

Pueblos indígenas Comunidades afrodescendientes Industrias extractivas



Organización de los
Estados Americanos



Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos



Organización de los
Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 47/15

31 diciembre 2015

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo / [Preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6556-7

1. Human rights. 2. Indigenous peoples. 3. African diaspora. 4. Minorities--Civil rights.

I. Title. II. Series: OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L

OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15

Informe elaborado gracias al apoyo financiero de la IWGIA.
opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana
Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura de IWGIA.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Rose-Marie Belle Antoine

James L. Cavallaro

José de Jesús Orozco Henríquez

Felipe González

Rosa María Ortiz

Tracy Robinson

Paulo Vannuchi

Secretario Ejecutivo

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretaria Ejecutiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

9

CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN

15

CAPÍTULO 2 | OBLIGACIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS, DE EXPLOTACIÓN Y DESARROLLO 27

A. <i>Obligaciones generales de derechos humanos</i>	27
1. Obligaciones estatales de derechos humanos entre particulares	30
B. <i>Obligaciones estatales en contextos de actividades de extracción, explotación y desarrollo</i>	35
1. Deber de diseño, implementación y aplicación efectiva de un marco normativo adecuado	41
2. La necesidad de un marco jurídico que aborde de forma adecuada las compañías extranjeras	46
3. Deber de prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos humanos	48
4. Obligación de supervisión y fiscalización en materia de actividades extractivas, de explotación y desarrollo	55
5. Deber de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información	59
6. Deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población en zonas afectadas por actividades extractivas, de explotación o desarrollo	64
7. Deber de garantizar el acceso a la justicia: investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos	68

CAPÍTULO 3 | OBLIGACIONES Y GARANTÍAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES 79

A. <i>Garantías específicas de los pueblos indígenas y tribales en el contexto de actividades de extracción, explotación o desarrollo</i>	82
1. Deber de asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas no impliquen una denegación de su supervivencia física y cultural	87
2. Participación efectiva, estudios de impacto socio ambiental y beneficios compartidos	90

a.	Derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado	90
b.	Estudios previos de impacto ambiental y social	112
c.	Derecho a la participación razonable en los beneficios del proyecto	114
B.	<i>Consideraciones generales sobre el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales en el sistema interamericano</i>	117
1.	El principio de no discriminación en relación con el derecho a la propiedad colectiva	125

CAPÍTULO 4 | IMPACTO EN EL PLENO GOCE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES 133

A.	<i>Derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, así como de las comunidades afrodescendientes, sobre sus tierras, territorios y recursos naturales</i>	135
B.	<i>Derecho a la identidad cultural y libertad religiosa</i>	144
C.	<i>Derecho a la vida</i>	148
D.	<i>Derecho a la salud, integridad personal y a un medio ambiente sano</i>	152
E.	<i>Derechos económicos y sociales</i>	158
F.	<i>Derecho a la libertad personal y protesta social</i>	162
G.	<i>Protección frente al desplazamiento forzado</i>	168
H.	<i>Impactos diferenciados en grupos de especial preocupación</i>	173
1.	1. Autoridades, líderes y lideresas de pueblos indígenas y tribales, así como comunidades afrodescendientes; defensores y defensoras de derechos humanos	173
2.	2. Mujeres	175
3.	3. Niños y niñas	177
4.	4. Adultos mayores	180
5.	5. Personas con discapacidad	181

CAPÍTULO 5 | RECOMENDACIONES 185

A.	<i>Recomendaciones sobre las obligaciones estatales de derechos humanos en contextos de actividades extractivas, de explotación y desarrollo</i>	185
B.	<i>Recomendaciones relativas a las obligaciones y garantías específicas de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes</i>	188
C.	<i>Recomendaciones con relación al impacto en el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes</i>	188

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) aborda en el presente informe las obligaciones estatales frente a la realización de actividades de extracción, explotación y desarrollo.
2. Mediante la implementación de sus mecanismos de monitoreo, la CIDH ha recibido de forma consistente información que ilustra los efectos humanos, sociales, de salud, culturales y ambientales de estos proyectos en los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Muchas de las actividades extractivas y de desarrollo en el hemisferio son implementadas en los territorios ocupados históricamente por los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes, los cuales coinciden de forma frecuente con áreas que albergan una gran cantidad de recursos naturales. Asimismo, la CIDH ha recibido información indicando que estos proyectos y actividades aún no son supervisados de forma frecuente por los Estados receptores y los Estados de origen, la escasez de mecanismos para prevenir violaciones de derechos humanos, y barreras significativas enfrentadas por las víctimas, los pueblos y las comunidades para tener un debido acceso a la justicia cuando ocurren violaciones de sus derechos humanos. Estos desafíos, así como la implementación frecuente de estos proyectos en las Américas, impulsaron la preparación de este informe.¹
3. La Comisión Interamericana reitera que reconoce la importancia que tales emprendimientos pueden tener para la prosperidad de los pueblos del hemisferio, el cual puede implicar hacer uso de la libertad que tiene todo Estado de explotar sus recursos naturales, a través del otorgamiento de concesiones e inversiones privadas o públicas, nacionales o internacionales. Pero al mismo tiempo, la Comisión advierte que estas actividades deben llevarse a cabo junto con medidas adecuadas y efectivas que permitan asegurar que no se realicen a expensas de los derechos humanos de las personas, comunidades o pueblos donde se realizan.
4. De este modo, en el presente informe la Comisión afirma que si bien las normas del sistema interamericano no impiden ni desalientan los proyectos de inversión, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA) tienen, bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos, obligaciones ineludibles de respetar y garantizar tales derechos, incluyendo en el contexto de las actividades de extracción, explotación y desarrollo. Una serie de derechos

¹ La Comisión ha recibido información en el marco de peticiones, solicitudes de medidas cautelares, visitas de trabajo, audiencias e iniciativas regionales indicando que proyectos de extracción, explotación y desarrollo han sido implementados en un número de países en las Américas, incluyendo Belice, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, y Surinam, entre otros.

10 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

humanos se ven impactados por la implementación de proyectos de extracción y desarrollo, incluyendo los derechos a la vida, a la integridad física, a la salud, a la no discriminación, a la consulta, el consentimiento y a la identidad cultural, a la información y a la participación, entre otros, los cuales serán discutidos en este informe. Partiendo de esta premisa, la CIDH se refiere a los deberes generales de los Estados en los distintos escenarios en los cuales estas actividades tienen lugar. Tiene en cuenta para ello que los Estados tienen distintos niveles de involucramiento en actividades de extracción, explotación y desarrollo, en tanto sean privadas, estatales o mixtas. Asimismo, la CIDH aborda, en apartados específicos, aquellas obligaciones especiales frente a actividades de esta naturaleza que afectan los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes.

5. La Comisión se refiere en un primer capítulo al contenido de las obligaciones que los Estados deben cumplir respecto de actividades de extracción y desarrollo, desde la perspectiva del sistema interamericano. La CIDH parte de los deberes generales de respetar y garantizar los derechos con debida diligencia, y adecuar el ordenamiento interno a las disposiciones de los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Teniendo en cuenta una interpretación evolutiva y sistemática de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, “Declaración Americana” o “DADDH”), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “Convención Americana” o “Convención”), la Comisión considera que las obligaciones estatales en estos contextos giran en torno a seis ejes centrales, consistentes en el deber de: (i) adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) supervisar y fiscalizar las actividades de extracción, explotación y desarrollo, (iv) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) prevenir actividades ilegales y toda forma de violencia, y (vi) garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos cometidas en estos contextos. En cada caso, la Comisión pone énfasis especial en el cumplimiento de estos deberes con relación a pueblos indígenas y tribales y a las comunidades afrodescendientes.
6. Una primera obligación esencial consiste en la implementación de un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos frente a actividades extractivas, de explotación y desarrollo. La obligación general de garantizar los derechos humanos incluye el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, el cual exige la identificación previa y el seguimiento adecuado de los impactos que generaría determinado plan o proyecto en los derechos humanos de las poblaciones afectadas por el mismo, tanto antes de la autorización u otorgamiento de permisos, como durante la implementación del proyecto. Estrechamente vinculado a este aspecto, se encuentra la obligación de supervisar y fiscalizar las actividades que puedan afectar los derechos humanos, como uno de los componentes de la obligación de prevención. Igualmente, la Comisión se refiere al deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población en zonas afectadas por actividades extractivas, de explotación y desarrollo. Asimismo, la Comisión considera que, en el proceso de toma de decisiones que autorizan las actividades extractivas, el derecho de acceso a la información y la participación pública en la toma de decisiones cobran especial relevancia para la

protección y defensa de los derechos humanos que pueden verse afectados. A las obligaciones estatales ya referidas, se suman aquellas relativas al derecho a acceder a mecanismos adecuados y efectivos en caso de ver afectados sus derechos, con respeto a las garantías del debido proceso.

