

Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos

REFERENCIA: AL
PER 4/2015:

27 de agosto de 2015

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos de conformidad con las resoluciones 24/9 y 27/23 del Consejo de Derechos Humanos.

El pasado mes de mayo nos comunicamos con usted (OL.PER 1/2015) en relación con los acuerdos firmados entre su Gobierno y las Federaciones indígenas de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Marañón en el Departamento de Loreto. Como se refleja en la publicación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros,¹ en nuestra comunicación expresamos nuestra satisfacción por el diálogo establecido y por los acuerdos alcanzados (Acta de Lima de 10 de marzo de 2015). Expresamos igualmente nuestra intención de hacer un seguimiento de la aplicación de dichos acuerdos y del proceso de consulta aceptado por las Federaciones en relación con la licitación y contratos de operación del actual lote 192.

En esta carta, quisiéramos señalar nuestra preocupación por la reciente información recibida en relación con este tema. Nos gustaría referirnos a dos cuestiones separadas. En primer lugar, a la aplicación de los acuerdos del Acta de Lima, encaminados a remediar los impactos ambientales y sobre los derechos humanos causados por la explotación petrolera en la zona durante los últimos 44 años. En segundo lugar, al proceso de consulta previa iniciado a partir de la firma del Acta, y a las reuniones celebradas en Iquitos (14 a 17 de julio) y Lima (14 de agosto).

Ejecución de las acciones de remediación acordadas en el Acta de Lima

¹ Willaqniki, nº 32. Informe mensual de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONSD-PCM), Julio de 2015.

El Acta de Lima incluye una matriz de actuaciones acordada con organizaciones representativas de los pueblos indígenas afectados en el Departamento de Loreto. Las exigencias planteadas por las Federaciones indígenas, y aceptadas con la firma del Acta por el Gobierno de su Excelencia, son consideradas por las comunidades indígenas como imprescindibles para la reparación de los impactos negativos sufridos en el pasado, a los que ya nos referimos en un comunicado público en diciembre de 2014 (UA PER 3/2014). La efectiva ejecución de las acciones acordadas es entendida por las Federaciones, correctamente en nuestra opinión, como un requisito para la continuación de las operaciones en el lote 192. Gracias a la confianza mutua generada con la discusión y la firma del Acta, las Federaciones aceptaron que se continuase con el proceso de licitación, ya que el contrato de la actual operadora, Pluspetrol Norte S.A., finaliza el próximo 29 de agosto. Aceptaron igualmente el inicio de un proceso de consulta paralelo, a partir de una hoja de ruta consensuada por las partes, en relación con la futura operación del lote, al que nos referimos más adelante.

De acuerdo con la información proporcionada por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONSD-PCM), que calificó el acuerdo con las Federaciones como ‘histórico’², se han realizado avances decididos en la ejecución de algunas de las acciones acordadas. Así, se han establecido las plantas para el tratamiento de agua potable en 57 de las 65 comunidades previstas, y se cuenta con los fondos necesarios para completar este compromiso.

La información oficial señala igualmente la creación de un fondo fiduciario de contingencia para la remediación ambiental³ para la financiación de las acciones de remediación ambiental de sitios impactados por las actividades de hidrocarburos.

También de acuerdo con la información proporcionada por la ONDS-PCM, las Federaciones aceptaron la lista de lugares impactados identificada por la OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental), aunque señalaron que el trabajo realizado debía completarse. En relación con esta cuestión, se estableció que la remediación de la gravísima contaminación ambiental detectada es responsabilidad del actual operador del área, Pluspetrol Norte S.A.

A pesar de estos avances, y en ausencia de un informe exhaustivo de cumplimiento con indicadores adecuados y elaborados de forma participativa con los pueblos indígenas que permitan medir objetivamente los resultados alcanzados, nos preocupa la información recibida sobre el escaso o nulo progreso en algunos asuntos sustantivos contenidos en el Acta. De acuerdo con información recibida:

- No se ha realizado aún la titulación de las tierras comunitarias, lo que supone una amenaza para el respeto al derecho al territorio y servidumbre, considerando la futura adjudicación del lote 192. Las comunidades y federaciones consideran además que no hay transparencia sobre el proceso administrativo y de planificación, y temen que se inicien acciones de titulación sin su participación

² Willaqniki, nº 29. Abril de 2015.

