



El Lote 58 del Bajo Urubamba

Las obligaciones de China frente a los derechos indígenas en el Sector Hidrocarburos



EL LOTE 58 DEL BAJO URUBAMBA:

LAS OBLIGACIONES DE CHINA FRENTE A LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

ELABORADO POR:

Denisse Linares Suarez
Diego Saavedra Celestino

REVISADO POR:

Vanessa Cueto La Rosa

EDITADO POR:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima-Perú
Teléfonos: 511 - 340 3780 | 511 - 3403720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

DISEÑADO E IMPRESO POR:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102, Jesús María, Lima - Perú
Teléfono: (511) 277-3629 / (511) 726-9082
Correo electrónico: adm@sonimágenes.com
Página web: www.sonimágenes.com

FOTOS DE PORTADA:

Diego Saavedra / DAR

Primera edición: Diciembre 2019, consta de 650 ejemplares

Impresión: Abril 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-02834

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Norway Foundation (RFN). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores; y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Norway Foundation (RFN).



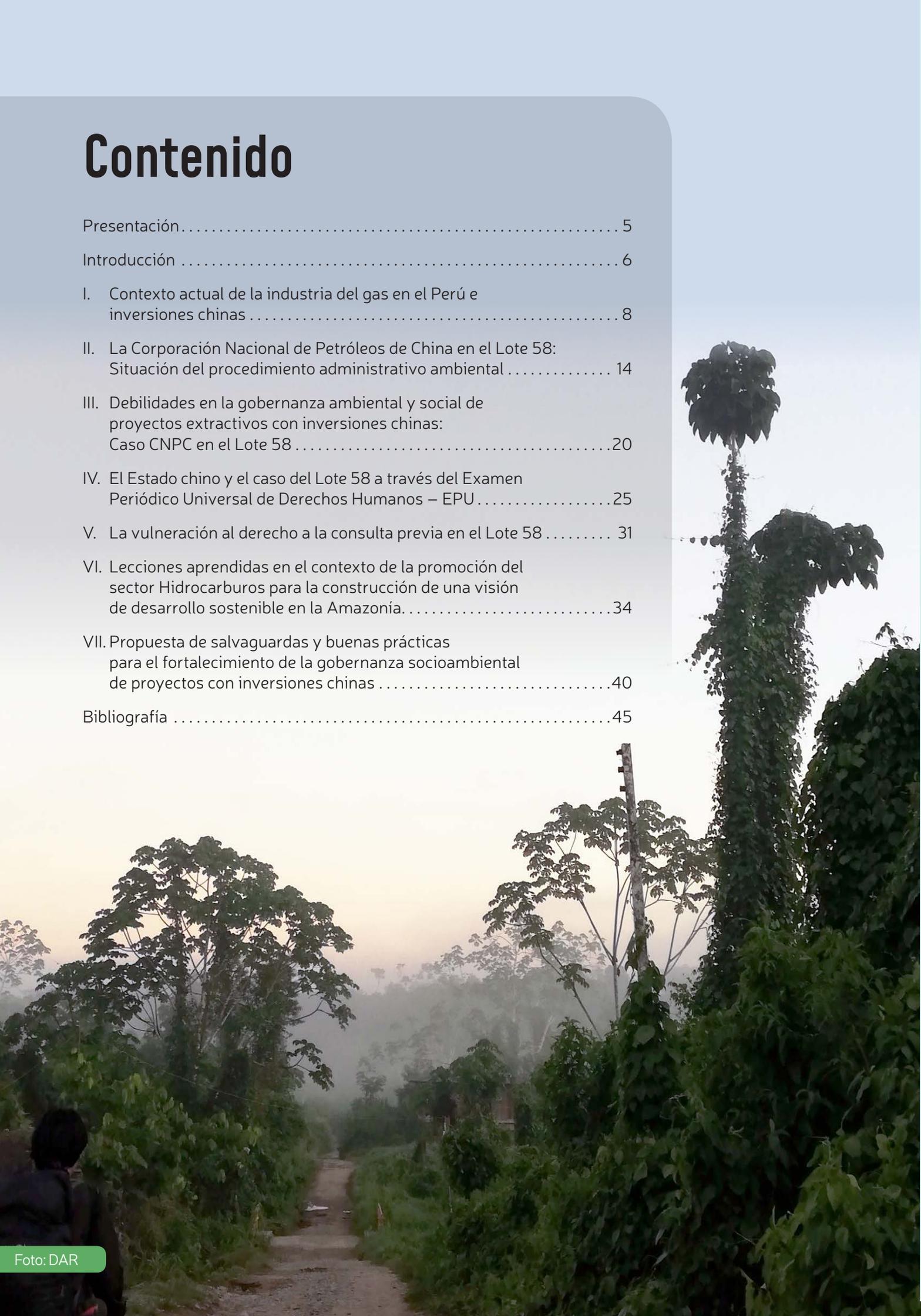
El Lote 58 del Bajo Urubamba

Las obligaciones de China frente a los derechos indígenas en el Sector Hidrocarburos



Contenido

Presentación.....	5
Introducción	6
I. Contexto actual de la industria del gas en el Perú e inversiones chinas	8
II. La Corporación Nacional de Petróleos de China en el Lote 58: Situación del procedimiento administrativo ambiental	14
III. Debilidades en la gobernanza ambiental y social de proyectos extractivos con inversiones chinas: Caso CNPC en el Lote 58	20
IV. El Estado chino y el caso del Lote 58 a través del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos – EPU	25
V. La vulneración al derecho a la consulta previa en el Lote 58	31
VI. Lecciones aprendidas en el contexto de la promoción del sector Hidrocarburos para la construcción de una visión de desarrollo sostenible en la Amazonía	34
VII. Propuesta de salvaguardas y buenas prácticas para el fortalecimiento de la gobernanza socioambiental de proyectos con inversiones chinas	40
Bibliografía	45



Presentación

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR es una organización civil peruana sin fines de lucro cuyo fin prioritario es contribuir a lograr una Amazonía con bienestar y equidad socioambiental, a partir de la gestión del conocimiento, la incidencia en políticas públicas, el empoderamiento de los actores, el fortalecimiento de la institucionalidad y la promoción de la vigilancia social, en los ámbitos nacional, regional y local.

En este proceso de existencia institucional de 15 años, DAR ha logrado componer una visión institucional y de trabajo bajo la promoción del desarrollo sostenible en el Perú, especialmente en la Amazonía. Actualmente, DAR tiene cuatro programas: 1) Gobernanza y Gestión Ambiental, el cual trabaja incidiendo en una mejora de la política, el marco legal y los proyectos de los sectores de energía e hidrocarburos; 2) Amazonía, centrado en el monitoreo a instituciones financieras internacionales con la finalidad de mejorar los estándares ambientales y sociales que estas instituciones financian; así como el fortalecimiento y promoción de los derechos indígenas a nivel internacional; 3) Cambio Climático y Bosques, centrado en el seguimiento de los procesos, políticas y el marco normativo sobre cuestiones climáticas y recursos forestales y su relación con los derechos humanos; 4) Derechos y Justicia Ambiental, cuyo trabajo se centra en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos, así como la seguridad jurídica de las comunidades nativas y la capacitación de los pueblos indígenas en la legislación nacional para la protección de la biodiversidad.

La presente publicación refleja el trabajo arduo e intenso que se está desarrollando en DAR para conocer la situación actual de los pueblos indígenas que conviven con las actividades extractivas con inversiones chinas, como es el gas del Lote 58, el cual está concesionado a la empresa Corporación Nacional de Petróleos de China (CNPC). Así como reafirmar el trabajo de coordinación e incidencia que se realiza con el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), organización indígena que representa a los pueblos de la cuenca del Bajo Urubamba en la región del Cusco.

Asimismo, este trabajo de investigación es parte del seguimiento y análisis que DAR, en coordinación con COMARU, viene realizando sobre el rol de las inversiones chinas tanto en el Perú como en Latinoamérica. Por ello, es preciso mencionar la creciente presencia de la República Popular China (RPCH) en los principales sectores económicos del país, como es el sector extractivo. De esta manera la RPCH viene incluyendo al Perú dentro de sus proyectos geopolíticos y económicos, reafirmando una relación a largo plazo entre ambos países, relación que, nuestra institución considera, debe ser transparente y pública ante la ciudadanía además de desarrollarse dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y con altos estándares socioambientales; siendo estos los temas que propone DAR para que sean implementadas en proyectos como el Lote 58.

Por otro lado, agradecemos a la organización COMARU, así como a las comunidades del Bajo Urubamba, especialmente a la comunidad nativa de Timpia por permitir el intercambio de conocimientos y expresar la problemática actual de la comunidad, actividades que creemos necesarias para generar propuestas de soluciones y mejores prácticas para las inversiones chinas en el Perú.

Finalmente, invitamos a revisar nuestras propuestas y análisis en busca de mejores escenarios sobre la relación entre países de la región y China.

Introducción

La explotación del gas de Camisea en el Perú ha acompañado a los pueblos indígenas desde la década de los 80 cuando la empresa Shell descubrió los yacimientos en la región de Ucayali¹, son aproximadamente cuarenta años de convivencia de los pobladores indígenas con las industrias extractivas, que han generado cambios e impactos a los modos de vida de dichos pueblos, la mayoría de ellos, irreversibles.

El desarrollo de las actividades de hidrocarburos ha pasado por distintos momentos, en el caso de la explotación del gas, se intensificó luego de la concesión del proyecto de Camisea, mediante la política del Estado peruano denominado “*shock de inversiones*”, en áreas desatendidas históricamente por el Estado² como la Amazonía y los Andes.

“El estado actual de la promoción de inversiones de hidrocarburos presenta ciertas variaciones, como es la creciente presencia de inversiones chinas, mediante una de las empresas más grandes en hidrocarburos de China, China National Petroleum Corporation (CNPC); así como con otro tipo de inversiones a cargo del país asiático, que faciliten la logística para el traslado de recursos, tales como infraestructura de transportes, puertos, etc”³.

Sin embargo, una tendencia que se ha mantenido es la que implementaron proyectos de inversión en medio de marcos legales socioambientales débiles y con vacíos que implican la vulneración de los derechos indígenas, y, peor aún, ahora que dicha situación es conocida, poco se ha avanzado en el reconocimiento efectivo de dichos derechos como el de la consulta previa.

Este fue uno de los motivos por los que el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), organización representativa de los pueblos indígenas de la Amazonía del Cusco, incluyó el caso del Lote 58 en el “*Informe EPU 2018: Vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas*”⁴ (en adelante EPU 2018), enviado al Consejo de las Naciones Unidas para que evalúe a China en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), el mismo que fue recogido en el informe de este Consejo y posteriormente incluido en los compromisos del gobierno chino en el marco de dicho Examen.

Este proceso marca un hito en la relación de las inversiones chinas con América Latina pues pone el foco en asuntos que anteriormente no eran un tema de agenda entre dichos países, tales como:

“la aplicación del principio de extraterritorialidad, a la adopción de nuevas medidas sobre negocios y derechos humanos en línea con las obligaciones internacionales de China, y garantizar que las empresas que operan en zonas de conflicto realicen debida diligencia en materia de derechos humanos, de

1 GAMBOA, C. & DÁVILA, J. (2010). *Los Contratos del Proyecto Camisea: ¿Qué tanto ganamos?*, p.3

2 GAMBOA, C. (2009). *Amazonía, Hidrocarburos y Pueblos Indígenas*.

3 Ídem

4 El EPU 2018 fue presentado por COICA y recoge cinco casos de la cuenca amazónica entre Ecuador, Colombia, Brasil, Venezuela y Perú.

conformidad con los Principios Rectores de Empresas y derechos humanos de las Naciones Unidas⁵.”

Siendo así, debería existir un compromiso expreso por parte del gobierno chino para el desarrollo sostenible de sus inversiones, así como el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas, sin embargo, hasta el momento estos compromisos aún se encuentran en un plano declarativo, siendo su materialización un tema pendiente y urgente, pues en el caso del Lote 58, el proyecto continúa su curso, sin plantear cambios concretos como la implementación de la consulta previa para la siguiente etapa o los cambios que se realizarán en el EIA.

Por ello, el presente informe busca identificar los aspectos relevantes en cuanto a la gobernanza de proyectos realizados o financiados por empresas chinas en la cuenca amazónica de Perú, teniendo como procesos de análisis el derecho a la transparencia y acceso a la información, así como el derecho a la participación ciudadana, sobre los vacíos y flexibilizaciones normativas al Reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos, Decreto Supremo N° 002-2019-EM, cuyos cambios aprobados este año debilitan aún más dicho derecho en cuanto a las condiciones brindadas por el Estado para su adecuada implementación.

Por otro lado, otro derecho a analizar es la consulta previa, el cual, en su momento, no fue cumplido por el Estado al no proporcionar las condiciones necesarias a las comunidades indígenas para su ejercicio; y, a la actualidad el Estado no ha mostrado avances y cambios para las siguientes etapas en cuanto a la implementación de la consulta previa.

Finalmente, se busca identificar lecciones aprendidas del proyecto Lote 58, y en base a ello elaborar propuestas de salvaguardas para la banca china y buenas prácticas para las empresas, de manera que se fortalezca la gobernanza de proyectos de este tipo, y principalmente se cumpla con el principio preventivo del Estado en cuanto a los impactos ambientales.

Es importante mencionar que DAR en alianza con el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) realizaron talleres de fortalecimiento de capacidades realizados en la comunidad de Timpía, ubicada en el Bajo Urubamba, región Cusco, sobre consulta previa, el marco normativo del sistema de evaluación ambiental, procesos de negociación por compensación, entre otros temas vinculados al respeto de los derechos humanos en la implementación de proyectos de infraestructura.

Ambos espacios albergaron a pobladores de distintas comunidades del distrito de Megantoni, quienes contribuyeron con el análisis del presente informe, debido a la información, opiniones y percepciones que proporcionaron sobre las actividades gasíferas y la presencia de CNPC en las comunidades donde se ubica el proyecto.

⁵ Ver: <https://www.dar.org.pe/noticias/naciones-unidas-pide-a-china-que-respete-principio-de-extraterritorialidad/>

I. Contexto actual de la industria del gas en el Perú e inversiones chinas

En el año 2014, el mercado de hidrocarburos atravesó por una desaceleración en los precios del gas y petróleo, según CEPAL, las razones recaen en factores geopolíticos, como:

“1) La excesiva oferta del petróleo de los principales productores como Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia generó un superávit de cerca de 1 millón de barriles/ día respecto al consumo petrolero mundial, lo cual generó una competencia con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (integrado por Arabia Saudita, Kuwait, Irán, Irak y Venezuela), que con el objetivo de no perder posición en el mercado mantuvo los precios bajos de manera que pudiera competir con los grandes productores; y 2) La reducción de la demanda de petróleo por parte de países europeos y asiáticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual representa la mitad del consumo mundial, así como por China en el 2015 a causa de su desaceleración económica; generando la volatilidad del mercado de materias primas y expectativas en torno a la permanencia de bajos precios del petróleo a mediano plazo⁶.”

Estos factores desarrollados por países con mayor producción, condicionan la situación de las inversiones en hidrocarburos en países con menos influencia en el sector, como es el Perú, tal es así que, el Perú experimentó una reducción en la inversión, además de que muchos cumplieron su plazo de concesión sin solicitar la renovación⁷.

Foto: DAR



6 ARROYO, A. & COSSÍO, F. *Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile. 2015, p. 17

7 Perupetro. Ver: <https://www.perupetro.com.pe/wps/connect/corporativo/947ab63c-e46e-42d3-a3dc-5d3bd1a8d99a/ESTAD%3%8DSTICA+ANUAL+DE+HIDROCARBUROS+2018.pdf?MOD=AJPERES&2018>

Cuadro 1. Contratos en el sector Hidrocarburos 2018-2019

RESUMEN EJECUTIVO 2009 - 2018												
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
CONTRATOS	SUSCRITOS	13	2	5	-	-	2	5	-	3	0	
	VIGENTES	87	85	82	80	74	68	65	51	46	41	
GEOFÍSICA	SÍSMICA	2D (Km)	5,966.87	7,405.46	5,070.18	1,332.85	1,167.92	2,035.90	6,426.61	108.95	-	313.4
		3D (Km2)	2,497.20	4,270.57	3,018.01	2,392.47	2,040.05	483.93	-	-	-	-
	AEROGRAVIMETRÍA / GRAVIMETRÍA (Km) (*)	83,077	12,287	28,996	15,021	10,841	14,619	-	-	-	859	
	AEROMAGNETOMETRÍA / MAGNETOMETRÍA (Km)	83,210	12,262	28,929	15,021	10,841	14,624	-	-	-	859	
POZOS PERFORADOS	DESARROLLO	147	214	222	197	85	101	80	44	135	170	
	CONFIRMATORIO	6	3	5	2	2	-	3	-	-	-	
	EXPLORATORIO	6	6	15	9	7	12	4	-	4	5	
	TOTAL	159	223	242	208	94	113	87	44	139	175	
PRODUCCIÓN FISCALIZADA	HIDROCARBUROS LÍQUIDOS (MBPD)	145.28	157.20	152.72	152.98	167.52	172.73	149.40	135.10	134.34	134.35	
	PETRÓLEO	71.03	72.70	69.55	66.65	62.90	69.30	58.01	40.36	43.56	48.87	
	LGN	74.25	84.50	83.16	86.33	104.62	103.43	91.40	94.73	90.78	85.48	
	GAS NATURAL (MMPCD)	336.11	700.30	1,099.09	1,144.25	1,179.61	1,250.43	1,208.89	1,350.90	1,252.19	1,230.81	
INVERSIÓN (MM US\$)	EXPLORACIÓN	554.53	638.18	794.22	946.20	492.77	501.96	312.96	47.34	17.08	40.76	
	EXPLOTACIÓN	600.71	783.27	1,047.52	933.72	902.86	701.29	441.71	292.64	469.79	561.17	
	TOTAL	1,155.24	1,421.44	1,841.74	1,879.91	1,395.63	1,203.25	754.67	339.98	486.87	601.93	
INGRESOS PARA EL ESTADO (MM US\$)	CONTRATO DE LICENCIA	859.12	1,319.57	1,998.33	1,894.75	1,932.67	1,605.61	730.47	627.40	793.04	1,030.35	
	CONTRATO DE SERVICIO	54.10	73.89	1.00	105.03	88.27	85.02	39.97	32.86	36.79	67.78	
	TOTAL	913.22	1,393.46	1,999.33	1,999.78	2,020.94	1,690.63	770.44	660.25	829.83	1,098.13	

Fuente: Perupetro

Como se puede observar, los ingresos para el Estado entre los años 2015 al 2017 presentan una disminución, siendo proporcional a la disminución de la suma total de los contratos vigentes y suscritos, esta situación se presenta en el mismo periodo que reporta CEPAL sobre la crisis mundial de los precios de hidrocarburos a nivel mundial.

Siendo así, se entiende que las inversiones de hidrocarburos en el Perú se desarrollan de manera interdependiente con el contexto global; sin embargo, esta realidad no es evidenciada cuando el sector de hidrocarburos del Estado peruano propone realizar cambios legales para la promoción de inversiones, sino que justifica dichos cambios, debido a los excesivos trámites administrativos, los conflictos sociales, y la poca confiabilidad de los inversionistas para invertir en el Perú.

Esta justificación fue evidente en el Dictamen⁸ que proponía modificar la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221, entre los años 2017-2018, el cual pretendía reformar las condiciones para las inversiones en el sector, brindando facilidades contractuales, incentivos económicos, flexibilizando la normativa e institucionalidad ambiental y transgrediendo los derechos de los pueblos indígenas.

La excesiva confianza que tiene el sector para proponer este tipo de reformas responde también a un factor fundamental para darle viabilidad a estas iniciativas: el modelo económico del Estado, sin tener en cuenta el marco legal socioambiental conexo a la actividad económica, y tampoco las políticas públicas del Estado, ni los pedidos de sociedad civil que buscan brindar sostenibilidad a las inversiones, así como altos estándares socioambientales⁹.

Por otro lado, China se ha establecido como socio estratégico del Perú en el sector Hidrocarburos, cuando la CNPC anunció la adquisición de la participación peruana en Petrobras, lo que dio a las compañías chinas el control de alrededor del 40 por ciento de la producción de hidrocarburos nacional¹⁰.

Es así como China, con una sola empresa, abarca una importante proporción de los recursos energéticos, cuya extracción no necesariamente tiene el objetivo de abastecer la demanda poblacional del Perú, sino sus propias necesidades, pues *“por primera vez en su historia China depende del exterior para asegurar la existencia de su población (18% de la población global)”*¹¹, siendo la región una fuente de recursos naturales para lograr ese propósito.

Además, las inversiones chinas presentan una importante diferencia con otros países, la cadena de producción y adquisición del recurso es asegurada mediante proyectos que permitan ese acceso, tales como carreteras, puertos, hidrovías, es decir, China ha pensado en las condiciones logísticas que agilicen el transporte de los recursos, como prueba de ello están los distintos Memorándums de Entendimiento firmados entre Perú y China; los cuales generan compromisos para la realización de puertos, carreteras, etc.

Teniendo en cuenta el interés del Perú para generar proyectos de infraestructura, manifestado en la Política Nacional de Competitividad y Productividad, el país ha encontrado a un socio que encaja en sus expectativas, pero desde una posición de exportador de materia prima y receptor de inversiones, limitando el desarrollo de la exportación de productos con valor agregado; mientras que China tiene una posición ventajosa, debido a su capacidad económica que le permite ser el que maneja las condiciones de negociación¹².

8 El Dictamen recaído en los proyectos de Ley acumulados N° 98/2016-CR “Ley que defiende los intereses del Estado y de los usuarios en la explotación de los Hidrocarburos”, N° 1525/2016-CR “Ley de fortalecimiento de PERÚPETRO S.A.”, y N° 2145-2017-PE “Ley de promoción de la Industria de Hidrocarburos”.

9 DAR. (2018). *Hacia una Nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos: Análisis del Dictamen*. Ver: http://www.dar.org.pe/archivos/LOH_vf.pdf

10 Universidad Pacífico & DAR. (2019). *Economía, Ambiente y Derechos Humanos en las inversiones chinas en América Latina*, p.13

11 DAR. (2019). *Entre la geopolítica y la sostenibilidad, ¿es posible un nuevo marco de cooperación para la sostenibilidad en las relaciones comerciales entre China y Perú?*, p. 6

12 Esta relación se evidencia en las negociaciones para el TLC China-Perú, donde el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) manifestó que China no aceptaría incluir un capítulo ambiental, a pesar de que el Perú considero dicho aspecto en otros tratados similares con la Unión Europea y Estados Unidos.

1.1 La influencia del modelo económico en el Lote 58

a. El modelo económico y su impacto en las comunidades locales

El Título III de la Constitución Política del Perú sobre el Régimen Económico del país, en su artículo 58 dispone que el Estado peruano se dirige sobre el modelo de economía social de mercado.

“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”

Con esta disposición, el Estado permite que el sector privado tenga una influencia importante para invertir en los principales sectores del país, y principalmente dispone que el Estado tenga una presencia mínima para el desarrollo económico del sector privado, esto se materializa mediante reglas de juego flexibles y condiciones favorables para viabilizar las inversiones.

A su vez, tal como lo indica el art 58°, el Estado orienta el desarrollo del país mediante el mejoramiento y proporción de los servicios básicos, cumpliendo con ello con sus obligaciones para garantizar el ejercicio de los derechos humanos como la salud y educación; a su vez para que estos derechos sean ejercidos de manera adecuada, es necesario que se cuente con otros servicios básicos como infraestructura y energía, es aquí donde entra a tallar los principales proyectos energéticos del país como el Lote 58, el cual es la principal fuente de abastecimiento del Oleoducto Sur Peruano.

En la misma línea, el modelo económico del Perú permite que la generación de infraestructura para brindar los principales servicios básicos sea realizada sobre una visión principalmente empresarial, es decir generando rentabilidad a las inversiones, esta lógica, de acuerdo a las distintas experiencias ha generado perjuicios tanto a la seguridad jurídica del Estado, como a los derechos de los ciudadanos, debido a la falta de transparencia, planificación, y la presencia del Estado mediante políticas integrales y la fiscalización para el cumplimiento de las normas por parte de los inversionistas.

La evidencia de cómo es que el modelo económico tiene fallas se manifiesta en el desproporcional desarrollo económico de los distintos sectores del país, particularmente, el sector Hidrocarburos entre los años 2008 al 2018 tuvo ingresos al fisco por:

Cuadro 2. Ingresos en dólares por contratos de licencia y de servicio. 2008 - 2018

Contratos	Monto
Licencia	14,003,944,777.08
Servicio	761,342,283.39
Total	14,765,287,060.47

Fuente: Perupetro¹³

¹³ Ver cifras completas : <https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/4679b320-2650-417e-8fd2-565e783b026e/IF+Historico+2008-2018.pdf?MOD=AJPERES&IF%20ANUAL%202008-2018>

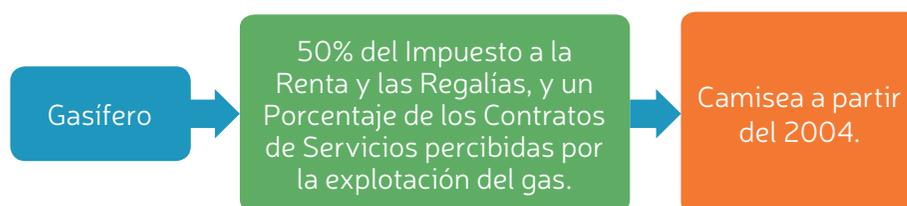
Cabe mencionar que la importancia de los hidrocarburos retorna para el Perú, en menor medida en comparación al década de los sesentas¹⁴, gracias al boom del gas natural, cuyos pozos están ubicados principalmente en la Amazonía¹⁵.

Sólo así, a mediados del 2000, la Amazonía cobra importancia para el Estado peruano debido a la explotación del gas¹⁶, actualmente casi el 100% de gas natural se extrae en la selva, mas no se evidencian grandes avances para mejorar las condiciones de vida, ni para el ejercicio de derechos de los ciudadanos.

Siendo así, la transferencia de retribuciones a las distintas regiones se da mediante dos principales conceptos: 1) el Fondo Camisea (FOCAM) el cual entre los años 2008 al 2019 se dirigió a las regiones Ucayali, Ica, Ayacucho, Huancavelica y Lima¹⁷. 2) Por su parte Cusco, donde se ubican los lotes 88, 56, 57 y 58, fue el departamento más beneficiado por la asignación del concepto de canon gasífero \$ 9,003,623,885.60¹⁸, entre los mismos años.

Las regalías, de acuerdo a la Ley N° 27506, son un impuesto para aquellos proyectos en explotación, posteriormente el Estado peruano distribuye este impuesto “a los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas¹⁹”

Gráfico 1. Constitución del Canon gasífero



Fuente: MEF

En la misma línea, la distribución de las regalías benefició principalmente a la región del Cusco²⁰ con el boom del gas de Camisea, siendo el distrito de Echarate el que recibió la mayor parte de regalías; sin embargo para el año 2016 los pueblos indígenas demandaron la creación del distrito de Megantoni, debido a la desigual distribución de los recursos obtenidos por el gas, así como los limitados e inexistentes avances para brindar servicios a los pueblos indígenas.

Por ello, actualmente, la ubicación política del Lote 58 es el distrito de Megantoni, el cual recibió S/294 millones de canon para el año 2018²¹, con esta retribución Megantoni tuvo y tiene la oportunidad de mejorar las condiciones de vida de sus

14 En el gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962) en Perú fue exportador neto de hidrocarburos.

15 BARRANTES, R. & GLAVE, M. Ed. (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: GRADE, IEP, p.133.

16 DAR. (2010). *Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?*

17 Ver cifras completas: <https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/f453b4d2-29e7-4a41-8902-adf927db7a11/Focam+Detalle+Set.pdf?MOD=AJPERES>

18 Ver cifras completas: <https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/e09914e3-6547-4175-a057-77e246d00d77/Regalia+Historica+2008-2018.pdf?MOD=AJPERES&Regalias%20anual%202008-2018>

19 Ver: <https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/canon>

20 BARRANTES, R. & GLAVE, M. Ed. (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: GRADE, IEP, p.131.

21 Ver: <https://ojo-publico.com/1178/alcalde-de-megantoni-damos-el-gas-de-camisea-lo-exportan-pero-en-que-nos-beneficia-a-nosotros>

centros poblados, representando además un reto en cuanto a la gestión pública de los recursos por parte del nuevo distrito, sobre este punto específico nos referiremos más adelante.

Mapa 1. Distrito de Megantoni

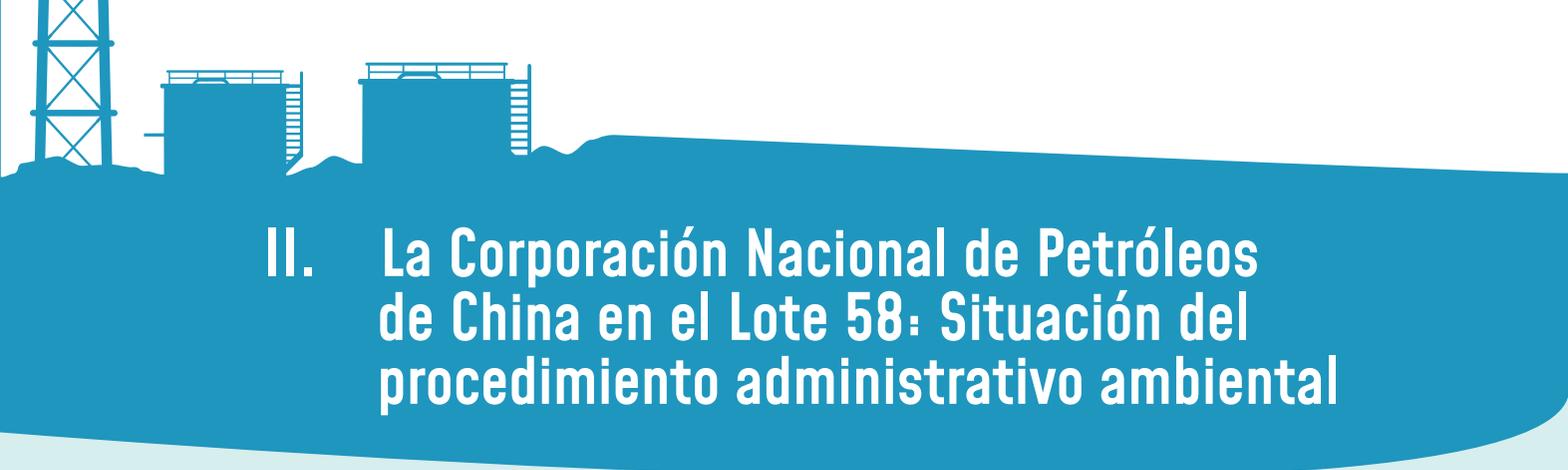


Ahora, contrastando los avances en cuanto a la reducción de brechas de necesidades básicas, y la reducción de la pobreza en función a los ingresos del canon en la región del Cusco, para ello se usará con la información de los censos nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

En principio, los niveles de pobreza llegan a cifras entre 23 a 26% y 2.9 a 4.4% de pobres extremos, cifras que preocupan en una de las regiones que cuenta con las mayores fuentes de gas del país, además de los yacimientos mineros, entre otras actividades económicas de alta rentabilidad para la región.

A su vez, existen cifras que evidencian ausencias en cuanto a la provisión de servicios básicos como el acceso al agua potable, para el cual 57% de la población no cuenta con dicho derecho y/o servicio, esta deficiencia es uno de los factores principales para hablar de calidad de vida, pues de ello depende la prevención y tratamiento de enfermedades, la seguridad alimentaria, entre otras actividades para el desarrollo de la vida digna.

Por otro lado, el porcentaje de anemia entre niños y adultos es de 55.3%, frente a ello, se presentan cuestionamientos sobre la calidad de las políticas sociales sobre la seguridad alimentaria, la prevención y controles de salud. Cusco es uno de los departamentos más importantes del país, debido a razones políticas y económicas, a pesar de ello, las políticas públicas de carácter social no están siendo adecuadas para su desarrollo, las causas pueden ser diversas, pero las consecuencias se sienten en los más vulnerables como son los pueblos indígenas, que por razones de cercanía a las ciudades principales, tienen menos accesos a los servicios básicos.



II. La Corporación Nacional de Petróleos de China en el Lote 58: Situación del procedimiento administrativo ambiental

El Lote 58 está ubicado en la zona del Bajo Urubamba, cuenca del Urubamba, departamento de Cusco, cuenta con una extensión de 3401.34 km², en términos socioambientales el proyecto resulta complejo, ya que el proyecto se superpone a los territorios de los pueblos indígenas como Tangoshiari, Carpintero-kirigueti, Kochiri, Camisea, Puerto Huallana, Mayapo, Ticumpina, Camaná, Timpía, Chirumbia, Cashiriari, Segakiato, Shivankoreni y Poyentimari; así como a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Comunal Machiguenga considerada como un área natural protegida de uso directo²² y al Santuario Nacional Megantoni, Parque Nacional Otishi y Reserva Comunal Ashaninka. Entonces, debido a dichas características, las medidas, evaluaciones y demás mecanismos de gestión socioambiental deberían ser rigurosas y dentro de los correspondientes marcos legales.

Sin embargo, de la revisión de los distintos documentos, tanto el contrato como los estudios ambientales presentados desde el año 2007, se identifica, principalmente, la ausencia de la implementación de la consulta previa. Si bien es cierto, el sector hidrocarburos cuenta con la Resolución N° 209-2015-MEM/DM²³, donde se define los momentos de consulta, la mayoría para ductos, resaltamos las siguientes: a) Modificación de la concesión (solo si se trata de ampliación y antes de otorgar la modificación) y b) Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos (antes de emitir Decreto Supremo). Cabe señalar, que aún quedan varios lotes de hidrocarburos en la amazonía, anteriores a la norma que no contaron con un proceso de consulta previa, a pesar de que el Perú ya había suscrito el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, dicha norma no incluye al EIA a pesar de ser una medida administrativa como materia de consulta.

Al respecto, el EIA en cuanto es una medida administrativa que evalúa los impactos de un proyecto, debe ser materia de consulta debido a que dichos impactos afectan directamente en el adecuado desarrollo de la vida de los pueblos indígenas, sobre este punto se desarrollará más adelante con mayor detalle.

Entonces, es preciso mencionar que el Lote 58 comprende distintos procedimientos de estudios ambientales, los cuales iniciaron en el año 2007 y continúan en la actualidad; por lo que es necesario relatar a modo de línea de tiempo cuáles fueron los momentos e instrumentos ambientales que fueron presentados, tanto por Petrobras, y luego por CNPC al asumir la titularidad del proyecto:

1. En un primer momento, en el año 2005, el Lote 58 fue concesionado a la empresa Petrobras Energía Perú S.A, firmando el contrato de Licencia para

22 COICA. (2018). *Informe EPU 2018: Vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas*, p. 14

23 Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/OTROS/RM%20209-2015-MEM-DM.pdf>

la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 58²⁴ con Perupetro, como contraparte peruana.

2. Sobre los términos del contrato, en el año 2007 Petrobras presentó ante el MINEM el Estudio de Impacto Ambiental y Social (EISA) del proyecto de prospección sísmica 2D-3D y perforación exploratoria. El estudio fue aprobado el mismo año y comprendía las siguientes actividades:
 - a. La prospección sísmica 2D de hasta 432,77 Km.
 - b. La perforación del primer pozo exploratorio Urubamba 1X.
 - c. En función a los resultados de las actividades indicadas se realizarían:
 - d. La prospección sísmica 3d de hasta 751,425 km².
 - e. La perforación de pozos exploratorios adicionales al Urubamba 1x, para lo cual se han determinado seis (06) prospectos o pozos.
3. Cabe mencionar que para el año 2013, se descubre el caso de corrupción que ha colocado a la mayor empresa estatal de América Latina, Petrobras, como centro de una investigación sin precedentes en su historia, el conocido caso “Lava Jato”. El alcance de este proceso junto a las implicaciones políticas y económicas a las que llegó no sólo afectaron a Brasil, sino a toda la región, debido a los distintas empresas y proyectos que involucró el caso, la construcción del Gasoducto Sur Peruano, el cual fue adjudicado a la asociación empresarial conformada por las compañías Odebrecht y Enagás²⁵. Debido a este contexto, Petrobras dispone sus acciones a CNPC.
4. Entonces, para el 2013, la empresa CNPC compró la totalidad de las acciones y continuaron con las operaciones, y en el año 2014 asumió el rol de garante corporativo, por lo que CNPC asume la responsabilidad de las obligaciones de Petrobras, siendo así, asume como titular el procedimiento del EIA del proyecto de “Prospección de 782,41 km. de líneas sísmicas 2D y Perforación de hasta 12 Pozos exploratorios en el Lote 58”, el mismo que fue aprobado por el MINEM en el año 2015.
5. En el mes de noviembre del 2015, el MINEM aprobó el EIA del “Proyecto de 782,41 Km. de Líneas Sísmicas 2D y Perforación de 12 pozos exploratorios”, el cual consistía en la Prospección de 782,41 km. de líneas sísmicas 2D y la perforación de hasta 12 pozos exploratorios.

“Al respecto, en la zona de selva, la prospección sísmica puede resultar en la deforestación y en la fragmentación de hábitats, asimismo, es una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad y poblaciones de especies silvestres. Además, es necesario que el instrumento ambiental evalúe adecuadamente los riesgos ambientales y sociales por generación de desechos líquidos y sólidos (incluyendo residuos peligrosos)”²⁶.

A su vez, tenía como zona de intervención las comunidades nativas de Tangoshiari, Kochiri, Mayapo, Camaná, Ticumpinía, Timpía, Chirumbia (ampliación), Puerto Huallana, y Cashiriari; y los asentamientos rurales de colonos: Kuway y Túpac Amaru, consideradas como parte del área de influencia directa (AID); así como

24 Aprobado por el D.S N° 017-2005-EM con fecha 17.06.2005

25 Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. (2015). *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano*, p. 119

26 Lu, Mercedes & ELAW (2014) *Comentarios a la propuesta de exonerar los proyectos de prospección sísmica de elaborar EIAs detallados*. Citado en: DAR. (2018). *¿Reforma con Estándares? Análisis crítico de la propuesta de nueva Ley de Hidrocarburos*.

en Kirigueti, Shivancoreni y Camisea como parte del área de influencia indirecta (All). Las operaciones se proyectaron aproximadamente para dos (2) años, según el cronograma presentado en el EIA, es decir, culminaría entre el 2017 y 2018.

Actualmente, la empresa CNPC está en el proceso de negociación para la compensación en la comunidad de Timpía, a pesar de que según el cronograma presentando esta etapa se realizaría previamente a la etapa de perforación y exploración de los pozos. Es en este proceso que DAR estuvo acompañando a la comunidad mediante la organización que los representa, COMARU.

Siendo así, el presente trabajo centra su análisis ambiental en este EIA, debido al proceso actual de compensación, el cual debería ser proporcional a los impactos y uso de los recursos naturales, sin embargo, a partir de la información otorgada por la comunidad de Timpía, se identificó que el monto de la compensación es mínima, y no queda claro sobre qué metodología se establece dicho monto, pues se trata de insertar un valor monetario a los recursos afectados, por lo que la elaboración de dicho método debe ser transparente y dialogado con la comunidad e instituciones del Estado.

6. A su vez, en el año 2015 se realizó la modificación del *Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Prospección de 782,41 km de Líneas sísmicas 2D y perforación de hasta 12 pozos exploratorios para la ubicación del campamento Base Urubamba – Lote 58*; cabe señalar que según la Ley del SEIA el plazo máximo de estos estudios es de 5 años, por lo que para el 2020 debería ser actualizado o perdería su vigencia.

El objetivo de la modificación fue la construcción de un campamento base, cuyos trabajos se dividen en cuatro etapas:

Cuadro 3. Etapas de la construcción del Campamento Base Urubamba - Lote 58

Etapas	Actividades
Movilización	Movilización del personal, equipos, materiales y maquinarias.
Construcción	Movimiento de tierras.
	Nivelación del terreno.
Operación	Construcción del Campamento Base Urubamba.
	Operaciones en el Campamento Base Urubamba.
Abandono	Desmovilización de equipos, personal, materiales y maquinarias.
	Revegetación del área intervenida.

Fuente: CNPC PERÚ, 2015.

Además, el campamento Base Urubamba incluye 28,74 ha., que incluye el área de la plataforma de descarga, la rampa de acceso al río y la zona de acceso a los pontones. Sobre dicha área se instalaron plataformas y vías de acceso, zona de almacenamiento, talleres y otras facilidades.

Al respecto, un Estudio de Impacto Ambiental tiene que ser específico con sus actividades y construcciones a realizar, por lo que no puede señalar “otras facilidades” como una actividad pues no hay forma de prevenir los impactos, o exigir una adecuada implementación de dichos trabajos, por lo que cabe la pregunta ¿cuáles fueron dichos trabajos?

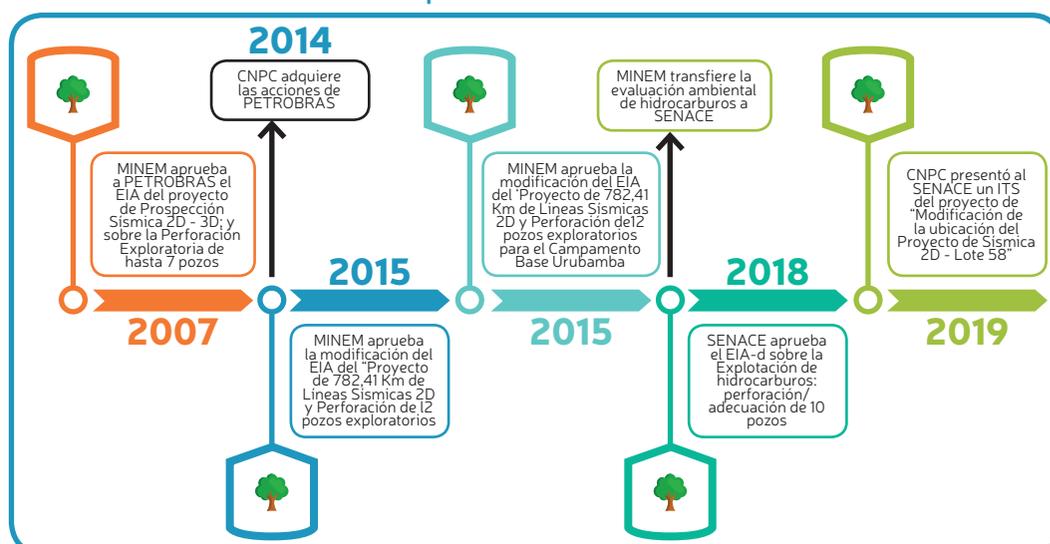
7. También en el año 2015, se realizó la declaratoria de descubrimiento comercial en el Lote 58 por parte de CNPC, y se confirmó la filiación gasífera del área de Camisea y lotes contiguos²⁷.
8. Por otro lado, en el año 2018, SENACE otorgó la Certificación Ambiental del “Proyecto de Desarrollo del Lote 58 mediante Resolución Directoral Nº 00041-2018-SENACE-PE/DEAR²⁸. Dicho proyecto tiene como objetivo la explotación comercial de gas en los yacimientos Urubamba, Picha, Taini y Paratori del Lote 58.

A su vez, contempla la perforación/adequación de diez (10) pozos de desarrollo para la extracción de gas y condensados, así como la construcción y operación de líneas de flujo y facilidades de producción para la recolección, proceso, transferencia y entrega de la producción de gas natural y condensados hasta los usuarios finales. Asimismo, incluye la ampliación del Campamento Base Urubamba y la construcción de la locación Urubamba B y Planta de Procesamiento de Gas.

A su vez, SERNANP mediante la RJ 003/2019-SERNANP-JRCM²⁹, otorgó ingreso a la Reserva Comunal Machiguenga para realizar evaluación de recursos naturales y medio ambiente por el periodo de seis meses, en el marco la Resolución Jefatural primigenia autorizado el ingreso para evaluación de recursos naturales para el Monitoreo de biodiversidad establecido en la estrategia de manejo ambiental del EIA del “Proyecto de prospección Sísmica 2D y Perforación de hasta 12 pozos Exploratorios Lote 58”.

9. Los avances sobre el EIA continúan su procedimiento mediante modificaciones, este año CNPC Perú presentó al Senace su informe técnico sustentatorio (ITS) del proyecto de “Modificación de la ubicación del Proyecto de Sísmica 2D – Lote 58” para la modificación de la ubicación del proyecto de sísmica 2D en el lote 58.

Gráfico 2. Línea de tiempo de los estudios ambientales del Lote 58



Elaboración propia

27 Ver: https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/perupetro%20s.a./historia/lut/p/z/04_Sj9CPyKssyOxPLMnMz0vMAfIjo8zi_YxcTtW8TAy93AN8LQwCTUJcvEKADF8fa_3g1GL9gmxHRQBkwZvu/

28 Ver: https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/lote58/Ayuda-Memoria_Lote58-2018.pdf

29 Ver: http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/baselegal/Resoluciones_Jefaturales/MACHIGUENGA/2019/R%20JEFATURAL%20RCM%2003-2019-SERNANP.pdf

Entonces, el proyecto incluye tres (3) procedimientos de EIA, una Modificación de EIA, y un ITS, ninguno de estos tres procedimientos de EIA, ni la modificatoria pasaron por consulta previa, vulnerando de esta manera, el derecho a la consulta previa; además, de la revisión de algunos documentos, se infiere que presentan una serie de deficiencias en cuanto a la participación ciudadana, transparencia y acceso a la información³⁰.

Al respecto, la organización COMARU, en el mes de diciembre presentó una carta solicitando dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 014-2005-EM, el cual aprobó el Contrato de Licencia para la Explotación y Exploración de Hidrocarburos en el Lote 58 y sus modificaciones para omitir el Convenio 169 de la OIT y vulnerar el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas afectados.

Cabe mencionar que, pese a que el procedimiento del EIA implica una toma de decisiones en el ámbito administrativo susceptible a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, esto no ha sido materia de consulta previa en el sector Hidrocarburos, generándose una serie de vicios al Convenio 169 de la OIT, así como a la Ley y Reglamento de Consulta Previa. Sobre ello, la Defensoría del Pueblo ya ha señalado estar de acuerdo con la aplicación de la consulta previa al EIA en el caso minero; sin embargo, aún el SENACE no acepta esta posibilidad negándose a la fecha de implementar consulta previa en EIA.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado mediante su Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI³¹ señalando la responsabilidad del SENACE en cuanto a la implementación de la consulta previa para EIA, en base al artículo 9 de la Ley N° 29785, “que vincula directamente a todas las entidades estatales incluidos los órganos del Poder Ejecutivo; en estricta aplicación de los principios de legalidad y jerarquía normativa”. Siendo así, existen una serie de argumentos a desarrollar para argumentar la pertinencia, necesidad y obligación del Estado en el reconocimiento de este derecho.

2.1 Sobre el EIA del “Proyecto de 782,41 km de Líneas Sísmicas 2D y Perforación de 12 pozos exploratorios”

Un Estudio de Impacto Ambiental del sector Hidrocarburos incluye información trascendente para conocer los impactos socioambientales que generará al ambiente un determinado proyecto; por ello, la evaluación de este instrumento genera efectos tanto para la empresa, Estado y la ciudadanía. Entonces, dicha información debe ser rigurosa y objetiva, además de cumplir con el marco legal, y superar los vacíos o la falta de claridad en base a estándares internacionales.

Siendo así, al hablar de un procedimiento de EIA, se involucran, por un lado, una serie de derechos de los ciudadanos, pues se evalúan los impactos en la medida que afectan la calidad de los recursos, por lo tanto, la vida y salud de los ciudadanos; y desde otro lado implican responsabilidades y obligaciones del Estado en cuanto a su rol garantizador de derechos y responsable de las instituciones

³⁰ Actualmente, CNPC cuenta con un contrato de licencia para la explotación y exploración del Lote.

³¹ Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Inf-001-2019-PPI-Consulta-previa-y-EIA-proyecto-Coroccohuayco.pdf>; también: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/NP-164-19.pdf>

administrativas; y por último, incluye responsabilidades, obligaciones y derechos de las empresas, ya que es el actor que genera y recoge la información en base a los lineamientos que dispone el Estado.

A su vez, la información detallada permite que el Estado y la ciudadanía puedan analizar y entender los impactos socioambientales para tomar decisiones adecuadas y oportunas. En esta parte del análisis se realizan algunas observaciones generales a partir del segundo EIA, del “Proyecto de 782,41 km de Líneas Sísmicas 2D y Perforación de 12 pozos exploratorios”, que CNPC presentó, y que actualmente sigue vigente, debido a que se está realizando la compensación económica en cumplimiento de los acuerdos incluidos en dicho EIA.

En el caso de los impactos detallados en el EIA “Proyecto de 782,41 km de Líneas Sísmicas 2D y Perforación de 12 pozos exploratorios” presentado en el año 2015, en una primera revisión, no permiten entender la magnitud de cada impacto, pues no se brinda explicaciones sobre la relación entre el impacto al recurso y la vida de las personas; es decir, la información resulta superficial y compleja para tomar una decisión en cuanto a cómo dicha actividad afecta la vida de las personas.

Por ejemplo, los impactos señalados en cuanto a la calidad de suelos, debido a la perforación de los pozos y el uso de explosivos usados por la sísmica, generarían la transformación, alteración y pérdida de recursos naturales; otro impacto señalado es la afectación de la calidad del agua, debido al uso de materiales y vertimientos; sin embargo, no se explica cómo dicha transformación impacta en el desarrollo normal de las personas, así como de la comunidad, tanto en sus prácticas culturales, como la caza, pesca y la relación con el territorio.

A su vez, la forma de resolver o tratar los impactos generados es mediante diferentes mecanismos como los planes de mitigación, programas de monitoreo, entre otros, que permitan prevenir y compensar los impactos; para ello, la participación de los comuneros involucrados en estos procesos es indispensable. En la implementación de mecanismos de participación; sin embargo, en el caso del Lote 58, de acuerdo a la información de los comuneros, estos mecanismos no fueron implementados, pese a ser parte del EIA, donde se establece la generación de programas de vigilancia fluvial.

Entonces el aspecto socioambiental del proyecto Lote 58 se encuentra en medio de irregularidades e incumplimientos, generándose un problema complejo a largo plazo, pues la experiencia en el Perú nos dice que los impactos del sector Hidrocarburos siempre saltan a la luz mediante conflictos sociales³².

En el caso del Lote 58, el sector se encuentra en un escenario de oportunidad de mejorar la gestión socioambiental, fortaleciendo los mecanismos para que las empresas cumplan con los estándares, e implementando lineamientos ya existentes como los distintos enfoques para los procedimientos de evaluación ambiental como el enfoque intercultural, de derechos humanos, y de género, y principalmente implementando la consulta previa para el EIA, teniendo en cuenta que nunca se ha realizado una consulta previa a este proyecto ni a ningún otro proyecto de hidrocarburos en el Bajo Urubamba.

³² Los derrames petroleros son ejemplo de ello, la atención a dichas emergencias fue tardía, ahora el Estado resuelve problemas más complejos como la afectación a la salud, vida de las personas; en muchos casos se careció de vigilancia ciudadana, mejor control de las empresas; atención y prevención por parte de las instituciones.



III. Debilidades en la gobernanza ambiental y social de proyectos extractivos con inversiones chinas: Caso CNPC en el Lote 58

3.1 La participación ciudadana e inversiones chinas

El sector Hidrocarburos cuenta con su Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 002-2019-EM, este fue modificado en enero del presente año, siendo una de las modificaciones más graves la eliminación de la vigilancia y monitoreo como una etapa del proceso de participación ciudadana, flexibilizando de esta manera, el derecho a la participación efectiva durante toda la vida de un proyecto³³.

El Reglamento derogado, Decreto Supremo N° 012-2008-EM, no garantizaba por sí solo, el cumplimiento efectivo del derecho a la participación, debido a fallas en la metodología de espacios y mecanismos de participación, por lo que requerían fortalecer e integrar el aspecto intercultural para los pueblos indígenas. Los cambios del nuevo Reglamento debilitan aún más dicho proceso, por lo que se puede evidenciar la fragilidad de la institucionalidad de los derechos indígenas y ciudadanos frente a los intereses para flexibilizar los procedimientos para agilizar las inversiones.

Los mecanismos y espacios del proceso de participación ciudadana para la aprobación de un EIA, aún son insuficientes para hablar de la participación efectiva, tal como se realizó en el EIA *del Proyecto de Prospección de 782,41 km. de Líneas sísmicas 2D y perforación de hasta 12 pozos exploratorios para la ubicación del campamento Base Urubamba – Lote 58*, donde se realiza sólo como espacios informativos, mas no de participación donde se recojan las recomendaciones, resuelvan las dudas de los pobladores, y, principalmente se informe adecuada y oportunamente sobre los impactos ambientales del proyecto, de manera que permita un adecuado análisis y toma de decisiones por parte de las comunidades.

En función a ello, muchos de los integrantes de las comunidades ubicadas en las zonas de influencia del proyecto, no conocen los impactos socioambientales, o las características del mismo, como la empresa que lo ejecuta, el monto de inversión, y las obligaciones que tiene con las comunidades y el Estado.

Justamente, para fortalecer los derechos indígenas, según el Reglamento anterior, los proyectos de hidrocarburos tenían la obligación de implementar la tercera etapa del proceso de participación, mediante los programas de vigilancia y monitoreo, otorgando de esta manera un rol a la ciudadanía para la observación del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental

³³ DAR. (2019). *Primeras Observaciones al Reglamento de participación ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 002-2019-EM*



de la empresa, generando a su vez, el ejercicio del derecho a la participación. Esta obligación fue eliminada con Decreto Supremo N° 002-2019-EM.

En la misma línea, una experiencia de estos programas fue el Proyecto de Monitoreo Ambiental del Bajo Urubamba (PMAC-BU), el cual monitoreaba los lotes 56 y 88. Sin embargo, esta práctica no fue replicada en el lote 58, donde se propuso la creación del programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana denominado “Oyaima”, el cual no ha sido implementado.

Ante estas nuevas normas, las empresas encargadas de los proyectos se limitarán al cumplimiento de la norma, es decir si esta es débil, la empresa se desempeñará bajo este marco normativo, pues no tiene una obligación expresa de generar mejoras; sobre esta lógica es que viene desempeñándose la empresa CNPC, y las inversiones chinas, como prueba de ello, son las actas de participación ciudadana del expediente del Lote 58, las cuales muestran haberse realizado como espacios informativos y no participativos.

En parte, de acuerdo a la información obtenida por China Accountability Project³⁴, la lógica china es una manifestación de su marco normativo ambiental y de derechos indígenas, pues en China no existen normas que abarquen los derechos indígenas, y cuentan con una norma ambiental del año 2015, la cual tuvo como detonante para su actualización los altos niveles de contaminación en el país asiático, su actualización se realizó después de cuatro décadas.

A su vez, hasta el momento, el escenario de las relaciones internacionales de China para mejorar sus estándares socioambientales es poco claro. Actualmente China cuenta con la líneas de crédito verde (GCG, por sus siglas en inglés) dirigidas a empresas y la banca, las GCG contienen temas sobre acceso a la información, protección del ambiente y buenas prácticas de otros países, pero que lamentablemente solo son guías y que en su contexto los bancos no están recibiendo ningún incentivo para cumplirlas³⁵.

34 La información se obtuvo en el taller realizado por DAR con fecha 08 de julio del 2019, donde participó Jing Jing Zang, abogada china, y directora de la organización CAP.

35 Ver: <https://coalicionalregional.net/wp-content/uploads/2018/04/boletin-inversion-publica-y-financiamiento-chino-2.pdf>

Es decir el marco normativo ambiental para China no ha sido una prioridad para dicho Estado, por lo que se puede inferir que tampoco será un tema prioritario en sus asuntos internacionales, por lo menos no a corto plazo, como en sus inversiones, como prueba de ello, está la poca apertura para la inclusión de un capítulo ambiental en el TLC entre China y Perú.

En ese sentido, si sumamos el débil marco normativo del derecho a la participación en el sector Hidrocarburos, más la ausencia de la obligatoriedad de estándares internacionales socioambientales de las inversiones chinas, nos enfrentamos a casos de vulneración de derechos humanos, debido a la falta de inclusión de los ciudadanos en la aprobación y ejecución de proyectos, y la ausencia de instituciones bilaterales entre Perú y China que permitan conocer los casos de vulneración de derechos como el de participación.

Por ello, es reiterativa la necesidad de generar y fortalecer los estándares socioambientales para el desarrollo de las inversiones chinas, así como espacios de diálogo y presentación de casos que permitan mejorar las prácticas de las empresas chinas.

3.2 El derecho al acceso a la información y la transparencia en asuntos ambientales e inversiones chinas

Los derechos en mención están ligados al derecho a la participación, pues para que se realice una adecuada y efectiva participación ciudadana, es indispensable que tanto el Estado como la empresa brinden la información de manera oportuna y veraz, de tal manera que se contribuya a una adecuada toma de decisiones para la prevención de impactos ambientales.

Además de ello, ambos derechos son indispensables para la generación de demandas legales en los distintos ámbitos como el administrativo y judicial, de manera que se realice una adecuada defensa por casos como afectación a la salud, al derecho a un ambiente sano y equilibrado, entre otros. Siendo así, tanto la transparencia como el acceso a la información requieren de lineamientos obligatorios, claros y específicos para su efectivo cumplimiento por parte de las instituciones del Estado y de las empresas.

En esa línea, en el Perú, además de ser un derecho constitucionalmente reconocido, se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806; y con el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante el D.S. N° 002-2009-MINAM.

Además de ello, el Perú, en el año 2018 suscribió el Acuerdo de Escazú, el cual *“permitirá contribuir a los esfuerzos intersectoriales para lograr la mejora de los derechos de los ciudadanos a la información ambiental, la participación pública en tomas de decisiones ambientales y el acceso eficiente a la justicia ambiental³⁶”*. El Acuerdo se encuentra en manos del Congreso a la espera de ser ratificado y que así se genere carácter vinculante dentro del marco legal del Perú.

36 DAR. (2019). *Acuerdo de Escazú*, p. 1.

Siendo así, existe un marco normativo específico que obliga a las instituciones a brindar información sobre asuntos ambientales, sin embargo, el ejercicio de dichos derechos no termina de ser garantizado con la disposición legal, pues se requieren mecanismos y herramientas adecuadas, oportunas y suficientes para que los ciudadanos logren su ejercicio, de lo contrario, se estarían generando vicios en su cumplimiento, así como deficiencias en la participación, defensa y toma de decisiones que dependen de la adecuada información. Siendo así, la ratificación del Acuerdo de Escazú contribuiría en el fortalecimiento de este derecho, así como de los estándares socioambientales para incluir a la ciudadanía en los procedimientos ambientales.

En el caso del Lote 58, la información ambiental obtenida a partir de los portales web, aún es incompleta, la información sobre la situación actual de los EIA de los cuatro pozos del proyecto, aún no está actualizada en la web del SENACE, así como todos los instrumentos de gestión ambiental complementarios, como el último ITS presentado.

Por otro lado, para el objetivo del presente informe, se solicitó la información del expediente del Lote 58, la respuesta del MINEM fue de acuerdo al plazo establecido en la Ley de Transparencia, sin embargo, la forma como está ordenada la información, no permite una sistematización rápida de la información proporcionada. Tomando en cuenta las horas de acceso a las comunidades ubicadas en la zona del Lote hacia las ciudades con mejores condiciones de acceso a internet, así como los plazos planteados para la realización de talleres y audiencias, el orden y la forma de entregar la información dificulta el conocimiento de la totalidad del proyecto.

Por su parte, la empresa CNPC no presenta información actualizada en su web, por lo que tampoco es adecuada como fuente de información.

Imagen 1. Información disponible sobre el Lote 58 según CNPC



The image is a screenshot of the CNPC website. At the top left is the CNPC logo, and at the top right are links for 'Contáctanos', 'Mapa de Sitio', and 'Inglés'. Below this is a red navigation bar with the following menu items: 'INICIO', 'QUIÉNES SOMOS', 'NUESTRAS OPERACIONES', 'NUESTRA GENTE', and 'RESPONSABILIDAD SOCIAL'. On the left side, there is a sidebar menu with 'NUESTRAS OPERACIONES' expanded, showing sub-items 'EXPLORACIÓN' and 'PRODUCCIÓN'. The main content area features an aerial photograph of an industrial site in a forested area. Below the photo is the heading 'EXPLORACIÓN' and a text block titled 'Lote 58' which describes the location in the Bajo Urubamba zone, its size (3401.34 km²), and details about four exploratory wells (Urubamba 1X, Picha 2X, Tainí 3X, and Paratori 4X) that have reached a depth of 5,145 meters. It also mentions seismic acquisition projects and engineering studies planned for 2018.

Fuente: Web de CNPC

Por ello, los portales para acceder a la información sobre el proyecto Lote 58, requieren de mejoras para que el Estado cumpla con su obligación de brindar información oportuna a los ciudadanos. Asimismo, la empresa CNPC debería actualizar constantemente dicha información, así como sus últimas actividades en las comunidades.

Siendo así, se nota una incongruencia entre las disposiciones normativas y las condiciones que proporciona el MINEM para proporcionar la información, por lo tanto un limitado ejercicio de los derechos a la transparencia y acceso a la información. Al respecto, se puede mencionar que la forma de proporcionar la información queda a discrecionalidad de cada sector e institución.

Cabe mencionar que para China estos asuntos son parte de su marco normativo, pues, según la organización CAP, China cuenta con su Reglamento sobre el Acceso Público a la Información de la Administración, en el que se dispone que los ciudadanos tienen derecho a solicitar el acceso a información de la administración, y que el Gobierno informará sobre las emergencias o situaciones que puedan tener gran impacto sobre el bienestar de la población.

Sin embargo, también presenta importantes restricciones para la sociedad civil, pues el Tribunal Ambiental, el cual está bajo la tutela del gobierno, no permite que organizaciones de sociedad civil intervengan en casos judiciales, siendo la presentación de denuncias únicamente de forma individual, desconociendo las afectaciones colectivas de los impactos ambientales; además la obtención de la información como medio de prueba es limitada, perjudicando los casos de crímenes ambientales en dicho país.

Se entiende que China cuenta con disposiciones claras sobre la restricción de ambos derechos, en comparación con Perú; según la organización CAP, una de las razones es la falta de autonomía de los poderes del Estado, para lo cual el control de los mismos es fundamental para su forma de gobierno.

Frente a ello, el reto del Perú para recomendar y obligar a las empresas chinas a generar y proporcionar información adecuada, en el marco de la normativa nacional es aún mayor debido a la percepción de China sobre estos asuntos, aspecto que influye en su forma de relacionamiento con otros países, pues la forma de interpretar los derechos humanos es distinta en ambos países, generando vicios en el ejercicio del derecho.

En ese sentido, el Estado debe buscar el consenso en beneficio de las comunidades que conviven con el proyecto. Si bien es cierto, esta obligación es del Estado, la empresa tiene la responsabilidad de contribuir, además de ser una buena práctica para generar inversiones sostenibles.

Finalmente, el Estado debe ser un veedor para que el derecho al acceso a la información se cumpla adecuadamente; y a su vez, las empresas chinas deben enmarcarse con buenas prácticas, fortaleciendo y mejorando las normas nacionales, e incluyendo estándares internacionales.



IV. El Estado chino y el caso del Lote 58 a través del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos – EPU

El Examen Periódico Universal – EPU es un proceso liderado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde se evalúa y da la oportunidad a los Estados miembros de la ONU de dar cuenta de las medidas que están tomando para salvaguardar y respetar los derechos humanos y las obligaciones que se desprenden de estos. El EPU y sus resultados recuerdan a los Estados su responsabilidad de respetar y aplicar plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; y mejorar en este aspecto.

El EPU evalúa cada 5 años a todos países de la ONU, durante cada año son 42 los Estados evaluados. Cuando se activa el EPU para un Estado, se recibe un informe del Estado evaluado sobre la situación de los derechos humanos en su país. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elabora un informe a nombre del sistema de Naciones Unidas sobre la materia a evaluar, y se reciben informes de sociedad civil con recomendaciones para la atención y respeto de los derechos humanos para la mejora de su gestión en los países evaluados en el EPU. Todos estos insumos son los que se consolidan durante la evaluación y los que luego de ser aceptados por el Estado evaluado, se consideran como las recomendaciones oficiales, resultado del EPU.

En el plazo de los 5 años, además del examen propiamente implementado, se desarrollan dos revisiones sobre el cumplimiento de las recomendaciones recibidas. La República Popular China - RPCH ha pasado por segunda vez por un EPU en 2013, lo que significó que el 2018 se realizó un nuevo y tercer ciclo del EPU para la RPCH, y tiene un plazo para la implementación de las recomendaciones, antes de volver a ser evaluado, hasta 2023.

En ese marco, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA, con el apoyo técnico de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, decidimos elaborar un informe denominado “Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas”. Esto como respuesta al escenario descrito previamente, donde los cambios en los precios de las materias primas que sostienen las economías dependientes de actividades extractivas, trajeron una serie de consecuencias. Entre ellas, la flexibilización normativa y desregulación de estándares ambientales y sociales, como respuesta para mantener inversiones. Y la promoción de nuevos proyectos y apertura a nuevos capitales para mantener el estado de recaudación y renta ya establecido.

Es así que el incremento del rol de los capitales, bancos y empresas chinas en el continente ha sido más que notorio, y con ello, la evidencia de muchos de sus impactos negativos y vulneraciones a derechos de las poblaciones locales.

¿Por qué presentamos el informe?

La RPCH, como Estado Miembro de las Naciones Unidas, tiene obligaciones como Estado parte de los tratados internacionales de Derechos Humanos que ha ratificado, como:

- La obligación de los art. 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas sobre el “respeto y efectividad universal de los derechos humanos”, prevista en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), interpretación integrada al Tratado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).
- Las obligaciones de la RPCH se extienden también a los compromisos voluntarios asumidos, tales como las Recomendaciones aceptadas en su último Examen Periódico Universal en 2013³⁷³⁸. Así, con la Recomendación 186.185, la RPCH se comprometió a ofrecer una protección integral para los derechos del PIDESC y, con la Recomendación 186.224, se comprometió a respetar estos derechos de “las minorías étnicas”. Este compromiso con la protección de los derechos humanos de los pueblos originarios es un refuerzo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), aprobada con voto favorable de la RPCH.
- Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los DESC, que establece que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, tanto en sus territorios como extraterritorialmente. Ello conlleva a que su responsabilidad se extienda a los “[...] actos y omisiones de actores no estatales que actúan por instrucciones o bajo la dirección o el control del Estado en cuestión”³⁹. Estos actores no estatales son las empresas, corporaciones, sociedades domiciliadas, registradas y/o cuya sede y/o actividad comercial principal se desarrolle en China⁴⁰. Estos actores, de acuerdo a la estructura de la RPCH, son dos: los bancos chinos y las empresas chinas, ambos con operaciones en el exterior.

En el informe elaborado por COICA con la Coalición Regional para la Transparencia y la Participación, denunciamos el incumplimiento de la RPCH de proteger: Derecho a la vida (art. 3 de la DUDH y recomendación 186.56) y a la salud (art. 12 del PIDESC), que implican la protección del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado; y, el derecho a la No discriminación (art. 2.2 del PIDESC, art. 2 y 7 de la DUDH y Recomendaciones 186.76 y 186.223 EPU 2013), vinculado al derecho a participar en la vida cultural (art. 15.1.a. del PIDESC), vinculado a los derechos humanos de los pueblos indígenas⁴¹.

37 https://www.mediafire.com/file/foaf5vj4eyptgm/ANEXO_1_recomendaciones_2013_prioridad.pdf/file

38 https://www.mediafire.com/file/54pt4zr751rur43/matriz_recomendaciones_2013_y_2018.pdf/file

39 Principio de Maastricht 12a

40 Principio de Maastricht 25c

41 Ver Informe EPU 2018:

Versión en español: http://dar.org.pe/archivos/EPUchina_espanol.pdf

Versión en inglés: http://dar.org.pe/archivos/EPUchina_ingles.pdf

Preguntas que se plantearon como justificantes del informe

- ¿Qué medidas conjunta o separadamente ha tomado China para la protección efectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los países de la cuenca amazónica donde operan las empresas y/o bancos bajo su dirección, en el marco de las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante, CEDESC o el Comité)?
- ¿Qué medidas y/o mecanismos ha implementado China ante la constatación de una violación de derechos humanos de pueblos indígenas perpetrada por agentes no estatales (empresas y/o bancos) bajo su dirección, o, incluso, cuando no haya contribuido a generar dicha vulneración?
- ¿Qué medidas ha adoptado China para implementar o promover mecanismos de transparencia, anticorrupción y el derecho de acceso a la información en los proyectos/bancos y empresas bajo su jurisdicción?

El informe fue elaborado con la participación de las bases organizativas nacionales de COICA, de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, con quienes documentamos 5 casos de vulneración a derechos humanos de pueblos indígenas en la cuenca amazónica por parte de empresas de capitales chinos y con gestión de la República Popular China (RPCH).

- Venezuela: Caso del Arco Minero del Orinoco (Proyecto AMO). Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas – ORPIA.
- Colombia: El Bloque petrolero El Nogal (BPN). Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana - OPIAC.
- Ecuador: Proyecto Cóndor Mirador. Confederación de Nacionalidades indígenas de la Amazonía Ecuatoriana - CONFENIAE.
- Perú: Lote de Hidrocarburos 58. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP.
- Brasil: Represas Teles Pires y São Manoel en el río Teles Pires. Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña – COIAB.

Los derechos vulnerados que el informe desarrolla son: Derecho a la vida, que implica la protección del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado; y, el derecho a la no discriminación vinculado al derecho a participar en la vida cultural, vinculado con la efectividad de los derechos humanos de los pueblos indígenas. A partir de este punto se elaboraron estas recomendaciones en base a dos elementos que son coincidentes en todos los casos documentados en el informe, la violación a derechos humanos (ya señalada líneas arriba) y, la ausencia de transparencia y acceso a la información por parte de la banca y empresas chinas. Así, además de las responsabilidades del Estado chino, remarcamos la responsabilidad de la banca y las empresas como agentes o extensiones del Estado, que participa en su promoción y en su gestión.

Recomendaciones COICA	Referencias EPU 2013
<p>R4. Aplicar el principio de extraterritorialidad en la identificación de responsabilidades de empresas con sede en China y que hayan causado vulneraciones a los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las inversiones de la RPCH en la Amazonía están vinculadas a minería, hidrocarburos e infraestructura principalmente. Existen una serie de denuncias sobre violaciones a derechos humanos vinculadas a estas inversiones, se presentan 5 de ellas en este informe. • Exigimos el cumplimiento y respeto de los derechos humanos tanto dentro como fuera de su territorio en base a los compromisos internacionales asumidos. • Remitirse a las Recomendaciones 186.52, 186.55 y 186.60.
<p>R6. Mejorar políticas de acceso a la información y transparencia de las empresas y la RPCH en proyectos relacionados a temas socioambientales y económicos, desde el diseño hasta su implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Son reducidos los mecanismos interculturales de diálogo, el acceso a información es principalmente en chino y no se adecua las realidades locales donde se desarrollan las inversiones. No existen canales de comunicación para los pueblos indígenas con las misiones diplomáticas o representaciones de las empresas de la RPCH en los países amazónicos. • Derecho a la No discriminación remitirse a las Recomendaciones 186.223, 186.74, 186.75, 186.76. Derechos DESC, remitirse a recomendación 186.185, 186.194⁴¹.

Pasos a seguir durante el periodo de seguimiento a las recomendaciones del EPU

Además de la presentación del informe ante el Consejo de Naciones Unidas de las Naciones Unidas, COICA desplegó una serie de acciones de incidencia frente a representantes del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Centro de Documentación para Pueblos Indígenas DOCIP, y los cuerpos diplomáticos de diferentes países miembros de NNUU, como Ecuador, Dinamarca, Perú, Palestina y Bélgica. Estas acciones se llevaron a cabo, tanto durante la Pre-Sesión del EPU, como durante las sesiones oficiales en Ginebra – Suiza. Estas reuniones se sostuvieron entre octubre y noviembre del 2018. En ellas, se presentó el informe y se hizo hincapié en la socialización de las recomendaciones, emplazando a los cuerpos diplomáticos a que las asuman.

⁴² Informe: A/HRC/WG.6/31/CHN/1. Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. 31er período de sesiones. Ginebra, 5 a 16 de noviembre de 2018

Como resultado del informe que presentamos ante el Sistema de Naciones Unidas se recogieron recomendaciones para el Gobierno chino (recomendaciones de los Estados - punto 6.130 y 6.131⁴³, y el documento “Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre China”⁴⁴). Y justamente los grupos diplomáticos de Ecuador, Perú y Kenia recomendaron la necesidad de que China asuma su responsabilidad extraterritorial en materia de derechos humanos fuera de sus fronteras. Ante ello, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, envió a fines de abril de 2019, una carta al Ministro de Relaciones Exteriores de China, saludando la adopción de las recomendaciones del proceso EPU por parte del Gobierno chino, en el marco de la 40ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos.

Finalmente, China adoptó 284 de 346 recomendaciones, esto significa un 40% de incremento en relación al anterior EPU que pasó China⁴⁵. Dentro de las recomendaciones adoptadas⁴⁶, se encuentran las referidas a la responsabilidad extraterritorial, protección del medio ambiente, principios sobre empresas y derechos humanos (28.60, 28.130, 28.135)⁴⁷.

Desde este punto, existen una serie de retos sobre el seguimiento para la implementación de estas recomendaciones. No es nuevo señalar que las dificultades culturales para la comunicación, y el idioma son, sin duda, una barrera clave en el diálogo que tenemos desde la cuenca amazónica y Latinoamérica con China. Pero también existen otros de carácter político y económico. Las diversas estrategias que viene implementando China para posicionar y fortalecer su presencia en el mundo, han tenido resultados. En los últimos 20 años ha pasado a ser la segunda economía más importante del mundo, tan solo en el Perú, como ejemplo, es el inversionista más importante en el sector minero. Su rol, hegemónico, condiciona las formas en que se desenvuelve la diplomacia y la dependencia económica, vuelve más permisivos a muchos de nuestros países. En esa dirección, vienen consolidando estrategias de expansión y control comercial, la antigua Ruta de la Seda ha pasado a ser el “one road, one belt” que incluye a América Latina, y en el cual el Gobierno del Perú no ha reparado en animar nuestra inclusión.

Además, los mecanismos de transparencia y acceso a la información, como consecuencia directa de lo antes mencionado, son débiles y restringidos. Su posicionamiento y poder no les exige implementar herramientas de participación y diálogo con quienes de esta parte del mundo pueden verse beneficiados o afectados por sus inversiones. La muralla comunicacional y política también impacta en la forma en que son percibidos y en que se pueden gestionar las acciones positivas y negativas de las empresas y la banca china.

Uno de los grandes retos continúa pasando por el fortalecimiento de nuestros marcos normativos y estándares sociales y ambientales. Si nuestra institucionalidad es débil, los vacíos o las ausentes salvaguardas chinas tendrán asidero y agudizarán más las consecuencias negativas de su influencia.

43 http://www.mediafire.com/file/6r8x0cvym9cs8gp/Recomendaciones_finales_China_A_HRC_WG_6_31_L_3.pdf/file

44 http://www.mediafire.com/file/0qawcrr8mfim3ev/a_hrc_wg_6_31_chn_3_s_INFORME_Sociedad_Civil.pdf/file

45 https://www.mediafire.com/file/g27xifwu42vfeuf/CHINA_Infographic_31st_recomendaciones_adoptadas.pdf/file

46 <http://www.mediafire.com/file/lz15ngngota852r/MatriceRecommendationsChina.docx/file>

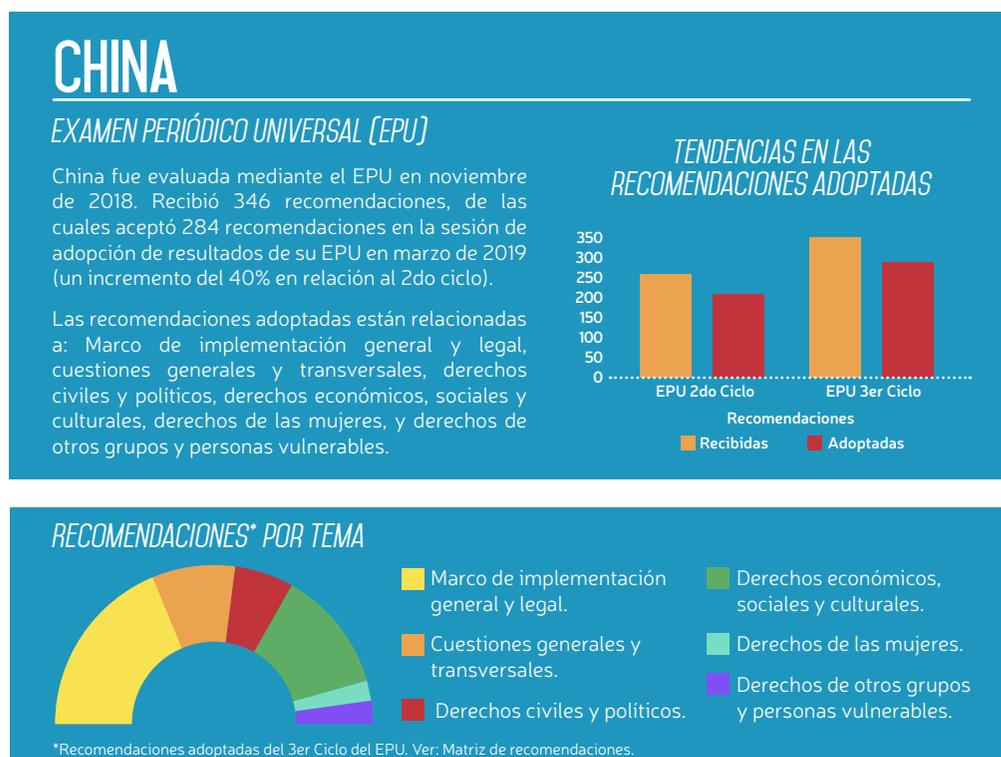
47 https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/china/session_31_-_november_2018/2rps_china_31upr.pdf

Un segundo reto pasa por la pedagogía sobre el desarrollo de la normativa internacional y de los instrumentos ya existentes como el EPU. Es clave educar a las y los funcionarios de nuestros Estados sobre las implicancias de recomendaciones como las recogidas en el último EPU para China. Existe la necesidad de desarrollar y robustecer el Principio de Extraterritorialidad como elemento fundamental y salvaguarda de los intereses nacionales y de los derechos de los ciudadanos. Es preciso recordar que, de los 4 países que recomendaron a China cumplir con este principio, dos están en la cuenca amazónica (Ecuador y Perú). Por ello, los funcionarios y la institucionalidad de nuestros Estados deben conocer las implicancias e importancia de este principio.

Y un tercer reto pasa por la permanente documentación de los casos que el informe de COICA presentó. Es necesario actualizar permanentemente el desarrollo de estos casos, y el grado de cumplimiento de las recomendaciones del EPU en relación a ellos. Como parte de este trabajo es clave poder incluir nuevos casos que permitan ampliar la documentación y evidencia sobre la necesidad de que se norme en materia de elementos como el Principio de Extraterritorialidad, y que se promueva y difunda la importancia de procesos como el EPU. Allí hay una tarea pendiente adicional, apropiarnos y educarnos más sobre el desarrollo de la Evaluación Periódica Universal sobre derechos humanos de las Naciones Unidas.

Un cuarto reto va en dirección de generar puentes y facilitar espacios de diálogo tripartito con el sector privado, el que debería incluir tanto a empresas como a la banca, así como a los Estados. Esto en la dirección de presentar recomendaciones para la mejora de sus estándares, en el marco del cumplimiento de recomendaciones del sistema universal de derechos humanos. Ello para la mejora de sus prácticas, de su reputación, y de su participación en la promoción del desarrollo económico.

Gráfico 3. El Examen Periódico Universal a China



Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas



V. La vulneración al derecho a la consulta previa en el Lote 58

Como hemos señalado anteriormente, este lote de hidrocarburos data del año 2005 que es cuando se firmó su contrato. Desde entonces vino funcionando bajo la administración de la empresa brasileña Petrobras, hasta el año 2013 que es cuando pasa a manos de la empresa china CNPC. Este contexto administrativo es importante tenerlo en cuenta porque es la base del sustento de la ausencia de implementación del derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas en este caso.

El derecho a la consulta previa está consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el que es adoptado en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Y, en la cuenca Amazónica ha sido suscrito por todos los países a excepción de la Guyana Francesa, Guyana y Surinam por su actual o reciente situación de colonias. En el caso del Perú, este Convenio fue suscrito en 1993 y entró en vigor en 1995. Posteriormente, 16 años después, el Estado peruano promulgó la Ley 29785, ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, y su reglamento es del año siguiente 2012. En términos prácticos, a pesar de que el derecho es reconocido desde 1995, esto porque al suscribir el Convenio 169 este adquiere rango constitucional, recién se reconoce la existencia e implementación de las consultas previas, como tales, desde 2012 en adelante.

Aquí aparece un escenario de debate complejo por las implicancias y por los intereses que están en juego. El punto es que desde una interpretación, para todas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar los derechos indígenas, pero que fueron emitidas o aprobadas antes de 2011, no correspondía realizar una consulta. Mientras, en la segunda posición, todas las medidas que fueron aprobadas después que entró en vigor el Convenio 169 en Perú, es decir, en 1995, debieron ser sometidas a procesos de consulta previa, y para ello debieron existir herramientas que garanticen su implementación previa a la promulgación de una Ley.

Para efectos de este análisis, sólo nos referiremos al sector Hidrocarburos. Durante el periodo 1995 – 2011, el Gobierno peruano firmó 15 contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. Entre ellos, por coincidencia con el periodo del boom de los *commodities* a inicios de los años 2000, están varios proyectos emblemáticos, quizá el más importante, el gas de Camisea (lotes 56 y 88) de la empresa Pluspetrol, que sostiene, con sus recursos de gas líquido, casi la mitad de la generación eléctrica del Perú. Pero también están los contratos de otros proyectos como el Lote 64 de la empresa Geopark, o el lote 108 que aspiraba a ser el bloque de hidrocarburos más grande del país, también de la empresa Pluspetrol. Dentro de estos contratos, también se encuentra el del lote 58, inicialmente de Petrobras, y posteriormente a cargo de CNPC.

Todos estos contratos entran en la denominada zona gris. Es decir, de los proyectos que no tuvieron procesos de consulta, por esta interpretación de que sin ley de consulta no había cómo llevarlas a cabo. El caso de CNPC es particular, ya que el Lote 58 si bien tiene un contrato del año 2005 por un periodo de 40

años, la transferencia de Petrobras a CNPC se hace el 2013, es decir, cuando ya existía la ley y el reglamento de consulta previa.

Un primer conflicto de interpretación radica en que el Estado peruano transfiere los derechos adquiridos por Petrobras a CNPC, incluyendo los instrumentos de gestión ambiental (EIA) aprobados hasta ese momento (2013). Sin embargo, CNPC en 2014 – 2015 presenta un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, para la realización de actividades de exploración sísmica. Este instrumento fue aprobado sin proceso de consulta previa. El argumento esgrimido fue que el contrato ya estaba firmado, que el Lote ya existía, y que por consecuencia no era necesario un proceso de consulta, ya que los permisos ya están otorgados. La lógica de esto era no entrapar la actividad económica, con “engorrosos” trámites y permisos⁴⁸ sino, facilitarla y acelerarla.

Aquí, es importante recordar el ordenamiento jurídico nacional. La ley y su Reglamento hacen señalamiento expreso a las condiciones previas del proceso, esto en la interpretación de la norma ha construido un falso consenso en el Estado, de que la consulta previa solo se hace antes de firmar el contrato (se consulta la resolución que lo aprueba) o antes de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental (se consulta la resolución que aprueba los Términos de Referencia para la elaboración del EIA).

Esa condición previa omite la posibilidad de realizar una consulta durante otras etapas del ciclo de un proyecto, etapas que indudablemente también son susceptibles de afectación a los derechos de los pueblos indígenas. Además, esta forma de entender la condición previa de la consulta limita el acceso a información sobre el proyecto consultado, y reduce la capacidad de toma de decisión y de participación efectiva. Un elemento adicional, que refuerza esta posición, es que la condición previa otorga estabilidad jurídica a las empresas, de esta forma, una vez consultado un proyecto, ya no se realizan más para no generar incertidumbre en el inversionista.

Cabe señalar que para el caso del sector energético en el 2015, se aprobó la Resolución Ministerial N° 209-2015-MEM/DM, la que incluyó los momentos en los cuales se tenía que realizar la consulta previa en el sector Hidrocarburos, por ejemplo: a) Modificación de la concesión (solo si se trata de ampliación- antes de otorgar) y b) Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos (antes de emitir el Decreto). Sin embargo, muchos ya han señalado que esto es insuficiente, pues, por ejemplo, debería consultarse la Resolución que aprueba el EIA, como ya ha señalado la Defensoría del Pueblo de Perú.

Con esta perspectiva, en el Perú, aún no se ha realizado una consulta una consulta previa de la Resolución que aprueba un Estudio de Impacto Ambiental-EIA, siendo este instrumento en donde existe mayor claridad sobre los posibles impactos de cualquier actividad.

Para el caso del EIA que presentó CNPC en 2014, el mecanismo de participación fue el estipulado en el Decreto Supremo 012-2008-EM, reglamento para la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos. Lo que en este marco se realizó, fueron

⁴⁸ Para ver un ejemplo de esto, el Estado peruano, permitió que la empresa Odebrecht acceda en 2014 a una transferencia del EIA elaborado en 2008 por la empresa Kuntur y aprobado en 2011. El argumento fue que la segunda empresa abandonó el proyecto, y la primera lo adquirió sin cambiar el trazo de lo que sería el denominado Gasoducto del Sur. <https://gestion.pe/economia/mayorga-hemos-aceptado-peticion-cesion-eia-kuntur-gasoducto-sur-81617-noticia/?ref=gesr>

talleres informativos y audiencias públicas. Espacios no deliberativos, que cuentan, como hemos mencionado, con limitadas herramientas de carácter intercultural y pedagógico para la transmisión y presentación de la información. Es solo una suerte de requisito obligatorio que tiene como mayor objetivo la obtención de listas de asistencia para documentar que la población accedió a información. Pero, son mecanismos que no se detienen a evaluar o que no dan cuenta de cuánta de la información presentada se entendió y quedó claro en la población. Así, CNPC, a pesar de realizar actividades en territorios de las comunidades como desbroce de bosque, o estudios para su exploración sísmica, como parte de la aprobación de un EIA, eludió la posibilidad de realizar una consulta previa⁴⁹.

Frente a casos como este, recientemente, se promovió la formación de una comisión técnica entre el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Cultura para que puedan atender el dilema de los contratos de la denominada “zona gris” de los hidrocarburos⁵⁰. Esta comisión busca la forma de que, ante la ausencia de consultas previas en el periodo 1995 -2011, se pueda homologar los procesos de participación ciudadana (talleres y audiencias), con un proceso de consulta previa. Aspiración, por demás, fuera de lugar y que contraviene las garantías nacionales e internacionales del derecho a la consulta previa.

Esta iniciativa surgió a raíz de pronunciamientos e interpretaciones del Tribunal Constitucional, ente máximo de interpretación de la Constitución Política del Perú. El TC en anteriores sentencias, señaló que la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT en 1995 le otorgaba la condición de exigibilidad para su implementación desde el referido año. Si bien es algo que el Estado y sus instituciones continúan debatiendo, lo cierto es que el Convenio 169 de la OIT tiene un rango constitucional, y debió emitirse los mecanismos normativos adecuados para implementar la consulta desde 1995, sin necesidad de una Ley.

El caso del Lote 58 nos revela no sólo los límites del derecho, sino, sobre todo, los límites de la adecuación normativa, la superposición de intereses particulares por sobre los derechos de la población, en este caso indígena. Además, abre la necesidad de la reflexión sobre el futuro de un derecho, nacido del derecho a la autodeterminación de los pueblos, y resignándolo a un requisito más para la obtención de un permiso, o un simple trámite informativo. Hay experiencias en las que estos vacíos normativos han llevado a la creación de alternativas como los protocolos de consulta previa en Brasil. Herramientas que dan cuenta de cómo los pueblos quieren ser consultados. Esos caminos, aún están por recorrerse en la cuenca amazónica, toca ir aprendiendo de ellos.

En estos tiempos, las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el BID, incluyen mecanismos de participación a los cuales denominan consultas. Si bien, no se ajustan al espíritu del derecho a la consulta previa para pueblos indígenas del Convenio 169 de la OIT, si es importante señalar, que el fortalecimiento de este derecho, puede venir también desde el sector privado. Las empresas y sobre todo la banca, deben sumarse y mejorar e implementar mecanismos de consulta previa, interculturales, y oportunos para los emprendimientos que promueven. La banca debe condicionar la aprobación de su apoyo a la implementación de consultas previas. Esta tarea de revitalizar la consulta previa, también puede tener un capítulo desde estos sectores.

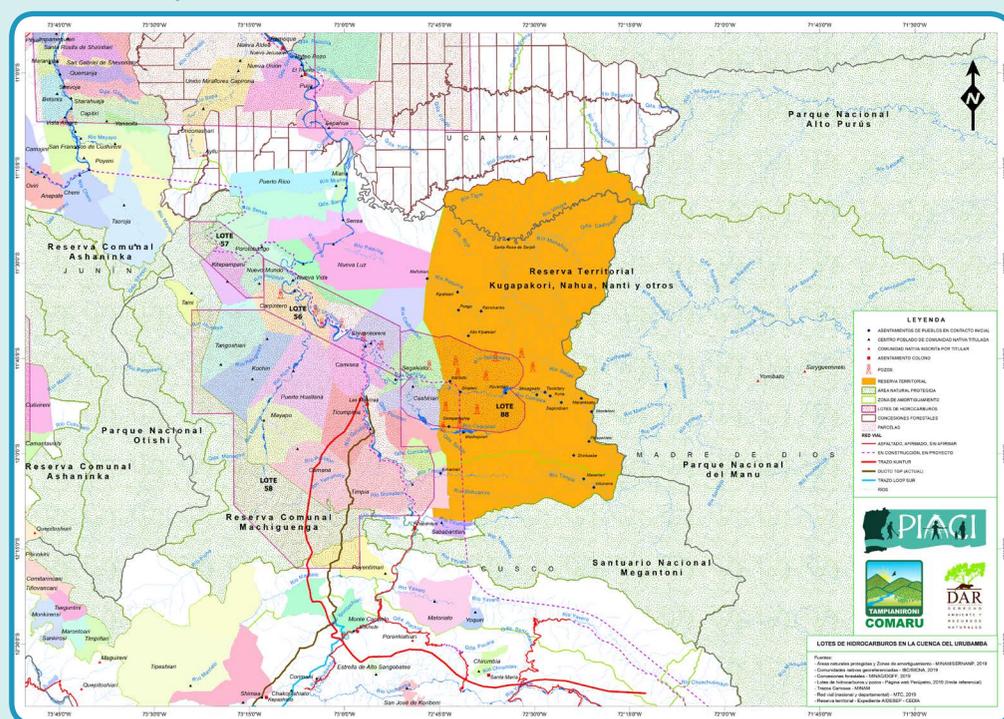
49 <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/china-cnpc-lote-58-problemas-noticia-606475-noticia/?ref=ecr>

50 <https://gestion.pe/economia/evaluan-camisea-sea-sometido-consulta-previa-273341-noticia/?ref=gesr>

VI. Lecciones aprendidas en el contexto de la promoción del sector Hidrocarburos para la construcción de una visión de desarrollo sostenible en la Amazonía

La cuenca del Bajo Urubamba es un territorio muy particular. Es parte del corredor de biodiversidad Vilcabamba Amboró, uno de los más importantes del mundo. En la cuenca están las áreas naturales protegidas, Santuario Nacional Megantoni y Reserva Comunal Machiguenga, además de las áreas de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu, Reserva Comunal Asháninka y el Parque Nacional Otishi. También se ubica en esta zona la Reserva territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros, reserva para pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial. Es territorio también de pueblos indígenas como el Machiguenga, Asháninka, Yine, entre otros. Es decir, es un territorio muy rico, en diversidad biológica y cultural.

Mapa 2. Lotes de hidrocarburos en la cuenca del Urubamba



Elaborado por COMARU y DAR.

La historia de la cuenca está vinculada, al menos, a 4 grandes momentos de transformación social y cultural. La llegada de los curas pertenecientes a la misión católica de los Dominicos, a inicios del siglo XX. El descubrimiento de los yacimientos de gas por parte de la empresa Shell en la década de 1980. La instalación del proyecto Camisea en 2002. Y la reciente creación del distrito Megantoni en 2017.



Lo que podemos desprender de los datos mencionados arriba, es que entre el primer suceso y el segundo hay 80 años de distancia, mientras que entre los demás son solo entre 20 y 15 años de hechos que han cambiado la vida de esta cuenca. Y que en la última parte del siglo XX y a inicios de este, han significado un cambio acelerado de las condiciones de vida y han construido una visión de desarrollo que hoy en día se encuentra en tensión entre economía y protección de los recursos del bosque y los ríos.

En la cuenca del bajo Urubamba, existen 3 federaciones indígenas representativas, el Consejo Machiguenga del Río Urubamba, con más de 30 comunidades base entre alto y bajo Urubamba - COMARU, la Central de Comunidades Nativas Machiguenga Juan Santos Atahualpa – CECONAMA, y la Federación de Comunidades Nativas Yine – Yami – FECONAYY. Además, por los cambios sociales sucedidos en la zona, la población de colonos aumentó, y esto se debió a su relación con el trabajo asalariado ofrecido por las empresas, y por algunos predios que quedaron sin titular en las primeras campañas de los años 80. Así, los colonos tienen una representación a través de la Central de Colonos Agricultores del Bajo Urubamba – CECOABU. Este último, actor clave en las recientes transformaciones.

Para concluir con el reconocimiento de la zona, con una población que bordea las 12 a 15 mil personas, repartida en 19 comunidades nativas y poco más de 5 asentamientos de colonos, esta pertenecía hasta el 2016 al distrito de Echarate. Sin embargo, desde años antes, indígenas y colonos, empujaron la creación de un nuevo distrito, denominado Megantoni, el cual dividió a Echarate en dos. El argumento principal, el mal uso de los recursos del gas y la postergación en materia de servicios y derechos. Echarate, durante 10 años fue el distrito más rico del Perú, con un presupuesto solo por concepto de impuestos y regalías gasíferas de 150 millones de dólares anuales. Esto, sin contar con los montos que se reciben por otros conceptos, presupuesto público general, entre otros.

Sin embargo, las condiciones de salud son preocupantes, ya que esta zona es parte de las que tienen índice que sobrepasan el 70% de desnutrición crónica infantil⁵¹, problemas con altos índices de mortalidad materna, epidemias respiratorias agudas, y diarreicas⁵², son la constante en lo que hace un momento llamamos el distrito más rico del Perú.

51 <http://www.dge.gob.pe/portal/docs/asisnanti14.pdf>

52 https://www.mediafire.com/file/ucik2q8t9tp03yk/ASIS_MASHIGUENGA_2006.pdf/file



Pero dentro de esta gran biodiversidad, y de las riquezas culturales que posee, también posee un recurso clave para la economía del país, el gas. Descubierta a mediados de la década de los 80, no fue explotado sino hasta los años 2000, con la empresa Pluspetrol a cargo de las operaciones y con una inicial veeduría muy rigurosa del Banco Interamericano de Desarrollo. Con ello, y sumado al trabajo de organizaciones de sociedad civil y organizaciones indígenas, se logró que el proyecto cambie su diseño de ingeniería⁵³. Así, se instaló el primer proyecto con esquema Off Shore in Land en la Amazonía, prohibiendo la construcción de carreteras al interior de los bosques. Hoy, 17 años después del inicio de Camisea, en la cuenca del bajo Urubamba, en el distrito Megantoni existen 4 lotes de Hidrocarburos, el 88 y 56 que forman Camisea de la empresa Pluspetrol, el 57 administrado por Repsol, y el 58 por la empresa china CNPC, además de un ducto de transporte de hidrocarburos que saca el recurso hasta la costa, ducto administrado por la empresa TGP. Con toda esta infraestructura, ninguna de las comunidades cerca a los proyectos accede al gas, para adquirirlo deben comprar bombas o balones de gas a 25 dólares cada uno por mes.

Estas incongruencias, entre grandes recursos, alta recaudación por impuestos, presupuestos desmesurados, pero condiciones de vida precarias, motivaron que las organizaciones indígenas y de colonos lideraran la creación de este nuevo distrito, con el objetivo de que se pueda aprovechar mejor los recursos del gas. Con ello, llevar el ansiado desarrollo a las comunidades nativas de la cuenca del bajo Urubamba.

Es en este contexto, donde la experiencia de más de 15 años de extracción de gas, se confronta con la historia, con aquellos 4 momentos que han marcado la vida de quienes habitan la cuenca del bajo Urubamba. De ella, es necesario sacar lecciones y aprendizajes para mejorar el diseño de proyectos, pero también, para mejorar la actuación de las empresas, y de quienes, como la banca, financian los proyectos en zonas tan particulares como la cuenca del Bajo Urubamba y su

⁵³ https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/27_21_compromisos.pdf



distrito Megantoni.

1. **La discusión sobre la conectividad y el desarrollo.** La geografía privilegiada del distrito Megantoni hace que la única forma de ingreso sea fluvial, ya que las montañas y el bosque impiden el acceso. Esto ha frenado la colonización, que pudo ser mayor. Pero se ha visto cuestionada por una visión de desarrollo extractiva, vinculada al mercado y consumo, donde la conectividad es un elemento impostergable en ese esquema de desarrollo. Así, un debate es la necesidad de carreteras en la zona.

La expectativa de desarrollo, sostenido en trabajos asalariados, la necesidad de acceder a artefactos y tecnología básica (como celulares, televisores, etc.), crean una narrativa de que se puede estar conectados con la sociedad nacional, pero no es suficiente. Allí la tensión está en relación a que ahora el Megantoni cuenta con recursos para priorizar e implementar proyectos, y esta narrativa de desarrollo + conectividad, es una que nunca falta en los debates. La alternativa debe ir en la dirección de pensar las características de este territorio, las condiciones geográficas, culturales, y evaluar los riesgos y consecuencias de una visión de desarrollo ajena, y sobre todo unilineal. Visión en la que se cree que la explotación de recursos es inagotable. Es urgente pensar alternativas de planificación que permitan aprovechar mejor los recursos de la zona, implementar sistemas de transportes alternativos y/o subsidiados, y dotar de mayores servicios a la zona.

2. **El cambio de los patrones de consumo y la economía familiar.** En gran medida la baja calidad de salud se debe a la caída de proteínas en la dieta diaria. Ante el ingreso de trabajo asalariado con las empresas de gas, se ha incrementado el abandono de actividades como pesca y caza. Se accede mejor a productos envasados y que no reemplazan las calorías y proteínas de los productos animales. Los recursos que ingresan en las familias por el trabajo en las empresas son dirigidos, principalmente, a productos suntuosos, bebidas alcohólicas y celulares. Hace falta planes productivos, capacitación para las empresas comunales, y aprovechar mejor las alternativas del turismo.

- 3. La superposición de hidrocarburos a Áreas Naturales Protegidas.** El Lote 58, administrado por CNPC, se superpone a la Reserva Comunal Machiguenga. Esta área hoy en día es una de las principales fuentes de proteína animal de la zona. El tipo de área protegida le permite el aprovechamiento directo de las comunidades, a través de la gestión de un Ejecutor de Contrato de Administración ECA, que permite que haya planes de manejo de recursos. Hace falta fortalecer al ECA, dotarlo de recursos, presentarlo no sólo como opción de fuente de recursos, sino como espacio turístico. Las actualizaciones de planes maestros, como instrumentos de gestión de estas áreas, deben mantener en la identificación de amenazas el avance y profundización de actividades extractivas. Esto principalmente, para generar un diálogo permanente sobre la convivencia con proyectos como el del lote 58, y construir condiciones y alternativas que les permitan reducir impactos.
- 4. La amenaza a los aislados.** En la cuenca del Urubamba se encuentra la Reserva Territorial para Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros - RTKNN, sobre la cual se superpone el Lote 88 del proyecto Camisea y también la zona de amortiguamiento del Lote 58. La situación de los pueblos en aislamientos es muy crítica. La ausencia de control y fiscalización, y los derechos otorgados para que dentro de ella existan actividades de privados explotando gas, viene generando una serie de cambios culturales y de impactos a la salud muy graves. Lo que la cuenca del bajo Urubamba vivió entre 1900 y 1980, ese proceso de reasentamiento, de formación de comunidades, de evangelización, etc. Los pueblos en aislamiento lo están viviendo en 20 años, de manera muy acelerada y sin garantías de que su salud no se vea afectada. Hace falta mecanismos de vigilancia y control local, de atención efectiva de salud que ayude a que no sea necesario promover el contacto para su atención.
- 5. La compensación.** Desde el 2002, se inició un proceso de negociación entre las empresas y las comunidades nativas para acceder a fondos por compensación ante el uso de sus territorios para actividad gasífera. En un inicio, compensaciones por medio millón o un millón de dólares era muy común en este proceso. El cambio, la alteración cultural, en una sociedad que no tenía acceso a tantos recursos, y la prontitud con que se resolvían los acuerdos, generó una serie de experiencias en donde los recursos no sirvieron para mejorar la calidad de vida de las poblaciones. La compensación profundizó la narrativa e identificación de que el desarrollo es económico o no lo es. Si bien, luego de 17 años las comunidades han aprendido y construido estrategias, es necesario fortalecer que este derecho a exigir y acceder a una compensación no debe basarse únicamente en montos económicos, sino en la sostenibilidad de la vida y las condiciones para ella, debe priorizar proyectos y servicios.
- 6. Mecanismos de vigilancia y participación.** Dentro de las experiencias más exitosas de participación que dejó la veeduría del BID y sociedad civil en la cuenca del Bajo Urubamba, hoy distrito Megantoni, fue la instalación de un sistema de Monitoreo y Vigilancia Indígena. Como parte de lo que se llamó, los 21 acuerdos socioambientales, El BID exigió una serie de condiciones para continuar con el financiamiento del proyecto, uno de ellos fue la creación de esta forma de monitoreo local. Los denominados PMAC, programa de monitoreo ambiental comunitario, son una herencia, la primera en el Perú, de participación de la comunidades en el control y supervisión de actividades de



las empresas. Aquí, lo que hace falta es dotarla de mayor capacidad técnica para su independencia. Si bien, deben seguir siendo las empresas, las que los sostengan, hace falta fortalecer su vinculación con el sistema nacional de fiscalización y evaluación ambiental, y con todas las instituciones del Estado.

7. **La necesidad de un plan de desarrollo local.** En un territorio como el que hemos descrito, muchos de los vacíos han sido asumidos por las empresas en relación a los servicios básicos, incluso a la implementación de derechos. Una de las exigencias de los 21 compromisos socioambientales del Gobierno del Perú en el marco del proyecto Camisea al inicio de este proyecto, y valorando la necesidad de una planificación eficaz, fue la promoción de una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE para la cuenca del bajo Urubamba. Con este instrumento de gestión, se evaluaría la integralidad de las potencialidades, capacidades, posibles impactos y prioridades que deben desarrollarse en la zona para la mejora de la gestión ambiental. Ahora con un distrito nuevo y con recursos, debe apostarse por recuperar la relación con el Estado y construir juntos un plan de desarrollo local, y de mitigación de impactos. Se debe actualizar la EAE que promovió el BID, y elaborar un Plan de Desarrollo y Mitigación de Impactos Directos e Indirectos de las actividades económicas en la cuenca. De esta forma, no construir un desarrollo con una mirada sobre las empresas, sino, propia y directamente sobre las comunidades.

Megantoni vive tiempos de desafíos, las reservas de gas en el Perú se agotan, proyectos como el del Lote 58 y otros han tenido que declarar en cero sus reservas porque ante la imposibilidad de explotar, es mejor dejar de cotizar y no pagar impuestos. Sin recursos de gas, gran parte de matriz energética del país se verá afectada. La respuesta la hemos visto en otros sectores extractivos, no es la diversificación productiva, es la profundización de estas actividades.

La ampliación de las fronteras extractivas, la flexibilización de estándares y la promoción de mayor inversión serán algunas de las salidas. Depende de las capacidades y lecciones que Megantoni ha aprendido y que puede fortalecer, para llegar a este contexto, pensando en un territorio sostenible y con herramientas para garantizar una mejor vida a su población.

En esta tarea, el sector privado, empresas y banca, tiene un rol fundamental, el de promover e innovar mecanismos de participación, de transparencia, y de acceso a beneficios, que tomen en cuenta las riquezas y condiciones de los territorios locales.



VII. Propuesta de salvaguardas y buenas prácticas para el fortalecimiento de la gobernanza socioambiental de proyectos con inversiones chinas

En principio la disposición para la inclusión de salvaguardas y adopción de buenas prácticas recae en el Estado, de acuerdo a su rol garante del respeto a los derechos humanos, y a la normativa interna del país. Siendo así, tanto las salvaguardas como las buenas prácticas son medios para el respeto del marco normativo, pero que principalmente busquen materializar dichos derechos mediante el ejercicio de los mismos.

Partimos entonces, que en un contexto de negociación de proyectos, el rol del Estado es clave e indispensable para adoptar medidas de ese tipo. Sin embargo, en el sector Hidrocarburos experiencias como estas, no necesariamente han sido iniciativas del sector estatal.

Ante la falta de más iniciativas desde el Estado, la sociedad civil ha desempeñado un importante rol al incidir en la inclusión de salvaguardas, así pasó en el caso del PMAC, el cual fue una disposición del BID⁵⁴, como señalamos líneas arriba. Esta es una buena práctica, ya que el involucramiento de las poblaciones locales, y la generación constante de capacidades genera una posibilidad de que estas iniciativas sean sostenibles. Aún queda el reto de su independencia, y que su implementación se extienda de manera efectiva a otros proyectos de la cuenca del Urubamba, pero como propuesta de buena práctica ha resultado ser efectiva.

Cómo ejemplo de ello, se cuenta con el Programa de vigilancia y monitoreo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA, el cual genera capacidades técnicas con los ciudadanos, dentro del marco de su competencia para vigilar el desempeño de la empresa.

En ese sentido, la inclusión de buenas prácticas y salvaguardas por parte del sector privado en general parten de las condiciones que establece el Estado, y en algunos casos las IFIS; siendo así el Estado peruano podría incidir y recomendar a la banca china para que genere salvaguardas, que finalmente traen como consecuencia las mejores relaciones entre la banca y los Estados, además del prestigio, incrementando las posibilidades de mayores inversiones a nivel mundial.

Es preciso mencionar que en el presente año, el Bank of China fue autorizado por la Superintendencia de Banca y Seguros para abrir una agencia en el Perú, *“la institución financiera es la tercera más grande del mundo por capital de mejor*

⁵⁴ Ver: <https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2006-09-28/bid-recibe-recomendaciones-de-la-sociedad-civil-sobre-el-proyecto-camisea%2C3321.html>

calidad, según *The Banker*⁵⁵, este sería el segundo banco que opera en el Perú además del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC); asimismo el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (COFIDE) cuenta con el “Convenio de cooperación interinstitucional para la promoción del comercio y la inversión entre China y Perú⁵⁶”. En ese sentido, existen relaciones para el financiamiento de China al Perú, que deben mejorar las experiencias obtenidas con banca como el BID.

A su vez, el mismo Estado, mediante sus instituciones pertinentes, para el caso peruano, como el Ministerio de Ambiente, de Salud, de Energía y Minas, entre otras instituciones, podría generar mejores prácticas y salvaguardas, mediante la planificación integral, donde cada sector aporte desde sus competencias para generar inversiones sostenibles y con un enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, a continuación se mencionan propuestas para incidir tanto en la banca china como en el sector empresarial:

7.1 Sobre Vigilancia y monitoreo comunitario.

Propuestas para la empresa CNPC

- Mejorar los programas de vigilancia y monitoreo, mediante la articulación con los programas que tiene el Estado, de manera que se desarrollen de manera integral⁵⁷, es decir recogiendo diferentes aspectos como la vigilancia ambiental, vigilancia para la protección y defensa de sus territorios, vigilancia para la salud, y vigilancia para la educación.
- Fortalecer los programas de vigilancia y monitoreo en base a las experiencias de las comunidades indígenas, las cuales lograron el reconocimiento legal, tales como la Ordenanza Regional N° 017-2016-GRL-CR, y mediante la Ordenanza Regional N° 003-2017-GRL-CR, impulsada por la organización indígena ACODECOSPAT; así como los sistemas de vigilancia indígena en Ucayali, los cuales fueron impulsados por la Organización ORAU que cuenta con tres líneas de Vigilancia a través de los promotores legales (actividades de hidrocarburos), los veedores forestales comunitarios y los agentes de protección PIACI. De esta manera los sistemas de vigilancia tienen mayor pertinencia, pues son elaborados con los comuneros, por lo que las propuestas como una solución a las necesidades de las comunidades.
- Articular la evaluación del monitoreo ambiental con los programas del OEFA, de manera que se genere confianza en el procedimiento y resultados de muestras sobre la calidad de los recursos naturales o en caso que se presente alguna emergencia ambiental.

55 Ver: <https://gestion.pe/economia/empresas/bank-of-china-autorizado-abrir-banco-peru-256217-noticia/>

También DAR. (2010). *Análisis de percepciones sobre la reducción de la biomasa pesquera en la zona de influencia del proyecto Camisea*, p.93 y DAR. (2013). *Programa de Desarrollo y Mitigación de Impactos en la Cuenca del Urubamba - Resumen Ejecutivo*, p.93

56 El Convenio declara la intención de financiar proyectos de infraestructura, recursos hídricos, entre otros. Además, dicho documento contiene cláusulas de confidencialidad.

57 Sobre ello, DAR define a la vigilancia integral como: “Defender derechos, Gestionar el territorio, Monitorear impactos, Denunciar afectaciones y Proteger la vida”. Ver: http://dar.org.pe/archivos/10Resultados_vigilancia.pdf

- Articular los procedimientos de revisión de la calidad de los recursos naturales realizados por los programas de monitoreo de la empresa con el Ministerio de Salud, de manera que se tenga mayor certeza sobre las implicancias en la salud de las personas.

Propuestas para la Banca China

- Condicionar a las empresas para que implementen adecuados programas de vigilancia y monitoreo como salvaguarda obligatoria para la ejecución de sus proyectos.
- Generar un mecanismo para el seguimiento y evaluación de la implementación de los programas y monitoreo de las empresas.
- Incluir como ejemplo de buena práctica los programas de vigilancia y monitoreo implementados por el BID, de manera que sirvan de guía para la generación de este tipo de estándares socioambientales.
- Coordinar con las instituciones ambientales del Perú para generar y promover mejores estándares socioambientales para el desarrollo de proyectos de hidrocarburos e infraestructura.

7.2 Sobre Transparencia y Acceso a la Información

Propuestas para la Empresa CNPC

- CNPC debería fortalecer su alianza con la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), de esta manera demostraría un avance para transparentar su información, así como un avance para implementar mejores salvaguardas a nivel internacional.
- En el marco de los Principios Rectores sobre Empresas y los Derechos Humanos, integrados en el Acuerdo de Escazú, CNPC debería elaborar un informe sobre la sostenibilidad de sus inversiones de manera que refleje su desempeño social y ambiental (art. 6.13)⁵⁸.
- Incluir los principios del Acuerdo de Escazú dentro de su política interna, con el objetivo de evidenciar la promoción de las buenas prácticas sobre transparencia, participación en los asuntos ambientales de la empresa, de manera que adhiera los estándares nacionales incluidos por el Perú en tanto es parte de dicho Acuerdo.
- Implementar adecuados mecanismos de información de las actividades de las empresas, en base a enfoques como de el de interculturalidad, género y de derechos humanos, de manera que se logre una adecuada comunicación, y a su vez, una adecuada participación de los ciudadanos en las distintas etapas del proyecto.

⁵⁸ Ver: <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/18/08/2018/beneficios-de-firmar-y-ratificar-el-acuerdo-de-escazu>

- Publicar las condiciones de negociación sobre las cuales la empresa propone realizar la compensación, así como aquellas que ya finalizaron. Esta información debe ser pública y coordinada con las instituciones pertinentes, tanto locales como nacionales.

Propuestas para la Banca china

- Promover la generación de reportes de información sobre el desempeño social y ambiental de las empresas, en el marco de los Principios Rectores sobre Empresas y los Derechos Humanos, los cuales a su vez fueron parte de los compromisos asumidos por China en el EPU – 2018.
- Promover la generación de reportes sobre el respeto de los derechos humanos, así como protocolos de relacionamiento con las comunidades indígenas, de manera que se conozca la forma como las empresas vienen desarrollando el principio de extraterritorialidad, compromiso asumido por China en el marco del EPU-2018.
- Implementar un mecanismo de recojo de información de los proyectos que financia, de manera que organizaciones de sociedad civil e indígenas puedan hacer llegar informes de manera directa a la banca china, generando un mejor relacionamiento entre ambas partes, así como un avance para el conocimiento por parte de China de los países donde invierte.

7.3 Sobre participación ciudadana

Propuestas para la empresa CNPC

- Mejorar los mecanismos de participación para las comunidades en base a distintos enfoques como el de interculturalidad, derechos humanos y de género, de manera que se logre la adecuada y oportuna participación.
- Incluir los lineamientos de la Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural del SENACE para el actual proceso de negociación por la compensación en las comunidades que aún se encuentran en esa fase.

Propuestas para la Banca

- Generar un mecanismo de diálogo entre las empresas, comunidades y sociedad civil, de manera que se conozca el desempeño social y ambiental, así como casos de vulneración o malas prácticas de las empresas. Como ejemplo se pueden recoger las experiencias del MICI del BID y el Panel de Inspección del Banco Mundial.
- Implementar un mecanismo o comisión que implemente el principio de extraterritorialidad como parte de sus salvaguardas para sus inversiones en el extranjero, de esta manera estaría contribuyendo con el Estado chino a cumplir tanto con sus compromisos internacionales, como con sus objetivos nacionales de generar inversiones sostenibles.

7.4 Sobre el principio de extraterritorialidad

Propuestas para CNPC

- Generar un diálogo tripartito entre el Estado, empresa y comunidades donde se discuta sobre el informe reportado por el caso Lote 58 en el EPU 2018, de manera que se recojan las recomendaciones y se implementen soluciones como la implementación de la consulta previa, entre otros de importancia.

Propuestas para la banca

- Incluir entre sus estándares los compromisos asumidos en el marco del principio de extraterritorialidad, de manera que sus inversiones se desarrollen de manera compatible con los derechos humanos y respetuosos con el medio ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales, de conformidad con el derecho nacional e internacional aplicable y con los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tal como lo señala la recomendación realizada por Naciones Unidas.

7.5 Sobre Consulta Previa

Propuestas para la empresa

- Contar con una política institucional de consulta previa y participación indígena. Esta política debe reconocer diferentes etapas de la consulta, donde una de ellas es la informativa, y donde se pueda recoger las propuestas e interrogantes de las poblaciones indígenas.
- Dejar de ver a la consulta como una traba para la inversión, y verla como un mecanismo de prevención y fortalecimiento del relacionamiento con poblaciones locales. Lo que permite afinar la identificación de los beneficios que un proyecto puede traer.

Propuestas para banca

- Establecer dentro de sus salvaguardas, no solo el respeto a la normativa nacional en materia de derecho a la consulta previa, sino el respeto a los marcos internacionales.
- Establecer como salvaguarda una política de consulta previa para pueblos indígenas en proyectos que financie, promoviendo estándares que permitan superar la consulta como un espacio únicamente informativo.

Finalmente, ya que la implementación de la consulta previa, en principio es responsabilidad del Estado, es necesario que se generen mecanismos y disposiciones para que se cumpla con el respeto de este derecho, tanto en beneficio de la ciudadanía, como del Estado, ya que es una medida de conocer e incluir las opiniones de los ciudadanos, sirviendo como mecanismos de prevención de conflictos, para un mejor relacionamiento con los pueblos indígenas, superando viejas prácticas sobre la mala gestión de proyectos de hidrocarburos.

A su vez, para generar mejores estándares sociales, el Estado debe promover el cumplimiento y mejoramiento del marco normativo socioambiental; así como de buenas prácticas en el marco de los objetivos nacionales que incluye generar inversiones sostenibles. En ese sentido, el Estado debe ser un veedor para que las empresas chinas se desarrollen de acuerdo con las buenas prácticas, mejorando incluso las normas nacionales, aplicando los estándares internacionales.

Bibliografía

- ARROYO, A. (2015). *Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- BARRANTES, R. & GLAVE, M. Ed. (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: GRADE, IEP.
- COICA. (s.f.). *Informe EPU 2018: Vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas*.
- DAR. (2010). *Análisis de percepciones sobre la reducción de la biomasa pesquera en la zona de influencia del proyecto Camisea*. Lima.
- DAR. (2010). *Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?*
- DAR. (2010). *Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?* Lima.
- DAR. (2013). *Programa de Desarrollo y Mitigación de Impactos en la Cuenca del Urubamba- Resumen Ejecutivo*. Lima.
- DAR. (2018). *¿Reforma con Estándares? Análisis crítico de la propuesta de nueva Ley de Hidrocarburos*. Lima: DAR.
- DAR. (2019). *Acuerdo de Escazú*. Lima.
- GAMBOA, C. & DÁVILA, J. (2010). *Los Contratos del Proyecto Camisea: ¿Qué tanto ganamos?* Lima.
- GAMBOA, C. (2009). *Amazonía, hidrocarburos y pueblos indígenas*. Lima.
- U.P & DAR. (2019). *Economía, ambiente y derechos humanos en las inversiones chinas en América Latina*.



**El Lote 58 del Bajo Urubamba:
Las obligaciones de China frente a los derechos indígenas en el sector Hidrocarburos**

Se terminó de imprimir en Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102, Jesús María, Lima - Perú
Teléfono: (511) 277-3629 / (511) 726-9082
E-mail: adm@sonimagenes.com
Abril 2020





Con el apoyo de:



**Rainforest Foundation
Norway**