).

35. Se debería subsanar la falta de consulta adecuada en relación al proyecto Camisea y su ampliación sobre tierras y territorios indígenas en el Lote 88. Para tal fin, el Gobierno debería impulsar y responsabilizarse por la realización de un proceso de consulta con las comunidades indígenas que puedan verse afectadas por las actividades extractivas, inclusive con comunidades y grupos dentro de la reserva que mantienen o han iniciado contacto con la sociedad mayoritaria. El Relator Especial toma nota de que, según informa el Gobierno, el Ministerio de Cultura iniciará en el mes de abril un proceso de divulgación de información y de consultas sobre la ampliación de las actividades de exploración y explotación en el Lote 88 en las localidades y asentamientos de población en contacto inicial que habitan la reserva, un proceso que se plantea a hacer fuera del marco de la ley de consulta. Este proceso podría funcionar para subsanar la anterior falta de consulta adecuada si se desarrolla en conformidad a los estándares internacionales aplicables.

36. En este sentido, las consultas se deberían centrar en la divulgación de información completa sobre la actividad extractiva actual y futura, y tener como objetivos el consentimiento a los impactos y acuerdos sobre las medidas de mitigación, compensación, beneficios, y mecanismos de participación en el monitoreo de las actividades, entre otros asuntos relacionados, tomando plenamente en cuenta las condiciones, capacidades y patrones culturales de estas comunidades. Además, se recomienda que el Gobierno realice el proceso de consulta, en cooperación con la empresa Pluspetrol y las organizaciones indígenas representativas.

37. Para asegurar la licencia social para el plan de ampliación del proyecto Camisea en el Lote 88, es recomendable no adelantarse con las actividades de ampliación mientras se realicen las consultas. En todo caso, no se debería avanzar con ninguna actividad dentro del plan de ampliación que pudiera afectar los derechos de una comunidad o grupo a ser consultado, sin haberse concluido el proceso de consulta con esa comunidad o grupo.

38. Se debe garantizar la existencia y efectividad de procesos de revisión administrativa o judicial para recibir y resolver cualquier impugnación a las decisiones de las instituciones del Estado, o a la actuación de la empresa Pluspetrol, relativas a la aprobación o ejecución del proyecto Camisea y su ampliación. Estos procesos deberían funcionar y estar disponibles para garantizar la conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales aplicables.

---