³ Ley Nº 30321: Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, promulgada el 06/05/2015, publicada en el diario oficial en 07/05/2015, entrada en vigor el 08/05/2015.

efectiva. Esto supondría un doble incumplimiento del acuerdo del 10 marzo, con el que se buscaba la ejecución de acciones participativas de titulación, en forma inmediata y conforme al Convenio 169 de la OIT.⁴ En este sentido, la Defensoría del Pueblo señaló recientemente que son necesarias medidas urgentes para fortalecer la política pública de titulación de tierras, y es ‘fundamental no repetir errores advertidos por las organizaciones indígenas, debiendo priorizar la titulación colectiva de sus territorios, con la participación de estos en dicha implementación.’⁵

- El estudio técnico independiente para la remediación no ha comenzado. Aunque se han acordado los términos de referencia para los ejecutores del estudio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), el MINEM no ha confirmado la transferencia de los fondos necesarios para la contratación del personal experto necesario.
- No se ha comenzado el estudio epidemiológico y toxicológico sobre la situación de salud, ya que se están retrasando los acuerdos sobre el protocolo para su ejecución.
- No se ha iniciado el Plan integral de salud. Aunque se han desarrollado acuerdos complementarios en materia de salud, aún no se han ejecutado acciones concretas en las comunidades y no hay garantías de financiación a futuro.

A nuestro entender, la plena ejecución de los acuerdos suscritos en el Acta de Lima es esencial para remediar los impactos negativos en los derechos de los pueblos indígenas afectados en el Departamento de Loreto y para conservar la confianza generada en la que seguir manteniendo un diálogo constructivo con las Federaciones. Es importante señalar que, pese a los escasos avances registrados, las Federaciones han mantenido su compromiso de participar en el proceso de consulta y permitir la licitación del lote en paralelo, demostrando su buena fe y su confianza en la implementación de los acuerdos.

Queremos igualmente subrayar que el retraso en la aplicación de las medidas de reparación de la contaminación tiene el riesgo de aumentar los impactos adversos en los derechos humanos y el número de víctimas afectadas, por lo que consideramos que la ejecución plena de las medidas acordadas es urgente.

El proceso de consulta sobre las futuras operaciones petroleras en el Lote 192

De acuerdo con la información recibida, el plan para la ‘consulta previa’ en relación con el lote 192, en paralelo a la licitación del mismo, se acordó en mayo de 2015. En él, el Gobierno del Perú acordó la posibilidad de modificación del contrato de

⁴⁴ Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989). Ratificado por la República del Perú el 2 de febrero de 1994.

⁵ Nota de Prensa nº 166/OCII/DP/2015 ‘Defensoría del Pueblo recuerda tareas pendientes en materia de salud, educación y titulación a favor de los pueblos indígenas’.

licencia del lote para incorporar los requisitos planteados por las comunidades a los futuros operadores, promoviendo la claridad y seguridad jurídica a la vez que el cumplimiento de responsabilidades.⁶

Las Federaciones indígenas del Pastaza y el Corrientes resumieron las cuestiones que debían considerarse en el proceso de consulta en 27 puntos, algunos de los cuales requerirían modificar el contrato de licencia, que pueden agruparse en cuatro temas centrales:

- El reconocimiento de los derechos de propiedad territorial de los pueblos indígenas en el área y la definitiva y adecuada titulación de sus tierras y territorios. Las comunidades han expresado su preocupación por la concesión de derechos de paso a potenciales operadores sin haberse reconocido formalmente sus derechos territoriales.
- El derecho a un medio ambiente sano, que afecta a muchos derechos humanos fundamentales como el derecho a la salud, a la alimentación o a la vivienda adecuada. En el marco de la consulta, el Ejecutivo ha informado a la población de que el nuevo operador seguirá explotando los pozos de producción con los mismos instrumentos de gestión ambiental del anterior operador, mencionando que no existe normativa que obligue al nuevo operador a cambiarlos. La utilización de dichos instrumentos no ha evitado que se produzcan graves daños en los territorios. Por ello, las comunidades solicitaban nuevos instrumentos de gestión ambiental que permitan una evaluación adecuada y actualizada de los impactos socio ambientales, además de medidas de protección al respecto. En el marco de esta propuesta, se exigía la revisión y reemplazo de infraestructuras obsoletas y en mal estado, como los oleoductos (que son una de las mayores fuentes de contaminación en la zona), los pozos de reinyección (que se encuentran en capacidad máxima según las propias entidades gubernamentales competentes) y mejoras tecnológicas de los antiguos pozos, que continuarán operativos, para mejorar la gestión ambiental y evitar el riesgo que suponen para la vida de la población.
- El derecho a la participación directa de las comunidades indígenas a través del monitoreo comunitario independiente de las operaciones y garantías de una participación real en la elaboración de los Estudios Ambientales, con el objetivo de prevenir más impactos negativos de las actividades de explotación petrolera.
- Por último, las comunidades exigían que se incorpore en el contrato un acuerdo de participación directa en los beneficios derivados de la explotación petrolera. El

⁶ Plan de consulta del lote 192. Cuencas del Pastaza y Corrientes. Elaborado de manera participativa entre los pueblos indígenas del ámbito de dicho lote y el Ministerio de Energías y Minas (entidad promotora) en la reunión preparatoria realizada en la ciudad de Iquitos los días 19,20 y 21 de mayo de 2015. “Al respecto, la entidad promotora... comprometiéndose a respetar los acuerdos que se arriben en la Consulta Previa, incluso los que impliquen la modificación al contrato de llegarse a un acuerdo respecto a ello...” (p.1)

derecho a la participación en los beneficios de actividades que se desarrollan o afectan a sus tierras, territorios y recursos está consagrado tanto en el Convenio 169 de la OIT como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ('la Declaración').

De acuerdo a la información recibida, las organizaciones indígenas representativas participantes en la consulta presentaron sus propuestas a Perupetro el 8 de julio del presente año (en el Acta de Evaluación Interna), para que el Gobierno pudiera considerarlas antes de las reuniones de consulta previstas en Iquitos del 14 al 17 de julio. Lamentablemente, la reunión no produjo resultados satisfactorios, dado que los representantes gubernamentales participantes no estaban en capacidad de dar respuesta, en opinión de las Federaciones, a las propuestas presentadas. El Gobierno pospuso entonces la ronda de consultas, convocando a una nueva reunión en Lima el 14 de agosto, a lo que las Federaciones indígenas accedieron demostrando su voluntad de seguir dialogando en buena fe.

De acuerdo a la información recibida, la reunión en Lima se inició con varias horas de retraso y tuvo una duración de unas cuatro horas. A la reunión asistieron, entre otros, los Ministros de Energía y Minas y de la Vivienda, la Viceministra de Interculturalidad, representantes de FECONACO, FEDIQUEP y FECONAT y representantes de la organización no gubernamental ORIAP (Organización Interétnica del Alto Pastaza), cuya participación había sido contestada por las Federaciones indígenas de autoridades representativas en las reuniones de Iquitos.

El único punto presentado para la discusión por los representantes gubernamentales fue el relativo a participación en los beneficios, con una propuesta de incluir un porcentaje del 0,75% de los beneficios monetarios de la producción fiscalizada del lote en el futuro contrato de explotación, que se derivaría a un fideicomiso privado. Tras la presentación de la propuesta, se concedió a los participantes un plazo de una hora para su aceptación y subsiguiente firma del acta de consulta.

De acuerdo a las declaraciones realizadas al finalizar la reunión por la titular del Viceministerio de Interculturalidad, señora Patricia Balbuena, la sesión concluyó satisfactoriamente con la firma del acuerdo. De acuerdo a la información recibida, tan solo FECONAT y la organización no gubernamental ORIAP firmaron dicho acuerdo. FECONACO y FEDIQUEP no lo hicieron y expresaron su profundo malestar con los aspectos de procedimiento de la reunión, con sus resultados, y con la forma en que han sido transmitidos a la opinión pública. Dichas Federaciones consideran que lo acontecido en la reunión del 14 de agosto traiciona la confianza mutua y la buena fe en que se había desarrollado el proceso tanto del Acta de Lima como el acuerdo para la licitación y consulta previa.

