



Mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

**Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,
James Anaya**

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

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.¹ 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.² 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 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”).³ El resto del Lote 88 se extiende sobre tierras tituladas a las comunidades indígenas Segakiato, Cashiari y Tincumpia.

¹ 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.

² 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.

³ Mediante el Decreto Supremo No. 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

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 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 nacional⁴ 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 No. 028-2003-AG. El mismo decreto establece que “aquellos

el marco normativo establecido con la creación original de la reserva en 1990 mediante la Resolución Ministerial No. 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.

⁴ Ley No. 28736, Ley para la protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (2006).

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 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.⁵

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 ser 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

⁵ Véase, Informe No. 008-2014-DGPI-VMI/MC, aprobado por la Resolución Viceministerial No. 003-2-14-VMI-MC del 22 de enero de 2014.

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 2013,⁶ 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 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.⁷ El 29 de noviembre de 2013, el Viceministerio de Interculturalidad emitió una nueva opinión técnica⁸ 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,⁹ 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.

⁶ Informe No. 004-2013-DGPI-VMI aprobado por la Resolución Viceministerial No. 005-2013-VMI-MC del 12 de julio de 2013.

⁷ Resolución Viceministerial N° 007-2013-VMI-MC del 19 de julio de 2013.

⁸ Informe No. 030-2013DGPI-VMI/MC, aprobado por la Resolución Viceministerial No. 009-2013-VMI-MC del 29 de noviembre de 2013.

⁹ 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.

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 (AIDSESP), 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. AIDSESP propone su propia participación en estos mecanismos de monitoreo y en la elaboración o actualización del plan de protección para la reserva.

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 información¹⁰ 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 Paquiría 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 8,198 hectáreas el área de intervención para la exploración sísmica 3D en esa parte del Lote.¹¹ 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 – aún 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

¹⁰ 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 AIDSESEP.

¹¹ Informe No. 008-2014-DGPI-VMI/MC, supra, págs. 4-5.

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 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,¹² el cual fue ratificado por Perú en 1994, y en otras fuentes de derecho internacional.¹³ El deber de

¹² 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

¹³ Se deben tomarse 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

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 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.¹⁴ 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.”¹⁵ 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,¹⁶ 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.¹⁷ 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 2011.¹⁸ 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

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.

¹⁴ 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”), paras. 66-69.

¹⁵ *Ibid.*, para. 68.

¹⁶ Es decir, la Ley No. 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 No. 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 No. 001-2112-MC.

¹⁷ *Ibid.*, Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales, Décimo Segunda.

¹⁸ La no retroactividad de ley de consulta se afirma en la misma ley. Véase Ley No. 29875, *supra*, Disposiciones Complementarias Finales, Segunda.

puedan afectar a los habitantes de las reservas establecidas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial,¹⁹ 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 autoridad a nivel internacional.²⁰ 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.²¹ 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.²²

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.

¹⁹ Reglamento de la Ley No. 29785, supra, Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales, Novena.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

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 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;²³ 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 AIDSESEP 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 .

²³ Véase *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, A/HRC/17/31 (endosados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2011).

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.

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 implementar 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.

35.1. 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.

36. 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.

37. 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.

* * *