

Mandato de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

3 de octubre de 2019

Amicus Curiae - Caso N°: 03696-2017-AA/TC

Señorías:

Tengo el honor de dirigirme a Ustedes en mi calidad de Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con la resolución 33/12 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En el marco de mi mandato, he recibido a lo largo de los últimos años información sobre la situación de la Comunidad de Santa Clara de Uchunya, en el departamento de Ucayali, en relación con sus esfuerzos para obtener el reconocimiento legal de su territorio ancestral y de protegerlo ante la expansión de monocultivos en la región, en particular de plantaciones de palma aceitera. Asimismo, he recibido preocupantes alegaciones sobre la creciente violencia y amenazas contra miembros de la comunidad que defienden sus derechos sobre sus tierras.

Es por ello que acogí con mucho interés la resolución del 20 de agosto de 2018 del Tribunal Constitucional de examinar, por primera vez, los derechos de propiedad de los pueblos indígenas del Perú a la luz de la Constitución peruana en el contexto de su consideración del caso *de la Comunidad Nativa de Santa Clara de Uchunya y la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali contra el Gobierno Regional de Ucayali, Plantaciones de Pucallpa S.A.C. y las Oficinas Centrales de la Zona de Registro número VI de la Superintendencia Nacional del Registro Público* (caso N°: 03696-2017-AA/TC).

1

El examen de este caso por el Tribunal Constitucional representa una importante oportunidad para afianzar, en el ordenamiento jurídico y jurisprudencial peruano, los compromisos y obligaciones internacionales de derechos humanos asumidos por el Perú en materia de los derechos de los pueblos indígenas, en el contexto de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas² y a la interpretación que se le debe dar a los derechos y libertades fundamentales

¹ Resolución del Tribunal Constitucional de 20 de agosto de 2018 (Expediente N° 03696-2017-PA/TC).

² Constitución Política del Perú, (1993 con enmiendas), artículos 2(16), 70 y 89.

constitucionales en conformidad con los deberes y obligaciones del Estado bajo el derecho internacional de los derechos humanos³.

El propósito de la presente comunicación es llamar respetuosamente la atención de sus Señorías hacia los estándares internacionales relevantes en materia de derechos de los pueblos indígenas, en particular a las observaciones y recomendaciones realizadas desde el mandato de esta Relatoría de las Naciones Unidas en relación con la situación de derechos de los pueblos indígenas en el Perú.

Esta intervención es sometida al Tribunal Constitucional por la Relatora Especial de acuerdo con la independencia de su mandato, y no debe ser considerada como un la renuncia, expresa o implícita, a las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, su funcionarios y expertos en misión, incluidas las personas enumeradas anteriormente, de conformidad con la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946.

Existen importantes obligaciones derivadas de convenios y otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados o adheridos por el Estado peruano que deben ser consideradas en relación con los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales y las que quisiera referirme muy concisamente. Entre ellas, considero que es pertinente resaltar: la responsabilidad de los Estados de reconocer y proteger los territorios indígenas; de adoptar medidas para proteger estos territorios de las acciones de terceros que pudieran atentar contra su integridad; de adoptar medidas de compensación y reparación en el caso de afectaciones a los territorios, recursos y medio ambiente de los pueblos indígenas; y de realizar estudios de impacto social, cultural y ambiental y llevar a cabo procesos de consulta adecuados con el objetivo de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en el caso de concesiones otorgadas por el Estado que afecten a las tierras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas

Así, el *Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, fue ratificado por el Perú en 1994. El artículo 14 establece la obligación de reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y de instituir procedimientos adecuados en el marco jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas. El artículo 18 establece que se deben prever sanciones apropiadas contra toda autorización en las tierras de los pueblos indígenas o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y que "los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones". Por su parte, el artículo 6 establece el deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas respecto a medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

³ Constitución Política del Perú, Título VI, Disposiciones Finales y Transitorias, par. 4: "*Las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.*"

Por su parte, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, adoptada por la Asamblea General en 2007 con el voto afirmativo del Perú, afirma el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento y protección jurídicos de las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido (artículo 26). El artículo 28 versa sobre el derecho a la reparación, lo que puede incluir la restitución y/o una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos tradicionales que hayan sido tomados, ocupados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Asimismo, quisiera referirme al artículo 32 sobre la obligación de consultar a los pueblos indígenas y obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos naturales.

Como Estado Parte de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el Estado peruano también debe considerar la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta jurisprudencia ha subrayado la obligación, bajo la Convención Americana, de reconocer los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas con base a su posesión tradicional, la cual tiene efectos equivalentes al título de dominio pleno otorgado por un Estado y otorga el derecho a exigir el reconocimiento y registro de la propiedad indígena⁴. La Corte ha enfatizado que el reconocimiento de la propiedad indígena conlleva la obligación de delimitar, demarcar y titular los territorios tradicionales indígenas conforme al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas. Mientras estas tierras no se hayan delimitado, demarcado y titulado, se debe abstener de realizar actos que puedan llevar a que agentes de un Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de dichas tierras comunitarias indígenas⁵.

Ante posibles afectaciones al derecho de propiedad de un pueblo indígena que podrían resultar de las concesiones sobre el desarrollo de recursos naturales, los Estados deben cumplir con las siguientes garantías: la consulta previa a los pueblos indígenas; que el pueblo indígena se beneficie razonablemente de la actividad propuesta; y la realización de estudios de impacto social y ambiental realizados de manera previa por entidades independientes y técnicamente capaces.⁶ La Corte Interamericana ha resaltado que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro [de un territorio indígena] el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los [pueblos indígenas] sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”⁷. En relación con los estudios de impacto social, cultural y ambiental, éstos “deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas; y ser concluidos de manera previa al otorgamiento de la concesión, ya que uno de los objetivos de la exigencia de dichos estudios es garantizar el

⁴ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párr. 128.

⁵ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79, párr. 164.

⁶ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, párr. 129.

⁷ *Ibid.*, párr. 134.

derecho del pueblo indígena a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio⁸.

Además de los instrumentos y jurisprudencia internacionales referidos, también quisiera recordar al Honorable Tribunal las recomendaciones dirigidas al Perú por los organismos universales de derechos humanos en relación al adecuado cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los Tratados de derechos humanos de los que el país es Parte.⁹ Estas observaciones y recomendaciones han subrayado, *inter alia*, la necesidad de que el Estado adopte mecanismos efectivos de protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, incluido un procedimiento adecuado de reconocimiento y titulación de tierras.¹⁰

Finalmente, quisiera detenerme en las recomendaciones que el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, profesor James Anaya, emitió sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú tras su visita al país en 2013.¹¹ Aunque la visita y ulterior informe del Relator Especial Anaya se centraron en aquella ocasión en las industrias extractivas, sus recomendaciones son igualmente aplicables en el examen de los derechos constitucionales que lleva a cabo este Tribunal, dado que las afectaciones son análogas sea en el caso de derechos de propiedad en el contexto de extracción de recursos no renovables o en el de la utilización de recursos renovables, como la tala y desmonte de amplias extensiones de selva que tiene lugar en el caso de las grandes plantaciones de monocultivos, incluidas las de palma africana.

En ese sentido, quisiera presentar las siguientes observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de 2014 del Relator Especial que podrían ser pertinentes en su examen del presente caso. Así, el informe:

- (i) Señaló que numerosas comunidades nativas siguen sin tener sus tierras tituladas y que “la ausencia de procedimientos adecuados y uniformes” para la titulación han contribuido a los retrasos, al igual que la delegación de la responsabilidad de titular a los gobiernos regionales, como sería el Gobierno Regional de Ucayali, en el caso de la Comunidad Nativa de Santa Clara (párrs. 11 & 12);
- (ii) Expresó su preocupación sobre los “impactos sociales y ambientales devastadores” para los pueblos indígenas de la extracción comercial de recursos, especialmente cuando se otorgan concesiones en tierras reclamadas por estas comunidades, pero aún no tituladas a su favor por el Estado (párrs. 18, 19 & 69);
- (iii) Destacó la importancia de la consulta previa con los pueblos indígenas con el objetivo de obtener su consentimiento y reiteró la importancia de salvaguardar los

⁸ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párr. 206.

⁹ Por ejemplo, Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) sobre los informes periódicos 14 a 17 del Perú, CEDR/C/PER/CO/14-17 (3 de septiembre de 2009); Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) sobre los informes periódicos 18 a 21 del Perú, CEDR/C/PER/CO/18-21 (25 de septiembre de 2014); Observaciones finales sobre los informes periódicos 22 y 23 combinados del Perú, CERD/C/PER/CO/22-23 (23 de mayo de 2018).

¹⁰ Véase, p.ej., CERD (2018) par.16.

¹¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas, A/HRC/27/52/Add.3 (3 de julio de 2014).

derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la extracción de recursos, implementando “todas las demás salvaguardas pertinentes, en particular ... medidas para reducir o compensar la limitación de los derechos mediante evaluaciones de impacto, medidas de mitigación, compensaciones y la participación en los beneficios” (párrs. 33-35, 56, 70).

Además, el Relator Especial recomendó, *inter alia*:

- (a) impulsar una revisión del marco regulatorio y de programación para “garantizar el reconocimiento y goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y recursos naturales que ocupan o usan”;
- (b) garantizar “la eficacia de las medidas de protección y salvaguarda a implementarse por el Gobierno y las empresas frente a los impactos ambientales; compensaciones y la participación en beneficios en términos justos; conductas empresariales que mantengan el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas; y mecanismos efectivos para remediar la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas (...)”;
- (c) adoptar medidas para garantizar que en el caso de que el uso de recursos haya “resultado en condiciones ambientales que ponen en peligro la salud y el bienestar de los pueblos indígenas (...) deben tomarse medidas decididas para asegurar la remediación ambiental y facilitar las compensaciones que demandan las comunidades indígenas por el uso o pérdida de sus tierras tradiciones o por otros daños que han sufrido (...)”;
- (d) promover un marco y un clima que permita que “[l]os pueblos indígenas [puedan] oponerse o denegar su consentimiento” a proyectos extractivos, como es el caso de la deforestación que acompaña las plantaciones de palma africana, “sin ningún tipo de represalias, ni actos de violencia, ni de presiones indebidas para que acepten o entablen consultas.” Además, “[e]l enjuiciamiento de indígenas por sus actos de protesta no debe emplearse como método para reprimir su libertad de expresión” y el Gobierno “debería fortalecer sus esfuerzos para que las autoridades competentes del Estado escuchan y atiendan sus preocupaciones”;
- (i) las empresas “deberían adoptar políticas y prácticas para asegurar que todos los aspectos de sus operaciones respeten los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con las normas internacionales y no sólo con el derecho interno, y que cumplan con los requisitos de consulta y consentimiento. Las empresas deberían actuar con la debida diligencia para velar por que sus actos no violen o sean cómplices en la violación de los derechos de los pueblos indígenas, e identificar y evaluar todo efecto adverso en los derechos humanos, ya sea real o potencial” de sus operaciones (para. 72, puntos 1-3, 7 and 8).

Teniendo en cuenta todos los aspectos mencionados, quisiera reiterar mi satisfacción por la resolución de 20 de agosto del Tribunal Constitucional y me gustaría, con todo respeto, alentar a Sus Señorías a que en su sentencia final, que puede sentar un importante precedente jurisprudencial a nivel nacional y regional, consideren los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluidas las observaciones y recomendaciones emitidas por esta Relatoría.

Respetuosamente,



Victoria Tauli-Corpuz
Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
c/o OHCHR-UNOG
Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos
Palais Wilson
1211 Ginebra 10, Suiza
indigenous@ohchr.org