7. Como ha sido extensamente desarrollado por los órganos del sistema interamericano, los Estados tienen obligaciones específicas con relación a los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes. Es por ello que en el segundo capítulo del presente informe la CIDH precisa el alcance de los estándares del sistema interamericano al respecto. Expresa, además, algunas de sus principales preocupaciones en cuanto a su cumplimiento por parte de los Estados con base en la información recibida e ilustra la situación a través de la referencia a situaciones específicas de preocupación. La Comisión tiene en cuenta al recurrir al concepto de *pueblos tribales*, que se encuentran reflejados en éste los *pueblos y comunidades* afrodescendientes que viven como tales y por ende, tienen características particulares que requieren una protección especial. Ello en tanto se trata de pueblos que no son indígenas u originarios a la región que habitan, pero que al igual que los pueblos indígenas, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.
8. Posteriormente, la Comisión Interamericana se refiere a algunos de los principales impactos que la implementación de proyectos extractivos, de explotación y desarrollo tiene en los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes. Con base en la información recibida en los últimos años en audiencias, visitas, informes de país y otras actividades de monitoreo, la Comisión intenta visibilizar formas en que estas actividades afectan el efectivo goce de los derechos humanos. Con este objetivo, la Comisión se refiere, en particular, a afectaciones al derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; al derecho a la identidad cultural y libertad religiosa; a la vida; a la salud, integridad personal y a un medio ambiente sano; a derechos económicos y sociales vinculados con la alimentación, acceso al agua² y derechos laborales; al derecho a la libertad personal y la protesta social; y a la protección frente al desplazamiento forzado. Asimismo, la Comisión advierte algunos de los impactos diferenciados que recaen sobre personas, grupos y colectividades de especial preocupación, tales como las autoridades, líderes y lideresas indígenas; defensores y defensoras de derechos humanos; las mujeres; los niños y niñas; adultos mayores; y personas con discapacidad.
9. El informe ofrece la oportunidad de abordar un asunto importante en la región que no ha sido examinado de forma cercana antes. Se encuentra vinculado con la prevalencia de actividades de compañías extranjeras en los Estados Miembros, las

² La CIDH ha establecido que si bien el derecho al agua no se encuentra reconocido expresamente en el sistema interamericano, el conjunto de sus instrumentos establecen una serie de derechos que guardan estrecha vinculación con el acceso al agua y sus distintas dimensiones, como lo referente a las condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua sin discriminación alguna. Véase, CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A – Acceso al Agua en las Américas: Una Aproximación al Derecho Humano al Agua en el Sistema Interamericano, párr. 26.

12 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

cuales tienen su sede en otro Estado Miembro, y que son acusadas de cometer violaciones de derechos humanos en los países en donde operan con impunidad. El informe analiza los argumentos jurídicos aplicables y su evolución y el contexto en donde la intervención jurídica es necesaria.

10. Por último, la Comisión Interamericana formula recomendaciones a los Estados sobre las obligaciones y líneas de acción que, de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, deben seguirse para la protección de los derechos humanos frente a actividades de esta naturaleza y en términos más concretos, de los deberes estatales frente a los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes en estos escenarios.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

11. Aunque la extracción y explotación de recursos naturales tiene larga data y ha acompañado la historia del continente americano, en años más recientes se ha dado un notable aumento de las actividades extractivas en la región, asociado a un ciclo de altos precios de materias primas y la fuerte demanda internacional. La significativa ampliación de las actividades extractivas en el actual escenario regional, viene dada tanto en términos de su proliferación en todo el continente, como de su diversificación a nuevos rubros. Lo anterior ha hecho que estas actividades ocupen hoy en día un lugar central en las estrategias de desarrollo de varios países de la región.
12. Diversas cifras dan cuenta de que la llegada del siglo XXI trajo consigo un aumento significativo de las extracciones mineras y petroleras en el continente y, más específicamente, en América Latina y el Caribe³. Igualmente, ha aumentado significativamente la presencia de monocultivos de exportación que cubren amplios territorios, con altos impactos ambientales, y suman enormes volúmenes de producción. Por ejemplo, se encuentran monocultivos de soya que cubren grandes superficies, sobre todo en países del Cono Sur; así como cultivos de caña de azúcar o palma africana para biocombustibles en países como Guatemala o Colombia. Al mismo tiempo, se implementan grandes proyectos de infraestructura, como carreteras, canales, represas, centrales hidroeléctricas, parques eólicos, puertos, complejos turísticos o similares. Teniendo este panorama en cuenta, con la expresión “plan o proyecto extractivo o de desarrollo”, la Comisión desea referirse a cualquier actividad que pueda afectar las tierras, territorio y recursos naturales de un pueblo indígena o tribal, o comunidad afrodescendiente, en especial cualquier propuesta relacionada con la exploración o extracción de recursos naturales⁴.
13. Los Estados de la región juegan roles muy diversos frente a estos planes o proyectos, que varían según el tipo de actividad, los intereses y prioridades estatales, y la política definida en cada rubro por determinado país. La CIDH observa, por ejemplo, que la explotación de recursos naturales puede realizarse ya sea directamente por parte del propio Estado a través de empresas públicas o

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. ONU. Santiago de Chile: 2014.

⁴ La Comisión toma nota que, de modo similar, la Corte Interamericana ha explicado que el término “plan de desarrollo o inversión” utilizado en la sentencia recaída en el *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*, “supone cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio Saramaka, en particular, cualquier propuesta relacionada con concesiones madereras o mineras”. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129, nota a pie 124.

16 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

administradas por éste; en forma mixta, mediante capital público-privado; en forma privada, en virtud al otorgamiento de una concesión o permiso por parte del Estado; o bien, puede tratarse de una extracción ilegal que carece de autorización estatal, como la minería informal por ejemplo. Así, en materia de hidrocarburos, en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela hay una presencia estatal significativa, que incluye la activa participación de empresas estatales en la explotación. En otros países como Brasil, Colombia y Perú la extracción y explotación se da bajo inversiones privadas o mixtas y en ocasiones, a través de acuerdos con empresas extranjeras o transnacionales. En el ámbito minero, aunque prevalece la autorización a empresas privadas para la explotación, en países como Chile o Surinam se encuentran también empresas estatales operando en este rubro.

14. Igualmente, la Comisión observa que una característica importante de la globalización económica es el carácter transnacional o extranjero de muchas de las empresas que llevan a cabo emprendimientos de extracción y desarrollo en nuestra región. En estos escenarios nos encontramos frente a roles distintos que cumplen, de un lado, el Estado de origen de la empresa y de otro, el Estado de acogida o destino de sus actividades. La naturaleza y conformación de estas empresas pueden suponer nuevos y complejos desafíos. De este modo, los diversos niveles de involucramiento de los Estados conforman un escenario de carácter multidimensional, que es necesario tener en cuenta para el establecimiento de responsabilidades y la realización efectiva de los derechos humanos.
15. Pero estas actividades, planes y proyectos están ubicados en espacios físicos precisos. Es por ello que, junto con la ampliación e intensificación de actividades de esta naturaleza, la Comisión ha podido observar que se han producido serios impactos en los derechos humanos de las poblaciones en donde tienen lugar. La CIDH reconoce que actividades de extracción y desarrollo pueden contribuir de diversas maneras al goce de los derechos humanos, principalmente a aquellos vinculados a la superación de la pobreza y la desigualdad, y favorecen procesos de desarrollo económico, generación de fuentes de trabajo e inversión productiva en los países donde operan. No obstante, es reiterada y consistente la información recibida con relación a impactos negativos ambientales, sociales, culturales y aún más, humanos que generan estas actividades.
16. Al mismo tiempo, la CIDH ha podido notar que con gran frecuencia, los proyectos de extracción, explotación y desarrollo coinciden con tierras y territorios históricamente ocupados por pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes. Ello se relaciona a que las tierras y territorios que tradicionalmente habitan estos pueblos suelen encontrarse en zonas que albergan una cantidad significativa de recursos naturales; y de otro, a que se trata muchas veces de poblaciones en condiciones de exclusión, pobreza y marginación. En efecto, múltiples autoridades, líderes y lideresas de pueblos indígenas y tribales, y de comunidades afrodescendientes, así como defensores y defensoras de derechos humanos han informado a la CIDH sobre impactos negativos por la implementación de proyectos extractivos, de explotación o desarrollo; así como violaciones a sus derechos humanos. Ello también ha sido evidenciado por una diversidad de actores, como el Banco Mundial, el cual ha observado que proyectos mineros y energéticos ponen en riesgo y afectan las vidas, recursos y medios de

vida de los pueblos indígenas⁵. Por otra parte, la tecnología moderna permite intervenciones en zonas hasta ahora remotas, provocando un desplazamiento significativo y daños irreparables a la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales. En este contexto, aquellos pueblos que habitan en lugares remotos, son particularmente vulnerables debido a su más débil capacidad de negociación⁶.

17. Los impactos son múltiples y difieren según el tipo de actividad. En el caso de la minería, los impactos más frecuentemente reportados se refieren a la destrucción de ecosistemas donde se ubican las canteras, la remoción física de rocas, la afectación del sistema hidrológico, la contaminación del agua, explosiones, emisiones de polvo, entre otros. Algunos tipos de minería tienden a concentrar y liberar contaminantes en el medio ambiente. Así, la contaminación por mercurio es una preocupación importante en la minería a pequeña escala; mientras que el uso de cianuro en el proceso de lixiviación en pilas lo es en la minería de oro a gran escala. Adicionalmente, problemas existen con el desmantelamiento de minas y la remediación ambiental. De otro lado, la explotación de hidrocarburos implica la apertura de trochas, las evaluaciones sísmicas, y la contaminación por derrames o pérdidas en la extracción. Estos emprendimientos, además de las obras para la extracción de los recursos naturales, requieren otras obras asociadas, como caminos o carreteras para asegurar el acceso. Los monocultivos tienen también efectos ambientales agudos como la pérdida de la biodiversidad y la seguridad alimentaria, el aumento del uso de agroquímicos, el avance de la frontera agrícola sobre áreas naturales, entre otros. La minería informal genera un intenso ritmo de deforestación y contaminación de suelos y aguas.
18. Igualmente, se han denunciado a la Comisión, los graves impactos sociales y culturales que acarrean las actividades extractivas, de explotación o desarrollo en los pueblos y comunidades en los que tienen lugar. La realidad que enfrentan los pueblos indígenas y tribales a causa de proyectos de esta naturaleza se encuentra caracterizada por afectaciones en la salud, alteración en las relaciones comunitarias, la calidad de vida, migraciones, desplazamiento de comunidades, cambios en patrones tradicionales de economía, entre otros. Es de especial preocupación notar que, como han advertido reiteradamente los órganos del sistema interamericano, los impactos en las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales son particularmente profundos. Ello en tanto se trata de colectividades que basan su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra. La CIDH observa que las mujeres, las niñas y los niños y los adultos mayores presentan impactos más severos y diferenciados, dada su situación de riesgo a violaciones de sus derechos humanos.
19. La Comisión también ha sido informada que estos problemas se acentúan cuando no existen mecanismos adecuados para monitorear y prevenir violaciones futuras a los derechos humanos. Asimismo, cuando estos reclamos son presentados al

⁵ Banco Mundial. *The World Bank Participation Sourcebook*. Banco Mundial: Washington D.C. 1996, párr. 251.

⁶ Banco Mundial. *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Evaluation of Results*. OED Report No. 25754, 10 April 2003. Banco Mundial: Washington DC, párr. 26.

18 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

sistema de justicia, los reclamantes deben atravesar una serie de obstáculos y barreras de distinta índole que en su conjunto generan una situación de impunidad. Las dificultades reportadas se relacionan con impedimentos de índole jurídica o administrativa que resultan imposibles de superar.

20. Cuando los proyectos de inversión involucran a compañías extranjeras o transnacionales con origen fuera del Estado en donde operan, la situación de impunidad se agrava. En este ámbito, representantes indígenas y defensores de derechos humanos de diversos países de la región, han coincidido en la necesidad de que las empresas transnacionales y extranjeras también rindan cuentas en sus países de origen por actos que violan los derechos humanos de pueblos indígenas y afro-descendientes en las Américas. En suma, existen barreras para el acceso a la justicia en las distintas jurisdicciones, más allá de las diferencias en la legislación, los enfoques de los tribunales y la protección de los derechos humanos a nivel nacional. Ello se ve acompañado por la débil supervisión y el escaso control de las compañías extranjeras en los países en donde operan desde su inicio, lo cual facilita violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes, los cuales no son tratados como prioritarios en los mecanismos regulatorios que existen para ejecutar proyectos de desarrollo.
21. En este contexto, la CIDH ha recibido información preocupante sobre incidentes de violencia cometidos contra los pueblos y comunidades donde se llevan a cabo proyectos. La gravedad de los problemas asociados con estos proyectos ha promovido esfuerzos de abogacía y protesta social, así como de defensa de los derechos humanos. La contaminación de suelos y agua, los efectos en su salud y las demás afectaciones han generado la reacción de los pueblos y comunidades, y la puesta en marcha de procesos para la defensa de sus derechos. Por otro lado, la Comisión ha sido informada de que las protestas sociales y otras actividades de defensa han sido restringidas arbitrariamente; y en ocasiones, reprimidas con violencia y criminalizadas. Se han reportado ante la CIDH asesinatos, agresiones, amenazas, hostigamientos y criminalización, principalmente de autoridades y otros líderes o lideresas indígenas y tribales.
22. Varios de los impactos referidos serán vistos en los capítulos siguientes, pero la CIDH quisiera enfatizar en este punto que la información recibida da cuenta de que estamos ante una multiplicidad de impactos profundos y que alcanzan ámbitos muy distintos como el ambiental, territorial, espiritual, de salud y vida misma de los pueblos y comunidades. Además, nota que las fuentes de afectación son diversas, pues en ocasiones no se trata únicamente de un proyecto, sino que en las tierras o territorios de una misma comunidad o pueblo se llevan a cabo varios proyectos. Asimismo, destaca que a los impactos inherentes a la actividad misma, se suman vulneraciones de derechos humanos adicionales, vinculadas al proceso de defensa de derechos, como la persecución, criminalización y preocupantes situaciones de violencia. Los distintos impactos y niveles de afectación referidos, se encuentran entrelazados en la realidad que viven diariamente numerosos pueblos, comunidades y personas en la región.
23. La información vasta y los reclamos recibidos por la CIDH, así como la naturaleza de los derechos en juego y la gravedad de los impactos advertidos, hacen de éste

un problema prioritario en la región y dan lugar a la necesidad de elaborar el presente informe. Si bien no corresponde a la CIDH immiscuirse en las políticas económicas de los Estados miembros, a la luz de su mandato, le corresponde velar por la promoción y protección de los derechos humanos que se ven afectados por actividades de inversión. Parte la Comisión de reconocer que si bien actividades de esta naturaleza pueden responder a intereses legítimos, incluso de alcance nacional, no es aceptable que el impacto recaiga en forma tan desproporcionada en los pueblos indígenas y tribales, y las comunidades afrodescendientes, colectivos cuya diversidad étnica y cultural los Estados tienen obligación de proteger.

24. Al mismo tiempo, la Comisión ha advertido en el pasado que tales actividades deben darse junto con medidas que permitan asegurar que no se lleven a cabo a expensas de los derechos humanos de las personas negativamente afectadas⁷. No pueden pues tener un peso tal que se condicen o subordinen valores fundamentales de todo Estado democrático de Derecho, en el que ocupa un lugar central la persona humana y sus derechos⁸. La Comisión ve con preocupación que de forma creciente se están viendo los derechos humanos como un obstáculo para el desarrollo económico cuando en realidad son una condición para este. La Comisión nota también que, si bien es común referirse al “desarrollo” como base para favorecer la explotación de recursos naturales, varios de los países ricos en estos recursos y que privilegian su extracción, presentan bajos niveles de desarrollo humano. Es preocupante notar que si bien los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, son comúnmente los más afectados, la vasta mayoría de los beneficios derivados de tales proyectos suelen recaer sobre otros y con frecuencia las zonas donde se llevan adelante proyectos de extracción presentan cifras bajas de desarrollo socioeconómico⁹.
25. Teniendo en cuenta lo anterior, como parte de su función de promoción y protección de los derechos humanos, la CIDH aborda como primer punto de este informe regional, las obligaciones internacionales que tienen los Estados bajo el sistema interamericano, frente a actividades de extracción, explotación y

⁷ CIDH. *Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice)*, Informe de Fondo No. 40/04, Caso 12.053, 12 de octubre de 2004. párr. 150.

⁸ En similar sentido, véase ONU. Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. *Declaración y Programa de Acción de Viena*. 25 de junio de 1993. UN Doc. A/CONF.157/23, 12 July 1993, Parte I, parr. 10. (“El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos”).

⁹ Por ejemplo, ello fue advertido en el marco del proceso de “Reseña de las Industrias Extractivas” del Banco Mundial, en cuyo informe final se señaló que: “[s]e reconoce generalmente por los economistas que el crecimiento económico es un prerrequisito para el alivio a largo plazo de la pobreza de ingresos que se produzca en un país. Si las industrias extractivas son una fuente de crecimiento económico, entonces al menos deben tener el potencial de contribuir a la mitigación de la pobreza. El registro histórico de las industrias extractivas en la contribución al crecimiento económico ha sido mixto, sin embargo. Mientras que algunos países ricos en recursos tienen altos registros de crecimiento y alivio de la pobreza, otros han mostrado poco crecimiento económico o incluso han experimentado crecimiento negativo” [traducción propia]. En vista de ello, se recomendó entre las condiciones que permitirían que las industrias extractivas contribuyan a la mitigación de la pobreza mediante un desarrollo sostenible se encuentra el respeto de los derechos humanos. Véase Banco Mundial. *Hacia un Mejor Equilibrio: El Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas. Informe Final de la Reseña de las Industrias Extractivas*. Vol. I, diciembre 2003. pp. 2-3, y 45.

desarrollo. La Comisión toma como punto de partida las obligaciones generales de los Estados que conforman el sistema interamericano, consistentes en respetar y garantizar los derechos humanos a todas las personas bajo su jurisdicción, sin discriminación de cualquier índole; así como el deber de adecuar el ordenamiento interno a las disposiciones de los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Se parte de los precedentes y pronunciamientos adoptados por la Comisión Interamericana en el marco del sistema de peticiones y casos, medidas cautelares, informes de país e informe temáticos; así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH” o “Corte Interamericana”). Se toman en cuenta en el análisis los diferentes niveles de involucramiento estatal que muestra la realidad del continente y que exigen, por tanto, niveles de responsabilidad distinta por parte de los Estados. Al mismo, la Comisión tendrá en cuenta de modo transversal que son los pueblos indígenas y tribales, y las comunidades afrodescendientes, los más comúnmente afectados en estos escenarios. De este modo, el enfoque está basado en la responsabilidad estatal, a la luz de los antecedentes del sistema interamericano, tomando en cuenta que los Estados pueden tener diferentes grados de involucramiento y que tienen estas actividades un impacto diferenciado en los pueblos indígenas y tribales.