Estamos extremadamente preocupados dado que la conclusión insatisfactoria de este importante proceso puede ser causa de futura inestabilidad y conflictos en la zona, que pueden conducir a serias violaciones de los derechos humanos. Nos preocupa

también que la aplicación de las justas medidas de reparación recogidas en el Acta de Lima se vea interrumpida en la actual situación.

El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe encaminarse a la consecución de acuerdos consensuados y debe realizarse de buena fe. Entre otras cosas, esto supone el respeto a las instituciones representativas de los pueblos indígenas y a sus propios modos de adopción de decisiones, en un proceso de diálogo intercultural que proporcione el tiempo necesario para que dichas decisiones se adopten sin coacción y con plena información y comprensión de lo acordado. En el Plan de Consulta antes mencionado se señalan como principios rectores de la consulta: la oportunidad, la interculturalidad, la buena fe, la flexibilidad, el plazo razonable, la ausencia de coacción o condicionamiento y la información oportuna.⁷ De acuerdo a la información recibida, el desarrollo del proceso de consulta no ha cumplido con estos requisitos mínimos.

Somos conscientes de que conseguir establecer un clima de confianza mutua y buena fe entre los pueblos indígenas afectados por décadas de indefensión e indiferencia estatal en la zona, que han tenido como resultado inaceptables impactos en el medio ambiente y en sus derechos humanos, no ha sido una tarea fácil. Suscribimos la apreciación de que el proceso que culminó en la firma del Acta de Lima suponía una nueva etapa histórica en las relaciones entre su Gobierno y los pueblos indígenas, un modelo a seguir no solo en el Perú sino en muchos otros Estados en que se han producido y producen situaciones similares.

Es por ello que nos preocupa particularmente la decepcionante conclusión de la reunión de Lima y por lo que quisiéramos instar al Gobierno de Su Excelencia a retomar el diálogo con las instituciones representativas de los pueblos indígenas afectados para la consideración a cabalidad de todas las propuestas planteadas por las mismas hasta alcanzar un acuerdo verdaderamente satisfactorio, que deberá ser plenamente consonante con el respeto a los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos humanos de los pueblos indígenas tal como se consagran en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración.

Por todo lo expuesto, y en ejercicio de la responsabilidad de los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, nos gustaría solicitar respetuosamente al Gobierno de su Excelencia:

- a) Que se sirva proporcionarnos información actualizada de las medidas adoptadas y planificadas para la plena aplicación del Acta de Lima, incluida la titulación de las tierras comunitarias en la zona afectada y las acciones relativas a las medidas para remediar la contaminación ambiental y los impactos sobre la salud de los pueblos indígenas afectados, con el objetivo de poder continuar supervisando los avances que se realicen.
- b) Que convoque una nueva ronda de consulta con FECONACO y FEDIQUEP con el objetivo de alcanzar un acuerdo consensuado. Dicha consulta debe realizarse

⁷ Plan de Consulta, p.12 y 13.

respetando a las autoridades propias de los pueblos indígenas y con metodologías interculturales que garanticen que se proporciona la información de manera adecuada, con los tiempos y procedimientos necesarios para la toma de decisiones de todas las partes y con la necesaria flexibilidad para considerar y debatir en profundidad todas las propuestas y llegar a consensos satisfactorios y en consonancia con los instrumentos del derecho internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Agradeceríamos recibir una respuesta del Gobierno de Su Excelencia en relación con la información solicitada y las recomendaciones presentadas en un plazo de 60 días.

Garantizamos que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia será incluida en el informe que presentaremos al Consejo de Derechos Humanos. Reiteramos nuestra disposición a continuar el diálogo con su Gobierno con el espíritu de colaborar constructivamente en las iniciativas emprendidas para el respeto, protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración

Victoria Lucia Tauli-Corpuz
Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Baskut Tuncak
Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos