



Consejo de Administración

313.^a reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012

GB.313/INS/12/5

Sección Institucional

INS

Fecha: 21 de marzo de 2012

Original: español

DUODÉCIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Quinto informe complementario: Informe del Comité constituido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Perú del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)

Introducción

1. Por comunicación de fecha 5 de octubre de 2009, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alega que el Gobierno del Perú ha incumplido las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).
2. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) fue ratificado por el Perú el 2 de febrero de 1994 y está en vigor para dicho país.
3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá

invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento aplicable en caso de reclamación se rige por el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004). En virtud del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento citado, el Director General acusó recibo de las comunicaciones, informó de ellas al Gobierno de Perú y las transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
5. En su 307.^a reunión (marzo de 2010), el Consejo de Administración, siguiendo la recomendación de su Mesa, decidió que la reclamación presentada por la CGTP era admisible y designó a los miembros del Comité encargado de examinarla, a saber: al Sr. Darío Celaya Álvarez (miembro gubernamental, Argentina); al Sr. Alberto Echavarría Saldarriga (miembro empleador, Colombia) y al Sr. Gerardo Martínez (miembro trabajador, Argentina). El Consejo de Administración designó en su 312.^a reunión al Sr. Rafael Souza Campos de Moraes Leme (miembro gubernamental, Brasil), en reemplazo del Sr. Celaya Álvarez.
6. Por comunicación de fecha 14 de abril de 2010, la Oficina invitó al Gobierno a comunicar sus observaciones sobre la reclamación. Por comunicación de fecha 15 de junio de 2010 el Gobierno envió sus observaciones.
7. El Comité se reunió y adoptó el presente informe el 21 de marzo de 2012.

Examen de la reclamación

Alegatos de la organización querellante

8. En su comunicación de 5 de octubre de 2009, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) alega que en 2007, el Ministerio de Energía y Minas del Perú elaboró 15 propuestas de proyectos de construcción de represas destinados a centrales hidroeléctricas para consideración de la iniciativa privada. En la Selva central se propone la construcción de tres centrales: una en la boca del río Tsomaveni (afluente del río Ene), una en el cañón del Pakitzapango y una en la unión de los ríos Ene y Perené. El sistema de represas previsto sería el más grande del país. La represa de Pakitzapango produciría el triple de la producción de la mayor central eléctrica del Perú. Según la organización querellante, el objetivo de dichas represas es, vender energía eléctrica a Brasil y estaría relacionado con la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Esta iniciativa, emanada del acuerdo entre los 12 presidentes sudamericanos tiene por finalidad la interconexión de las redes viales, energéticas y de telecomunicaciones entre los 12 países de la región. Añade la organización querellante que el proyecto de hidroeléctrica implica la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 400 kilómetros que atraviesa la selva central del Perú en línea recta hacia Brasil, afectando los bosques amazónicos de Ucayali y Madre de Dios.

9. La organización querellante indica que con fecha 3 de diciembre de 2008, mediante Resolución Ministerial núm. 546-2008-MEM/DM, el Ministro de Energía y Minas otorgó una concesión temporal a la empresa «Pakitsapango Energía SAC» (según la organización querellante se trataría de una empresa con capitales brasileños) para desarrollar en el plazo de 20 meses, un estudio de factibilidad para la construcción de una futura Central Hidroeléctrica Pakitsapango.
10. La organización querellante señala que en el valle del río Ene hay 17 comunidades Ashaninka, distribuidas en 33 asentamientos o anexos. Dichas comunidades cuentan con títulos de propiedad sobre sus tierras de acuerdo con la legislación peruana. Se trata de un territorio ancestral Ashaninka en el que estas comunidades han desarrollado sus formas de vida en estrecha relación con los bosques y los ríos de la cuenca, pudiendo satisfacer sus necesidades cotidianas y respetar el sistema de vida que han llevado por generaciones. Para los Ashaninka de la Selva central, el cañón del Pakitsapango es un lugar de importancia cultural y espiritual inestimable ya que de ese lugar han surgido todos los pueblos de la Amazonía.
11. La organización querellante indica que la concesión otorgada afecta a 99.987,424 hectáreas, sobre el territorio de diez comunidades Ashaninka de los distritos de Río Tambo, Pangoa y Mazamari, afectando también a las restantes comunidades Ashaninka y a miles de colonos de origen andino que por décadas han vivido en los márgenes del río Ene.
12. La organización querellante sostiene que si bien se trata de una concesión temporal para evaluar la factibilidad de la construcción de la represa, la misma no contempla la realización de un estudio de impacto social de la misma. En efecto, la construcción de la central hidroeléctrica implica la pérdida del territorio de las comunidades nativas con consecuencias espirituales y culturales sobre los Ashaninka. Los impactos ecológicos son igualmente graves: por un lado se inundan territorios río arriba y se condena a la sequía a los territorios río abajo. Se generan cambios climáticos con efectos nocivos en la fertilidad del suelo y destrucción de ecosistemas.
13. Según la organización querellante, a pesar del gran impacto de esta represa, el Gobierno no consultó a la organización representativa la Central Ashaninka del Río Ene (CARE). Esta organización presentó una carta de protesta ante el Ministerio de Energía y Minas, el cual emitió el informe núm. 47-2009-DGE-DCE. Dicho informe determinó que: 1) la realización de la central hidroeléctrica depende de los estudios realizados por la empresa Pakitsapango Energía S.A.C., titular de la concesión; 2) la concesión no vulnera los derechos de los pueblos indígenas pues sólo prevé la realización de estudios y no de obras; 3) si el estudio de factibilidad es positivo, la empresa deberá solicitar una concesión definitiva, para cuyo otorgamiento se deberá realizar un estudio de impacto ambiental, y llevar a cabo talleres y audiencias públicas para exponer el proyecto a la población que podría verse afectada (la organización querellante acompaña copia de este informe).
14. La organización querellante considera que si la realización efectiva de la central hidroeléctrica dependía de los resultados de los estudios realizados, debería haberse consultado a la población que sería directamente afectada por la central antes y durante el proceso de otorgamiento de la concesión para los estudios de factibilidad ya que se trata de una etapa sustancial para la futura decisión sobre la realización o no de la central. Sin embargo, en todo el proceso previo y posterior al otorgamiento no ha habido consulta. La organización querellante considera que «así no se está procediendo de buena fe, ya que la consulta y participación que se realizaría para la concesión definitiva sería sobre la base de un estudio de factibilidad carente de la consulta y participación y ausente de estudios de impacto social a sabiendas que sí habría afectación». En efecto, el proyecto prevé el embalse de agua y la consecuente inundación de un vasto territorio en el que habitan los Ashaninkas. La organización querellante añade que el estudio de factibilidad sólo estaría

destinado a establecer los requerimientos técnicos de la construcción de la represa eléctrica sin tomar en consideración la posibilidad de que el proyecto no sea viable.

15. La organización querellante añade que tampoco hubo buena fe de parte del Gobierno regional de Junín, el cual convocó una reunión con miras a conformar un comité ejecutivo de apoyo a la construcción de la Central Hidroeléctrica del Pongo de Pakitzapango, a la cual no se invitó a la población que sería directamente afectada, ni a su organización representativa, la CARE.
16. La organización querellante alega que si bien para el Gobierno peruano la construcción de una represa eléctrica en la valle del río Ene significa desarrollo y por ello pretende declararla de interés nacional, para el pueblo Ashaninka la central constituiría «una grave amenaza a sus vidas» y generaría «pobreza y exterminación». A pesar de que el proyecto de la central hidroeléctrica afecta directamente a las comunidades Ashaninka, se les impide ejercer su derecho a decidir si dicho proyecto es una prioridad o no para sus vidas ya que no hubo ni consulta ni participación. Agrega la organización querellante que aunque la concesión sea temporal para evaluar la factibilidad de la construcción de la represa, al no contemplar un estudio de impacto social no se están tomando en cuenta los conflictos que se generarían por la instalación de esa represa en medio de comunidades nativas. Tampoco se están analizando las implicaciones culturales y espirituales para las comunidades Ashaninka y la incidencia del proyecto sobre el medio ambiente. Asimismo, el territorio que ocupa el pueblo Ashaninka es uno de los espacios con mayor biodiversidad en el Perú. Sin embargo, el Gobierno promueve dicho espacio como área de inversión para un megaproyecto y otorga concesiones para estudios de ingeniería.
17. La organización querellante alega que la zona en que se pretende construir la hidroeléctrica tiene una importancia cultural y espiritual para los Ashaninka del río Ene así como para otras comunidades nativas, ya que, según el mito del «Pakitzapango», éste sería el lugar donde nacieron las culturas amazónicas del Perú. Añade que si bien las comunidades afectadas cuentan con título de propiedad sobre sus tierras, el Gobierno del Perú lo desconoce ya que otorga una concesión temporal a una empresa privada sobre un espacio ubicado en las tierras en las que se asientan dichas comunidades sin haberlas consultado. Se refiere asimismo a la amenaza de traslado de las comunidades a raíz de la realización de un embalse que acompañaría la construcción de la represa hidroeléctrica. Alega que el Gobierno peruano estaría orientando la ejecución de la obra ignorando el requerimiento del consentimiento previo de las comunidades afectadas, tal como lo dispone el artículo 16, párrafo 2, del Convenio.

Observaciones del Gobierno

18. En su comunicación de 15 de junio de 2010, el Gobierno se remite a la información proporcionada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
19. Según la información proporcionada por el Gobierno, se debe distinguir entre las concesiones temporales y las definitivas. Las primeras se otorgan con el fin de realizar estudios de factibilidad de proyectos. El plazo de estas concesiones temporales es de hasta dos años pudiendo prorrogarse por un año más en caso de fuerza mayor o caso fortuito. Una concesión temporal no da permiso de uso de suelos e implica la obligación de realizar los estudios respetando las normas técnicas y de seguridad y preservando el medio ambiente y el patrimonio cultural.
20. Según el Gobierno, en el caso de las concesiones definitivas para el sector eléctrico, a fin de obtener la concesión es necesario contar con la aprobación de un estudio de impacto

ambiental que debe realizarse cumpliendo con un mecanismo de consulta y participación ciudadana en la zona de influencia directa e indirecta del proyecto. El reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades energéticas (Resolución Ministerial núm. 535-2004 MEM/DM) se aplica a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y tiene por objeto la participación de las personas naturales y jurídicas en el desarrollo de las actividades eléctricas y la realización de actividades de información y diálogo con la población involucrada en los proyectos.

- 21.** El Gobierno también indica que el Decreto Supremo núm. 002-2009-MINAM aprueba el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación ciudadana en asuntos ambientales el cual facilita el acceso ciudadano a la información y regula los mecanismos y procesos de participación y consulta ciudadana en los temas de contenido ambiental. Asimismo, los Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades eléctricas (Resolución Ministerial núm. 223-2010-MEM/DM), adoptados en mayo de 2010 son aplicables durante la elaboración de los estudios ambientales y durante el seguimiento y control de los aspectos ambientales de los proyectos. Dichos lineamientos prevén los siguientes mecanismos de participación ciudadana: evento presencial, taller participativo y audiencia pública.
- 22.** Según el Gobierno, en el caso concreto de Pakitzapango, la Dirección General de Electricidad mediante Resolución Ministerial núm. 546-2008-MEM-DM publicada el 3 de diciembre de 2008, otorgó una concesión temporal de 20 meses a la empresa Pakitzapango Energía S.A.C. (de capitales brasileños) con el fin de realizar estudios de factibilidad relacionados con la actividad de generación de energía eléctrica de una futura Central Hidroeléctrica Pakitzapango en los distritos de Mazamari, Río Tambo y Pangoa, provincia de Satipo, departamento de Junín.
- 23.** Según el Gobierno, en el área de estudios delimitada se ubican poblaciones indígenas mayoritariamente ashaninkas de los ríos Ene y Tambo que están afiliadas a la Central Ashaninka del río Tambo (CART), a la Central Ashaninka del río Ene (CARE) y a la Federación Ashaninka del río Ene (FARE). Según el Ministerio de Energía y Minas, la empresa ha tenido dificultades con las comunidades indígenas, en particular con las afiliadas a la CARE, ya que consideran que el proyecto las afecta directamente y que no fueron consultadas ni antes ni durante el proceso de concesión temporal. A fin de obtener la autorización de las comunidades, la empresa llevó a cabo una reunión con la CART en marzo de 2009 a efectos de que conozcan los objetivos del estudio a realizarse. En septiembre de 2009, se abordó la cuestión de la concesión temporal en el seno del Grupo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Amazónicos en el que participan el Ministerio de Energía y Minas y la CARE. A su vez, el 27 de noviembre de 2009 se realizó, en coordinación con la CART, una reunión en el distrito de Tambo con el fin de informar acerca de los alcances de la concesión temporal. El 27 de enero de 2010 se desarrolló una reunión con la CARE pero debido a la oposición de esta organización al proyecto, no se ha podido continuar el diálogo debido a su negativa al proyecto.
- 24.** El Gobierno también indica que el MEM manifestó que la concesión temporal de Pakitzapango no implica afectación directa de los pueblos indígenas del área ya que sólo se trata de realizar estudios para examinar la viabilidad o inviabilidad técnica, económica y ambiental del proyecto.
- 25.** Por comunicación de 7 de marzo de 2011, el Gobierno informa que, mediante resolución directorial núm. 040-2010-EM/DGE, la Dirección General de Electricidad declaró improcedente la solicitud de renovación de la concesión temporal, decisión que fue confirmada por las resoluciones viceministeriales núms. 107-2010-MEM/VME y 002-2011/MEM/VME que deniegan los recursos interpuestos por la empresa, habiéndose agotado la instancia administrativa.

Conclusiones del Comité

26. El Comité toma nota de los alegatos de la organización querellante y de las observaciones enviadas por el Gobierno al respecto.
27. El Comité considera que las cuestiones planteadas en la reclamación están relacionadas con la aplicación del artículo 7, párrafo 3, del Convenio. Esta disposición del Convenio dice lo siguiente:

Artículo 7

(...)

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

(...)

28. El Comité observa que el presente caso se refiere al otorgamiento con fecha 3 de diciembre de 2008 de una concesión temporal de 20 meses a la empresa Pakitzapango Energía S.A.C., por parte del Ministerio de Energía y Minas (Resolución Ministerial núm. 546-2008-MEM-DM). Dicha concesión fue otorgada con el fin de realizar estudios de factibilidad relacionados con la generación de energía eléctrica con miras a la construcción de una futura Central Hidroeléctrica Pakitzapango en los distritos de Mazamari, Río Tambo y Pangoa, provincia de Satipo, departamento de Junín.
29. El Comité toma nota de que según los alegatos presentados por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), dicha concesión fue otorgada sobre territorios de gran importancia cultural y espiritual para los Ashaninkas del río Ene y para otras comunidades, sin haber consultado de buena fe a las comunidades Ashaninka que viven en esos territorios, sin haber tenido en cuenta sus prioridades y sin respetar su título de propiedad sobre las tierras afectadas. Más concretamente, el Comité toma nota de que la organización querellante alega que: 1) la concesión afecta a casi cien mil hectáreas sobre el territorio de diez de las 17 comunidades Ashaninka del río Ene y también afecta a las restantes comunidades Ashaninka y a los colonos andinos que viven en la región; 2) a pesar de que la concesión fue otorgada a título temporal, con la finalidad de realizar estudios de factibilidad para la construcción de una central hidroeléctrica que afectaría directamente a las comunidades Ashaninka (implica la construcción de un embalse con la inundación de tierras y el eventual desplazamiento de población), el Gobierno no las consultó ni antes ni durante el procedimiento de otorgamiento de la concesión; 3) la falta de consulta y participación durante el proceso de otorgamiento de la concesión impidió que las comunidades indígenas pudieran decidir si el proyecto constituye o no una de sus prioridades; 4) los estudios previstos en la concesión se refieren a los aspectos técnicos del proyecto, pero no al impacto social del mismo en las comunidades nativas; 5) las comunidades afectadas tienen título de propiedad sobre sus tierras.
30. El Comité toma nota de que en sus observaciones el Gobierno explica la diferencia entre las concesiones definitivas y las temporales y aclara que en el caso de las concesiones temporales, como en el caso de la concesión otorgada a la empresa Pakitzapango Energía S.A.C., no se otorgaron permisos de uso de suelos, sino sólo permisos para la realización de estudios. El Gobierno indica que recién para el otorgamiento de las concesiones definitivas se debe realizar un estudio de impacto ambiental que incluye un mecanismo de consulta y participación ciudadana. El Comité toma nota de que según el Gobierno la concesión temporal otorgada en este caso no vulneró los derechos de los pueblos indígenas, pues su ejercicio sólo preveía la realización de estudios y no de obras (informe

núm. 47-2009-DEGE-DCE emanado del Ministerio de Energía y Minas y acompañado por la organización querellante).

31. El Comité toma nota también de que el Gobierno se refiere a: 1) la adopción del reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación ciudadana en asuntos ambientales (Decreto Supremo núm. 002-2009-MINAM de 17 de enero de 2009) y de los Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades eléctricas (Resolución Ministerial núm. 223-2010-MEM/DM de mayo de 2010) que prevén mecanismos tales como eventos presenciales, talleres participativos y audiencias públicas; 2) la empresa mantuvo reuniones informativas con las organizaciones representativas de las comunidades Ashaninka, con el fin de dar a conocer el objetivo de la concesión (en marzo de 2009 y 27 de noviembre de 2009 se llevaron a cabo reuniones con la CART, y el 27 de enero de 2010 se llevó a cabo una reunión con la CARE pero que debido a la oposición de esta última al proyecto no se pudo continuar con el diálogo); 3) mediante resolución directorial núm. 040-2010-EM/DGE, la Dirección General de Electricidad declaró improcedente la solicitud de renovación de la concesión temporal, decisión que fue confirmada por las resoluciones viceministeriales núms. 107-2010-MEM/VME y 002-2011/MEM/VME que deniegan los recursos interpuestos por la empresa, habiéndose agotado la instancia administrativa.
32. El Comité saluda la promulgación por el Presidente del Perú con fecha 6 de septiembre de 2011 de la «Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT» cuyo artículo 1 dispone que: «Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa 26253».
33. El Comité observa que las medidas legislativas mencionadas por el Gobierno fueron adoptadas con posterioridad al otorgamiento de la concesión y no queda claro, de la información suministrada, si las mismas fueron aplicadas al caso concreto de esta concesión. El Comité observa asimismo que las reuniones llevadas a cabo con las organizaciones representativas de las comunidades Ashaninka por parte de la empresa tuvieron como objetivo brindar información a dichas comunidades y dar a conocer el proyecto.
34. El Comité observa que el Gobierno reconoce que en el caso concreto de la posible construcción de la Central Hidroeléctrica Pakitzpango se había previsto la realización de estudios de viabilidad técnica, económica y ambiental. El Comité lamenta que al tenor del artículo 7, párrafo 3, del Convenio núm. 169 dichos estudios no se hayan realizado con la cooperación de los pueblos indígenas interesados. El Comité manifiesta su esperanza de que los recientes avances legislativos del país permitan involucrar lo más temprano posible a los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
35. El Comité estima que el presente caso debe declararse cerrado.

Recomendaciones del Comité

36. *El Comité recomienda al Consejo de Administración que a la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 26 a 35 del mismo:*

- a) *apruebe el presente informe;*
- b) *pida al Gobierno que los estudios de viabilidad técnica, económica y ambiental se realicen con la cooperación de los pueblos indígenas interesados, al tenor del artículo 7, párrafo3, del Convenio núm. 169. El Comité manifiesta la esperanza de que los avances legislativos del país permitan involucrar lo más temprano posible a los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y*
- c) *se haga público el presente informe y declare este procedimiento cerrado.*

Punto que requiere decisión: párrafo 36

(Firmado) Sr. Souza Campos de Moraes Leme

Sr. Echavarría Saldarriaga

Sr. Martínez