26. A este marco general debe agregarse el conjunto de obligaciones específicas que tienen los Estados frente a los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, cuyo fundamento descansa principalmente en el respeto y protección de su diversidad étnica y cultural. La Comisión se referirá a este aspecto en un segundo capítulo. La CIDH parte de reconocer que, como ha sido extensamente desarrollado por los órganos del sistema interamericano, los Estados tienen obligaciones específicas frente a los pueblos indígenas al ser sociedades originarias preexistentes a la colonización o instauración de las actuales fronteras estatales, y que han sido sujetas a condiciones de marginación y discriminación. A partir de este hecho histórico, la comunidad internacional ha reconocido que dichos pueblos difieren de otros colectivos y por lo tanto, tienen derechos particulares, que tienen como premisa fundamental el derecho a la libre determinación.
27. Al respecto, la Comisión recuerda que no existe una definición precisa de “pueblo indígena” en el derecho internacional, y la posición prevaleciente indica que dicha definición no es necesaria a efectos de proteger sus derechos. Dada la inmensa diversidad de los pueblos indígenas en el mundo, una definición estricta corre el riesgo de ser restrictiva. Al mismo tiempo, la Comisión ha hecho suyas las pautas existentes en el derecho internacional que resultan útiles para determinar cuándo un grupo humano puede considerarse como “pueblo indígena”. Los criterios más relevantes se encuentran en el artículo 1.1 del Convenio 169 de la OIT que contiene *elementos objetivos*, referidos a la continuidad histórica, conexión territorial y presencia en todo o en parte de instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas propias. En cuanto al *elemento subjetivo*, esta disposición establece que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado que la autoidentificación es el criterio

fundamental para determinar la condición de indígena de un pueblo o comunidad¹⁰.

28. La vasta diversidad étnica y cultural de nuestro continente viene dada también por los grupos étnicos conformados por descendientes de quienes fueron traídos desde África. En varios países del continente, algunos afrodescendientes se mantienen como colectivos étnica y culturalmente diferenciados, que comparten una identidad, un origen, una historia y una tradición común, como por ejemplo el pueblo *Marroon* en Surinam, los *quilombos* en Brasil o las comunidades afrodescendientes en Colombia y Ecuador. En algunos casos, atravesaron procesos de sincretismo con pueblos indígenas en la región, dando lugar a grupos étnicos diferenciados, como los Garífuna que habitan la costa atlántica de Honduras, Guatemala y Belice, entre otros. Se trata de sociedades dinámicas, no estáticas, que han atravesado procesos de cambio a través de los años y que mantienen en todo o en parte instituciones sociales, culturales o económicas propias.
29. Aunque no está lo suficientemente visibilizado en el ámbito internacional, los pueblos afrodescendientes en la región sufren también impactos profundos a causa de actividades extractivas, de explotación y desarrollo en tierras históricamente ocupadas o las que reivindican como tales. En este informe, la CIDH desea abordar la situación de pueblos y comunidades afrodescendientes que viven como tales y por ende, tienen características particulares que requieren una protección especial. Para tal efecto, la Comisión considera fundamental recurrir al concepto de “pueblo tribal”, bajo el Convenio 169 de la OIT, entendidos como aquellos pueblos que no son indígenas u originarios a la región que habitan, pero que al igual que los pueblos indígenas, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional¹¹.
30. Son dos los criterios relevantes para identificar a las colectividades que podrían beneficiarse de la protección internacional extendida a los pueblos tribales. De un lado, se encuentran criterios *objetivos*, consistentes en que comparten “[...] condiciones sociales, culturales y económicas [que] les distingan de otros sectores de la colectividad nacional”, así como que “estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial [...]”¹². En similar sentido, la Corte Interamericana ha entendido que un “pueblo tribal” es aquel que “no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”¹³. Varias comunidades

¹⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. III. Definiciones, A. Pueblos indígenas; pueblos tribales.

¹¹ Véase Corte Constitucional. Sentencia T-576/14. 4 de agosto de 2014. 3.11.

¹² Convenio 169 de la OIT, artículo 1. a).

¹³ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 79. Igualmente, véase Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de

afrodescendientes mantienen una relación especial y colectiva con el territorio que habitan lo que supone algún tipo de sistema de tenencia consuetudinaria, así como también presentan formas de organización propias, maneras de sustento, idioma, entre otros elementos, que dan cuenta del ejercicio habitual de su autodeterminación. Junto con ello, se encuentra un elemento *subjetivo*, relativo a la conciencia de la respectiva comunidad sobre su identidad diferenciada, esto es, una conciencia de identidad grupal que haga que sus integrantes se asuman como miembros de una colectividad. De este modo, el segundo de estos criterios fundamentales es la autoidentificación que debe examinarse a la par de los elementos asociados a sus formas tradicionales de vida, su cultura y cosmovisión, diferentes a las de otros sectores de la población.

31. La Comisión considera que, como han afirmado anteriormente los órganos del sistema interamericano, en tanto una comunidad afrodescendiente u otro grupo étnico reúna ambos elementos, puede ser considerado un “pueblo tribal” en los términos del Convenio 169, a efectos de su protección bajo el derecho internacional¹⁴. Más allá de la denominación que reciban en el ámbito interno o de que se encuentre formalmente reconocida su existencia, lo relevante es que mantengan prácticas culturales y tradicionales propias, y se reconozcan como miembros de un colectivo con una identidad diferenciada. Advierte además que, como ha señalado la Corte Interamericana, “[e]l hecho que algunos miembros individuales del pueblo [tribal] vivan fuera del territorio tradicional [...] y en un modo que difiere de otros [miembros] que viven dentro del territorio tradicional y de conformidad con las costumbres [del pueblo] no afecta la distinción de este grupo tribal ni tampoco el uso y goce comunal de su propiedad”¹⁵. En esta misma línea, la Comisión ha expresado que si bien “[u]n elemento clave para la determinación de cuándo un determinado grupo se puede considerar como indígena o tribal es la continuidad histórica de su presencia en un determinado territorio [...] ello no implica, sin embargo, que los pueblos indígenas o tribales sean sociedades estáticas que permanecen idénticas a sus antecesores”¹⁶. En tanto colectividades humanas, los pueblos indígenas y tribales tienen su propia

¹⁴ 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrs. 132-133; y Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, parágs. 80-84.

¹⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Moiwana vs. Surinam*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Corte IDH. *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270, párr. 346.

¹⁶ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 164.

¹⁶ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. párr. 35.

trayectoria social, que se adapta al cambio de los tiempos, manteniendo en todo o en parte el legado cultural de sus ancestros¹⁷.

32. Igualmente, la Comisión recuerda que los pueblos tribales y sus miembros tienen en este contexto los mismos derechos que los pueblos indígenas y sus miembros¹⁸. Para la CIDH, “el derecho internacional de los derechos humanos le impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos tribales, incluso el derecho a la posesión colectiva de la propiedad”¹⁹. En similar sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana en los casos de la Comunidad Moiwana²⁰, y del pueblo Saramaka, en el que las víctimas pertenecían a diversas comunidades o pueblos que forman parte de la población *Maroon* de Surinam, descendientes de esclavos autoemancipados que se asentaron en sus territorios desde el período colonial, y que por tanto no se consideran, en sentido estricto, “indígenas”. La Corte consideró que los *Maroon* constituyen pueblos y comunidades “tribales” en tanto mantienen sus formas de vida tradicionales basadas en un vínculo especial con sus tierras y territorios y requieren, por tanto, medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho pueblo. A partir de ello, la Corte estableció que “la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas también [les] es aplicable”²¹.
33. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente informe, la Comisión enfatiza el alcance de los estándares del sistema interamericano más relevantes respecto de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales y en particular, se refiere al conjunto de obligaciones específicas que los Estados deben respetar y garantizar en contextos de planes o proyectos de extracción y desarrollo que afectan las tierras, territorios y recursos naturales de estos pueblos²². Expresa, además, en este capítulo algunas de sus principales preocupaciones en cuanto al cumplimiento

¹⁷ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. párr. 35.

¹⁸ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. párr. 34.

¹⁹ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Saramaka v. Surinam. Referidos en: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 78.

²⁰ Corte IDH, *Caso Comunidad Moiwana vs. Surinam.* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124 (2005).

²¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 86.

²² Una sistematización de los diversos pronunciamientos del sistema interamericano en esta materia fue publicada por la CIDH en su informe sobre *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* de 2009, el cual servirá de referencia para analizar la actuación de los Estados miembros en el presente informe. Véase CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009.

de los derechos de los pueblos indígenas y tribales por parte de los Estados de la región e ilustra la situación a través de la referencia a algunas situaciones específicas de las que ha recibido información.

34. En una última sección, la Comisión aborda los impactos de las actividades extractivas, de explotación y desarrollo en el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes. Valiéndose de los distintos mecanismos ante la Comisión, numerosos pueblos y comunidades indígenas y tribales han dado a conocer la afectación de sus derechos a causa de la implementación de proyectos de esta naturaleza, ya sea a través de casos contenciosos, medidas cautelares, audiencias públicas, en visitas realizadas por la CIDH seguidas de informes de país o comunicados de prensa, entre otros. A partir de dicha información, se apunta a advertir patrones regionales de impactos en derechos humanos, ejemplificados a través de casos puntuales.
35. En vista de la amplitud y complejidad de la problemática en la región, el presente informe busca constituir una aproximación inicial, no exhaustiva, que favorezca la consolidación y el desarrollo de estándares interamericanos en la materia. Al mismo tiempo, la Comisión espera que este informe permita visibilizar las principales violaciones de derechos humanos cometidas en estos contextos e identificar los desafíos centrales que requieran en el futuro mayor atención por parte de la CIDH. Junto con ello, la Comisión emite una serie de recomendaciones que reflejan sus principales preocupaciones y se dirigen, en última instancia, a pretender aportar a la preservación de la diversidad étnica y cultural en el continente.
36. El presente informe se dirige, en última instancia, a orientar la actuación estatal sobre la base del reconocimiento positivo de la diversidad cultural, promoviendo la consolidación de Estados verdaderamente multiculturales, pluralistas y democráticos. Ello supone evidenciar el rol fundamental que tiene la identidad e integridad cultural en el ejercicio pleno de los derechos humanos en igualdad de condiciones, así como en la reducción de brechas de desigualdad, y la eliminación de todas las formas de discriminación. Requiere, además, que los Estados valoren e incorporen distintas representaciones de vida, cosmovisiones y concepciones de bienestar como pilares fundamentales en la construcción de un desarrollo con respeto, protección y promoción de la diversidad étnico cultural.

CAPÍTULO 2

OBLIGACIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS, DE EXPLOTACIÓN Y DESARROLLO

OBLIGACIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS, DE EXPLOTACIÓN Y DESARROLLO

A. *Obligaciones generales de derechos humanos*

37. El deber de los Estados miembros de la OEA de promover y proteger los derechos humanos emana, en primer lugar, de las obligaciones recogidas en la Carta de la OEA. Adicionalmente, la Convención Americana y la Declaración Americana establecen una serie de obligaciones de los Estados de promover y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.
38. En particular, el artículo 1.1 de la Convención Americana establece las obligaciones generales de los Estados Parte, consistentes en respetar y garantizar los derechos humanos a todas las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, sin discriminación de cualquier índole. Como ha afirmado la Corte Interamericana desde sus primeras sentencias, el artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte²³.
39. La primera obligación asumida en los términos del citado artículo, es la de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en la Convención Americana²⁴. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Como ha explicado la Corte Interamericana, en "toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto"²⁵. De este modo, en palabras de la Corte Interamericana, "en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal"²⁶.

²³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 164.

²⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 165.

²⁵ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 169. Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 111.

²⁶ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. párr. 235. Corte IDH. *La*

28 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

40. La segunda obligación general de los Estados Parte es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. En palabras de la Corte Interamericana, "[e]sta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"²⁷. Como parte de este deber de actuar con debida diligencia, los Estados tienen la obligación jurídica de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación²⁸. De este modo, "esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que comparta además la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"²⁹.
41. Asimismo, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana, el principio de igualdad y no discriminación es una protección que subyace a la garantía de todos los demás derechos y libertades, pues toda persona es titular de los derechos humanos consagrados en tales instrumentos y tiene derecho a que el Estado respete y garantice su ejercicio libre y pleno, sin ningún tipo de discriminación. Lo mismo se aplica a la segunda parte del artículo II de la Declaración Americana³⁰. En palabras de la Corte Interamericana, "el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, ya que dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos 'sin discriminación alguna'. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatible con la misma"³¹.

²⁷ expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21.

²⁸ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 166.

²⁹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 174.

³⁰ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 167.

³¹ Declaración Americana, artículo II, en lo pertinente: Todas las personas "tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna".

Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 224; Corte IDH. *Caso Atala Riff y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 78; y Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53.

42. De otro lado, el artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación general de adecuar el ordenamiento interno a las normas de la Convención Americana. Este deber implica que cada Estado Parte debe adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella reconocidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*)³². Este deber supone, por un lado, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y, por otro, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías³³. En definitiva, las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención constituyen la base para la determinación de responsabilidad internacional a un Estado por violaciones a la misma y exigen no solo obligaciones negativas o de no hacer, sino también claras obligaciones positivas de hacer respetar los derechos humanos dentro de su jurisdicción.
43. Asimismo, la CIDH ha señalado que la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos está establecida en ciertas disposiciones de la Declaración Americana³⁴. La Comisión reitera que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para todos los Estados Miembros de la OEA³⁵. Estas obligaciones emanen de los deberes pertinentes a los derechos humanos de los Estados Miembros bajo la Carta de la OEA³⁶. Los Estados Miembros han acordado que el contenido de los principios generales de la Carta de la OEA está incorporado y es definido por la Declaración Americana, así como el estatus jurídico consuetudinario de los derechos protegidos por muchas de las disposiciones básicas de la Declaración³⁷.
44. La Declaración Americana es parte del marco de derechos humanos establecido por los Estados Miembros de la OEA, el cual se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los Estados, y les exige el abstenerse de respaldar, tolerar o participar en actos u omisiones que vulneren sus compromisos en materia de

³² Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 87; y Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 179.

³³ Corte IDH. Caso *Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207, y Caso *Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260. párr. 293.

³⁴ Véase, por ejemplo, CIDH, Informe Nº 40/04, Caso Nº 12.053, *Comunidades Indígenas Mayas* (Belice), Informe Anual de la CIDH 2004, párrs. 136-156; CIDH, Resolución Nº 12/85, Caso Nº 7615, Brasil, 5 de marzo de 1985; CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 117; y CIDH, *Informe Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 107.

³⁵ Véase Corte IDH., Opinión Consultiva OC-10/89 “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 14 de julio de 1989, Ser. A Nº 10 (1989), párr. 45 (La Corte sostuvo que, “para los Estados miembros de la Organización, la Declaración es el texto que define los derechos humanos referidos en la Carta”).

³⁶ Carta de la Organización de los Estados Americanos, Arts. 3, 16, 51.

³⁷ CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros*, Estados Unidos, 21 de julio de 2011, párr. 115.

30 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

derechos humanos. Al constituir la Declaración fuente de obligaciones internacionales, los Estados deben implementar en la práctica, dentro de su jurisdicción, los derechos en ella establecidos³⁸.

45. Como ha sido indicado en el pasado, la Convención Americana representa una expresión autorizada de los principios contenidos en la Declaración Americana³⁹. En este sentido, pese a que la Comisión no aplica la Convención Americana en relación a Estados Miembros que no son parte de dicha tratado, sus disposiciones son relevantes para informar la interpretación de las disposiciones de la Declaración⁴⁰.

1. Obligaciones estatales de derechos humanos entre particulares

46. De otro lado, los órganos del sistema interamericano han reconocido reiteradamente que, en determinadas circunstancias, puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por particulares, lo que incluye claramente a las empresas privadas. Así, desde los primeros casos contenciosos resueltos, la Corte Interamericana ha esbozado la aplicación de los efectos de la Convención Americana en relación con terceros y ha señalado, en concreto, que:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la

³⁸ Véase, como referencia, el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979), artículo 1, el cual establece que la Comisión fue creada “para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” y define los derechos humanos como los formulados en la Declaración Americana y en la Convención Americana. Véase también, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29 (d), el cual dispone que ninguna disposición de la Convención será interpretada en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”. Véase también, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), artículos 51 y 52, los cuales habilitan a la Comisión para recibir y examinar peticiones en que se alegue la violación de derechos consagrados en la Declaración Americana en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana.

³⁹ CIDH, *Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 110.

⁴⁰ CIDH, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers within the Canadian Refugee Determination System*, OEA/Ser.L.V/II.106, Doc. 40, rev. February 28, 2000, párr. 38.

trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención⁴¹.

47. En fallos posteriores, la Corte Interamericana ha explicado que “[l]os Estados Partes en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona”⁴². En palabras de la Corte, “[e]sas obligaciones del Estado proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales”⁴³.
48. Al respecto, han advertido los órganos del sistema interamericano que es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, “el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”⁴⁴. En otras palabras, “aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía”⁴⁵.
49. Esta aproximación ha sido utilizada por la CIDH y la Corte Interamericana en la interpretación y aplicación de las normas del sistema interamericano, al conocer situaciones concernientes a la violación de derechos humanos por parte de terceros. Así por ejemplo, en su *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador* de 1997, tras advertir los serios impactos de las actividades de explotación petrolera en la salud y vida de un sector de la población, la Comisión “exhortó al Estado a tomar medidas para evitar daños a las personas afectadas

⁴¹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 172; y *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5. párrs. 181, 182 y 187.

⁴² Corte IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134. párrs. 111 y 112.

⁴³ Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134. párrs. 111 y 112.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 123.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 123.

debido al comportamiento de los concesionarios y actores privados”⁴⁶. La CIDH asimismo ha destacado que un Estado puede incurrir responsabilidad internacional bajo la Declaración Americana en determinadas circunstancias al no actuar con la debida diligencia necesaria para proteger a personas de violaciones de derechos humanos cometidas por particulares o actores no estatales⁴⁷.

50. Varias de las situaciones conocidas en el sistema interamericano al respecto, se han referido a la violación de derechos humanos de pueblos indígenas y tribales por actividades extractivas, de explotación o desarrollo por parte de terceros. Esto es reflejo de la realidad de la región, donde gran parte de los proyectos de esta naturaleza tienen lugar en tierras y territorios ocupados tradicionalmente por estos pueblos, como consecuencia de los recursos naturales que contienen o la ubicación estratégica de los mismos. Entre los asuntos conocidos por la CIDH, se encuentra por ejemplo el caso del pueblo Yanomami en Brasil, resuelto en 1985, en el que se alegó que actividades privadas de extracción de mineras se producían en afectación de los derechos de este pueblo⁴⁸; el caso de las hermanas Mary y Carrie Dann, integrantes del pueblo indígena Western Shoshone en el Estado de Nevada, Estados Unidos de América, referido a la autorización de actividades privadas de prospección aurífera dentro del territorio tradicional de los Western Shoshone⁴⁹; el caso de Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otras familias mapuche presentado con motivo del desarrollo de un proyecto hidroeléctrico llevado adelante por una empresa nacional⁵⁰; entre otros⁵¹. Igualmente, la Comisión ha remitido a la Corte Interamericana casos sobre pueblos indígenas y tribales que ponían de relieve las obligaciones estatales de estos colectivos frente a actividades privadas de

⁴⁶ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, CIDH, Informe Nº 40/04, Caso Nº 12.053, *Comunidades Indígenas Mayas* (Belice), Informe Anual de la CIDH 2004, párrs. 136-156 (La Comisión encontró al Estado de Belice responsable bajo la Declaración Americana por otorgar concesiones madereras y petroleras a terceros para utilizar la tierra que ocupaba el pueblo maya, sin una consulta efectiva y sin el consentimiento informado de esta comunidad indígena, lo que dio lugar a un daño ambiental sustancial); CIDH, Resolución Nº 12/85, Caso Nº 7615, Brasil, 5 de marzo de 1985 (La Comisión encontró al Estado del Brasil responsable bajo la Declaración Americana por no tomar medidas oportunas y efectivas para proteger a la comunidad indígena Yanomani de actos de particulares que se asentaron en su territorio – debido a la construcción de una autopista – lo que dio lugar a la incidencia generalizada de epidemias y enfermedades). Véase también, CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, pár. 117; y CIDH, *Informe Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 107.

⁴⁸ CIDH. Caso No. 7.615 – Pueblo Yanomami (Brasil), Resolución No. 12/85, 5 de marzo de 1985.

⁴⁹ CIDH. Informe de Fondo No. 75/02, Caso 11.140 – Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002.

⁵⁰ CIDH. Informe de Solución Amistosa No. 30/04, Petición 4617/02 – Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otros (Chile), 11 de marzo de 2004.

⁵¹ Véase también CIDH. Informe de Fondo No. 40/04, Caso 12.053 - Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004; Informe de Admisibilidad No. 69/04, Petición 504/03 – Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros (Perú), 15 de octubre de 2004.

explotación de recursos naturales, como es el *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam* y el del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*⁵².

51. Asimismo, en el ámbito de la ONU, el Comité de Derechos Humanos, órgano a cargo de evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, “PIDCP”), ha señalado que: “las obligaciones positivas de los Estados Partes de velar por los derechos del Pacto sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas”⁵³. Esta posición ha sido adoptada también por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “Comité DESC”) en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “PIDESC”) ⁵⁴. Asimismo, otros organismos regionales de derechos humanos y expertos establecidos bajo los instrumentos regionales de derechos humanos han afirmado sistemáticamente que un Estado es responsable de regular la conducta de actores no estatales en determinadas circunstancias⁵⁵.
52. Cabe mencionar el marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, elaborado en 2008 por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, el cual fue acogido por el Consejo de Derechos Humanos⁵⁶; complementado en el 2011 con los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar” (en adelante, “Principios Rectores”)⁵⁷. En particular, la Comisión toma nota de que el deber de “proteger” de los Estados, consiste según los Principios Rectores en “adoptar las medidas apropiadas para

⁵² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

⁵³ ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 26 de mayo de 2004. párr.8.

⁵⁴ Por ejemplo, en su *Observación General No. 12* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó que “[...][I]a obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”. Véase ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 12: Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*. U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999). párr. 15.

⁵⁵ Véase *inter alia* ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 16: Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. U.N. Doc. CRC/C/GC/16 (2013); y ONU. Comité DESC. *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*. E/C.12/2011/1. 12 de julio de 2011.

⁵⁶ ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*. A/HRC/8/5. 7 de abril de 2008.

⁵⁷ ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011.

34 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”⁵⁸. En tal sentido, en lo que respecta a los Estados bajo el sistema interamericano, la Comisión enfatiza que este deber de protección encuentra una base convencional en los instrumentos interamericanos y coincide con la referida obligación general de garantizar los derechos humanos, en los términos antes señalados⁵⁹.

53. De manera similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado el impacto de actividades empresariales de distinta índole, especialmente a través del derecho a la vida privada y familiar, contenido en el artículo 8 del Convenio Europeo sobre Derechos y Libertades Fundamentales⁶⁰. Así por ejemplo, en el caso *López Ostra v. España*, referido a la contaminación producida por una planta de tratamiento de residuos, este Tribunal afirmó que “la contaminación ambiental severa puede afectar el bienestar de los individuos e impedirles disfrutar de sus hogares de manera que se vea afectada su vida privada y familiar de manera adversa, sin poner en grave peligro su salud”⁶¹. Señaló, además, que en estos contextos los Estados deben realizar un “justo equilibrio entre los intereses contrapuestos de la persona y los de la comunidad en su conjunto”⁶². Con base en ello, el Tribunal ha establecido un marco de análisis consistente en evaluar, de un lado, los méritos sustantivos de la decisión de las autoridades nacionales para asegurarse que es compatible con el referido artículo 8; y de otro, el proceso de

⁵⁸ ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*. A/HRC/8/5. 7 de abril de 2008. Principio fundacional 1.

⁵⁹ Al respecto, la Comisión toma nota que, como establecen expresamente los Principios Rectores, “En ningún caso debe interpretarse que estos Principios Rectores establezcan nuevas obligaciones de derecho internacional ni que restrinjan o reduzcan las obligaciones legales que un Estado haya asumido, o a las que esté sujeto de conformidad con las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos.” ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*. A/HRC/8/5. 7 de abril de 2008. Principios generales.

⁶⁰ En particular, la Corte Europea ha explicado que “el artículo 8 es aplicable frente a la grave contaminación ambiental que puede afectar el bienestar de los individuos y que les impiden disfrutar de sus hogares de manera que se vea afectada su vida privada y familiar de manera adversa, sin poner necesariamente en grave peligro su salud” (traducción propia). ECHR. *Taşkin and Others v. Turkey*. Application no. 46117/99. 10 November 2004. § 113. “Article 8 applies to severe environmental pollution which may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health”. Véase en similar sentido, ECHR. *López Ostra v. Spain*, judgment of 9 December 1994, § 51.

⁶¹ ECHR. Case of López Ostra v. Spain. Application No. 16798/90, párr. 51.

⁶² “Naturally, severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health. [...] regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, and in any case the State enjoys a certain margin of appreciation” (traducción propia). ECHR. *Case of López Ostra v. Spain*. Application No. 16798/90, párr. 51.

toma de decisiones para determinar si ha sido concedida la debida importancia a los intereses de la persona⁶³.

54. Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha afirmado que: "La Carta específica en el artículo 1 que los Estados Partes no sólo reconocerán los deberes de los derechos y las libertades adoptadas por la Carta, sino que también debe 'emprender [...] medidas para dar efecto a ellos'. En otras palabras, "si un Estado se niega a garantizar los derechos de la Carta Africana, esto puede constituir una violación, incluso si el Estado o sus agentes no son la causa inmediata de la violación"⁶⁴. En similar sentido, ha afirmado que: "El Estado está obligado a proteger a los titulares de derechos frente a otros sujetos a través de la legislación y la provisión de recursos efectivos. Esta obligación exige que el Estado tome medidas para proteger a los titulares de los derechos protegidos contra las interferencias políticas, económicas y sociales. Esta protección supone, en términos generales, la creación y el mantenimiento de una atmósfera o marco a través de la interacción efectiva de las leyes y reglamentos para que las personas puedan realizar libremente sus derechos y libertades"⁶⁵.

B. *Obligaciones estatales en contextos de actividades de extracción, explotación y desarrollo*

55. Desde hace varios años, la Comisión Interamericana ha advertido la importancia del desarrollo económico para la prosperidad de los pueblos de este hemisferio⁶⁶ y ha afirmado que "reconoce que el derecho al desarrollo implica que cada Estado tiene la libertad de explotar sus recursos naturales, incluyendo [el otorgamiento] de concesiones y la apertura a inversiones internacionales"⁶⁷. Igualmente, la Comisión ha advertido que "las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo

⁶³ Véase *inter alia* ECHR. *Taşkin and Others v. Turkey*. Application no. 46117/99. 10 November 2004. § 115; ECHR. *Hatton and Others v. the United Kingdom*. Application no. 36022/97. 8 July 2003. § 99.

⁶⁴ "The Charter specifies in Article 1 that the States Parties shall not only recognize the rights duties and freedoms adopted by the Charter, but they should also 'undertake.....measures to give effect to them'. In other words, if a state neglects to ensure the rights in the African Charter, this can constitute a violation, even if the State or its agents are not the immediate cause of the violation" (traducción propia). Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADH). *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés v Chad*. Comunicación No. 74/92 (1995). párr. 20.

⁶⁵ "[T]he State is obliged to protect right-holders against other subjects by legislation and provision of effective remedies. This obligation requires the State to take measures to protect beneficiaries of the protected rights against political, economic and social interferences. Protection generally entails the creation and maintenance of an atmosphere or framework by an effective interplay of laws and regulations so that individuals will be able to freely realize their rights and freedoms" (traducción propia). CADH. *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) & Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*. Comunicación No. 155/96 (2002). párr. 46.

⁶⁶ CIDH. *Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice)*, Informe de Fondo No. 40/04, Caso 12.053, 12 de octubre de 2004. párr. 150.

⁶⁷ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

a expensas de los derechos humanos de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas⁶⁸. En similar sentido, la CIDH ha señalado que “la ausencia de regulación, la regulación inapropiada o la falta de supervisión en la aplicación de las normas vigentes, puede crear serios problemas al medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana”⁶⁹.

56. Las normas del sistema interamericano de derechos humanos no impiden ni desalientan el desarrollo pero exigen que el mismo tenga lugar en condiciones tales que se respeten y se garanticen los derechos humanos de los individuos afectados⁷⁰. Cuando es el propio Estado el que implementa un proyecto, tendrá obligaciones directas de respetar y garantizar los derechos humanos involucrados, mientras que en contextos en que terceros lo realizan, tendrá también un conjunto de obligaciones específicas que cumplir. Sobre este segundo escenario, ya ha recordado la CIDH en los párrafos precedentes que la responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares ha sido abordada por la CIDH y la Corte Interamericana, reconociendo que los Estados tienen el deber de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos por los instrumentos interamericanos en las relaciones interindividuales, así como prevenir con la debida diligencia las violaciones de tales derechos e investigar, sancionar y reparar sus consecuencias. De este modo, si bien la Comisión reconoce las relaciones complejas y diversas que pueden tener el Estado y el sector privado, es indudable que bajo el sistema interamericano, las normas de los derechos humanos imponen a los Estados obligaciones de respetar y garantizar estas salvaguardias en todo contexto. Esto incluye claramente cuando llevan a cabo directamente actividades de extracción, explotación y desarrollo, si optan por formas mixtas, o cuando permiten que terceros las realicen. También incluye situaciones en donde terceros son compañías extranjeras con sede fuera de la jurisdicción, pero operando dentro del Estado bajo examen.
57. Igualmente, la Comisión advierte que los impactos en los derechos humanos difieren enormemente según el tipo de actividad de que se trate. No obstante, la CIDH ha podido observar que los reclamos e información recibida en este contexto se refieren con mayor frecuencia a la afectación del derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud, a la propiedad, el derecho a la vida privada y familiar, el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones, y el acceso a la justicia. Estos derechos se encuentran protegidos por

⁶⁸ CIDH. *Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice)*, Informe de Fondo No. 40/04, Caso 12.053, 12 de octubre de 2004. parr. 150.

⁶⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

⁷⁰ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997. En similar sentido, la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas señala que “El progreso social y la prosperidad económica solo se pueden mantener si nuestros pueblos viven en un entorno saludable y nuestros ecosistemas y recursos naturales se utilizan cuidadosamente y de manera responsable”. Primera Cumbre de las Américas. *Declaración de Principios: Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*. Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994.

los instrumentos interamericanos de derechos humanos, y su contenido y obligaciones estatales correlativas ha sido ampliamente desarrollado por los órganos del sistema interamericano⁷¹. Como ha sido advertido, muchos de los casos reportados tienen relación con la extracción de recursos naturales de las tierras y territorios históricamente ocupados por pueblos indígenas y tribales.

58. Es evidente el vínculo entre el goce efectivo de los derechos humanos mayormente afectados por proyectos de desarrollo, explotación y extracción, y la protección y preservación del medio ambiente⁷². Aunque ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluyen referencias expresas a la protección del medio ambiente, varios derechos de rango fundamental requieren, como una precondition necesaria para su ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales. Tanto la Declaración Americana como la Convención reflejan una preocupación prioritaria por la preservación de la salud y el bienestar del individuo, bienes jurídicos protegidos por la interrelación entre los derechos a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física, psíquica y moral, y la salud⁷³, y en esa medida refieren al derecho a un medio ambiente sano.
59. El vínculo crucial entre la subsistencia del ser humano y el medio ambiente también ha sido reconocido en otros tratados e instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Tratado de Cooperación Amazónica; la Carta Mundial de la Naturaleza; la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁷⁴. A nivel interamericano, el Protocolo Adicional a la

⁷¹ La Comisión toma nota que el derecho a la vida se encuentra reconocido en el artículo I de la DADDH y el artículo 4 de la Convención Americana; el derecho a la integridad personal e indirectamente, a la salud, en los artículos I y XI de la DADDH, artículo 5 de la Convención Americana y artículo 10 del Protocolo de San Salvador; el derecho a la propiedad, en el artículo XXIII de la DADDH y el artículo 21 de la Convención Americana; el derecho a la vida privada y familiar, en el artículo V de la DADDH y el artículo 11 de la Convención Americana; el acceso a la información, en el artículo IV de la DADDH y el artículo 13 de la Convención Americana; la participación pública en la toma de decisión, en el artículo XX de la DADDH y el artículo 23 de la Convención Americana; y el acceso a la justicia, en el artículo XVIII de la DADDH y en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

⁷² Véase en similar sentido, ONU. *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. 16 de junio de 1972, U.N. Doc. A./CONF.48/14/Rev.1 N° 3, 1973. Asimismo, en el marco de la OEA, los Estados miembros han afirmado que: “[E]l efectivo goce de todos los derechos humanos [...] podría facilitar una mejor protección del medio ambiente, mediante la creación de condiciones para modificar los patrones de conducta que llevan la alteración del ambiente, la reducción del impacto ambiental derivado de la pobreza y patrones de desarrollo no sostenibles, la difusión más efectiva de información sobre el problema, y la participación más activa de los grupos afectados por el problema en los procesos políticos”. OEA. Asamblea General. *Resolución sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente*. AG/RES 1819. 5 de junio de 2001. Preámbulo, párrafo 3.

⁷³ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

⁷⁴ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que ha sido firmado o ratificado por varios países de la región⁷⁵ y entró en vigor en noviembre de 1999, recoge en su artículo 11, el derecho a un medio ambiente sano al establecer que: “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”⁷⁶.

60. La CIDH ha enfatizado en los siguientes términos que existe una relación directa entre el ambiente físico en el que viven las personas, y los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física: “El ejercicio del derecho a la vida y a la seguridad e integridad física está necesariamente vinculado y, de diversas maneras, depende del entorno físico. Por esa razón, cuando la contaminación y la degradación del medio ambiente constituyen una amenaza persistente a la vida y la salud del ser humano, se comprometen dichos derechos”⁷⁷. Igualmente, la Comisión ha afirmado que: “[e]l respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano”⁷⁸.
61. La CIDH ha subrayado también el vínculo directo entre la preservación de la integridad medioambiental y el acceso a las fuentes de subsistencia; citando la Carta Mundial de la Naturaleza, ha sostenido que “la humanidad es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales de modo tal que se asegure el abastecimiento de energía y de nutrientes”⁷⁹. Asimismo, la CIDH ha reconocido el vínculo entre la protección del medio ambiente y el derecho a la salud. En 1983, en su *Séptimo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba*, la CIDH recomendó al Estado que tomara medidas específicas para proteger el medio ambiente con miras a cumplir sus obligaciones de derechos humanos atinentes al derecho a la salud, explicando que un medio ambiente es esencial para una población sana, y notando que

⁷⁵ Para el 2015, el Protocolo ha sido ratificado u objeto de adhesión por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay; y ha sido firmado por Chile, Haití, República Dominicana y Venezuela. Véase OEA. Departamento de Derecho Internacional.

⁷⁶ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 192.

⁷⁷ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. En similar sentido, véase CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 190.

⁷⁸ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

⁷⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

factores tales como la provisión de agua, servicios de higiene y saneamiento básico y de disposición de residuos surten un impacto importante a este respecto⁸⁰.

62. Por su parte, la Comisión también ha considerado el vínculo entre la subsistencia del ser humano y la preservación de un medio ambiente sano⁸¹. En efecto, la CIDH observa que la degradación del medio ambiente puede afectar negativamente el acceso al agua y el disfrute de varios derechos humanos, entre ellos, los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación⁸². Concretamente, en relación al vínculo entre el acceso al agua apta para el consumo humano y el medio ambiente, corresponde indicar que el Comité DESC ha señalado que a fin de asegurar el derecho a la salud es necesario “velar por el suministro adecuado de agua potable y salubre y la creación de condiciones sanitarias básicas [y] la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas u otros factores ambientales perjudiciales que pudieran afectar directa o indirectamente la salud”⁸³. Para tal fin, los Estados deben adoptar medidas para combatir los riesgos para la salud relacionados con el medio ambiente, entre otros, formulando y aplicando políticas “con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados [...]”⁸⁴.
63. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente capítulo la CIDH se referirá a las obligaciones que los Estados deben cumplir en estos contextos, desde la perspectiva del sistema interamericano. Partiendo de las obligaciones estatales derivadas de los instrumentos interamericanos, la CIDH identifica en la presente sección, las obligaciones de los Estados en el contexto específico de actividades extractivas y de desarrollo que impactan en los derechos humanos. Se verán, en otras palabras, las implicancias de la responsabilidad Estatal en el marco de los principales instrumentos interamericanos, tanto frente a terceros que realizan dichas actividades, como cuando es el propio Estado quien las lleva adelante. Esta constituye una primera aproximación, no exhaustiva, sobre consideraciones generales de derechos humanos que son ineludibles en el marco de actividades extractivas y de desarrollo.

⁸⁰ CIDH. *La Situación de los Derechos Humanos en Cuba, Séptimo Informe*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29 rev. 1, 4 de octubre de 1983, párrs. 1, 2, 41, 60, 61. Lo anterior ha sido reiterado por la Comisión con posterioridad. Véase inter alia CIDH. Caso No. 12.503. Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 150-156.

⁸¹ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

⁸² Véase, CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A – *Acceso al Agua en las Américas: Una Aproximación al Derecho Humano al Agua en el Sistema Interamericano*, párr. 66.

⁸³ ONU, Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, Informe de Recopilación (A/HRC/25/53), párr. 23. Además, ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 14, párr. 15.

⁸⁴ ONU, Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, párr. 49. Además, ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 14, párr. 36.

64. La CIDH toma como pauta central para su análisis que la interpretación evolutiva de los instrumentos de derechos humanos constituye un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos que ha sido aplicado consistentemente por diversos órganos de supervisión internacional para garantizar una protección adecuada de los derechos humanos⁸⁵. Al respecto, la Corte Interamericana ha afirmado en reiterada jurisprudencia que los tratados sobre derechos humanos “son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales”⁸⁶. Dicha interpretación evolutiva es consecuente, además, con las reglas generales de interpretación de los tratados, consagradas en la Convención de Viena; así como con las pautas de interpretación contenidas en el artículo 29 de la Convención Americana⁸⁷. Por similares razones, es esencial también tomar en cuenta el conjunto creciente de instrumentos internacionales que guardan relación con la protección de los derechos humanos frente a empresas, en la medida que permiten dotar de contenido las obligaciones internacionales de los Estados e influyan en la protección de los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción⁸⁸.
65. A partir de las obligaciones generales y el contenido de los derechos humanos más relevantes en materia de proyectos de extracción y desarrollo, la Comisión Interamericana considera que las obligaciones estatales en estos contextos, de actuar con la debida diligencia necesaria, giran en torno a seis ejes centrales: (i) el deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) el deber de prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) la obligación de supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales, (iv) el deber

⁸⁵ Véase *inter alia* Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yaky Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (*Fecundación in vitro*) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257. Véase ECHR. *Tyler v. United Kingdom*. Application No. 5856/72. 25 April 1978; *Marckx v. Belgium* Application no. 6833/74. 13 June 1979.

⁸⁶ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 146. Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114

⁸⁷ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 193; y Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114.

⁸⁸ La interpretación de los instrumentos del sistema interamericano teniendo en cuenta la existencia de un *corpus juris* del derecho internacional, es una práctica consolidada de los órganos del sistema interamericano que ha tenido aplicación en ámbitos muy diversos. Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. párr. 115. Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. párrafo 194. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yaky Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. párrs. 128-130. Corte IDH. Caso Forneron e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 144; Corte IDH. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 125.

de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia, y (vi) el deber de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos en estos contextos. La Comisión abordará cada uno de estos puntos a continuación.

1. Deber de diseño, implementación y aplicación efectiva de un marco normativo adecuado

66. Una primera obligación esencial es el deber de implementar un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos que pueden verse afectados por actividades extractivas, de explotación y desarrollo. Ello se desprende de la obligación general contenida en el artículo 2 de la Convención Americana, según la cual los Estados Parte deben “adoptar [...] las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. El artículo 2 de la Convención Americana impone a los Estados partes la obligación general de adecuar su derecho interno a los estándares de la Convención, para asegurar el goce efectivo de los derechos que ésta consagra. La obligación de adaptar la legislación interna a la Convención Americana bajo el artículo 2 es, por su propia naturaleza, una obligación de resultado⁸⁹.
67. Esta obligación incluye la adopción de legislación interna pertinente para la protección de los derechos humanos más relevantes en materia de actividades extractivas, de explotación y desarrollo, la derogación de legislación incompatible con los derechos consagrados en los instrumentos interamericanos, y la no adopción de legislación contraria a estos derechos⁹⁰. Esta obligación supone contar con un marco normativo, sólido y eficaz, que exija el respeto de los derechos humanos por parte de los distintos actores que realizan actividades extractivas, de explotación y desarrollo, incluyendo las entidades estatales a cargo, de manera tal que disuada cualquier amenaza a los derechos humanos más vulnerables en estos contextos.
68. Dada la advertida vinculación entre el goce efectivo de los derechos humanos y la preservación del medioambiente, es de particular relevancia la legislación en materia ambiental. La Comisión toma nota que varios Estados miembros de la OEA cuentan desde hace varios años con disposiciones concernientes al medioambiente y la mayoría de ellos han adoptado leyes y políticas para tratar las acciones públicas y privadas que tengan un impacto significativo en el medioambiente⁹¹. En

⁸⁹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 100. Corte IDH. *Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de marzo 2005. Serie C No. 123, párr. 93.

⁹⁰ Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. párr. 207.

⁹¹ CIDH. *Labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Esfera de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*. Documento Preparado en relación al Punto Resolutivo 4º de la AG/RES. 1926 (XXXIII-0/03)

42 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

la práctica, los Estados han recurrido a distintos instrumentos, que incluyen la exigencia de evaluaciones de impacto medioambiental; el establecimiento de estándares de calidad, producción o emisiones; el licenciamiento o regulación de actividades riesgosas; la provisión de incentivos o desincentivos económicos; la sanción de actividades particularmente dañinas mediante el derecho penal; o la creación de regímenes de responsabilidad privada para desestimular y compensar el daño ambiental⁹². Con independencia de la opción escogida, la implementación de las normas de protección ambiental frente a actividades extractivas, de explotación y desarrollo, es requerida para evitar que el Estado sea internacionalmente responsable por violación de los derechos humanos de las poblaciones afectadas por actividades que afectan el medioambiente⁹³.

Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua

Durante su 154º periodo de sesiones, se llevó a cabo una audiencia pública ante la CIDH sobre la construcción del canal transoceánico en la franja del Pacífico y el Atlántico en Nicaragua, en la que participaron once organizaciones y movimientos sociales del país, así como representantes del Estado nicaragüense.

En la oportunidad, organizaciones de la sociedad civil denunciaron graves impactos y riesgos a los derechos humanos que dicho proyecto viene produciendo en la población y en particular, en los pueblos indígenas Rama y Kriol, así como en afrodescendientes. Entre éstos, se cuentan múltiples impactos de índole económica, social, cultural y ambiental, que el proyecto tendría sobre los territorios, la población y el equilibrio ecológico. La CIDH destaca con especial preocupación la información recibida según la cual la construcción del canal afecta seriamente tierras y territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes, supondría el desplazamiento de comunidades y generaría impactos tan profundos como la desaparición del rama al ser desplazados lo últimos hablantes de este idioma.

Según relataron las organizaciones participantes, la aprobación de la concesión del canal se dio dentro de un proceso legislativo sumamente breve⁹⁴. Destacaron

Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas, OEA/Ser.G, CP/CAJP-2102/03. 18 noviembre 2003.

⁹² Véase al respecto SHELTON, Dinah. "Environmental rights and Brazil's obligations in the Inter-American Human Rights System". The George Washington International Law Review, Volume 40 No. 3, 2008-2009, p. 736.

⁹³ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. Ver también: CIDH. Resolución No. 12/85, Caso No. 7.615, Pueblo Yanomami v. Brasil, 5 de marzo de 1985.

⁹⁴ Los peticionarios indicaron que la aprobación del canal se dio dentro de un proceso legislativo de ocho días y una discusión de tres horas. Véase CIDH. Audiencia sobre la "Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua", 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015. En similar sentido, véase *Iniciativa de Ley especial para el Desarrollo del Canal Interoceánico de Nicaragua*, del 4 de junio de 2013; El Heraldo, Congreso de Nicaragua adjudica a firma china la construcción de canal interoceánico, 13 de junio de 2013; La Prensa, Ortegaismo aprueba construcción del Canal, 13 de junio de 2013.

que son puntos cuestionables de la concesión: la desinformación general sobre el proyecto; la falta de análisis y discusión pública sobre el mismo; la ausencia de un proceso de consulta previo, libre e informado con los pueblos indígenas y afrodescendientes afectados; el establecimiento de un régimen de privilegios legales excesivos para el concesionario; entre otros. Puntualizaron que la ley marco del canal integra un acuerdo de concesión que careció de aprobación y discusión legislativa, y que constituye el instrumento principal de la ejecución del megaproyecto. De acuerdo a lo informado, este instrumento es contrario al marco jurídico nicaragüense, incluyendo la propia Constitución Política⁹⁵.

El Estado, por su parte, indicó que, a través de la Asamblea Nacional, se han aprobado varias leyes que aseguran la legalidad y legitimidad del proyecto. Enfatizó que la legislación declaró de interés nacional la construcción del canal, tomando en cuenta el respeto a los derechos humanos y medio ambiente, y el aspecto social y ambiental. Asimismo, expresó que el proyecto descansa en la premisa de desarrollo que señala la Constitución nicaragüense y que tiene como fin mejorar el nivel de vida de la población. Igualmente, se refirió a los resultados que se esperan obtener con la construcción del canal, al cual describió como un “proyecto nacional que es conocido y aprobado por la mayoría de la población nicaragüense” e indicó que se está llevando a cabo la consulta a la población de cada una de las comunidades donde pasará la ruta del canal. Expresó además que el canal utilizará 6.46 % del territorio de las comunidades rama y criol, e indicó que se habría realizado un censo para determinar el número de personas que estarían en el área de influencia del canal, serían 7.700 familias.

69. La CIDH advierte que resulta incompatible con la obligación de adecuación del ordenamiento interno, contenida en el artículo 2 de la Convención, la ausencia de regulación de aspectos centrales del impacto de estas actividades sobre los derechos humanos, vinculados al medioambiente. Como ha explicado la CIDH, “la ausencia de regulación, la regulación inapropiada o la falta de supervisión en la aplicación de las normas vigentes, puede crear serios problemas al medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana”⁹⁶. En similar sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que “[...] la responsabilidad del Estado en casos ambientales puede surgir también por la falta de regulación de la industria privada de manera que permita asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en [...] la Convención”⁹⁷.
70. La Comisión considera que un área primordial son aquellas disposiciones que permiten proteger los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales

⁹⁵ Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

⁹⁶ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

⁹⁷ “[T]he State's responsibility in environmental cases may also arise from a failure to regulate private industry in a manner securing proper respect for the rights enshrined in Article 8 of the Convention.” (traducción propia) ECHR. *Hatton and Others v. the United Kingdom*. Application no. 36022/97. 8 July 2003. § 119.

44 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

frente a actividades extractivas, de explotación y desarrollo. Ello incluye el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, como garantía esencial para resguardar los derechos de los pueblos indígenas que de otro modo pueden verse vulnerados por tales actividades. En efecto, en virtud de su deber de adecuar el ordenamiento interno, los Estados deben revisar sus leyes, procedimientos y prácticas para asegurar que los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales sean resguardados en este contexto, de conformidad con los derechos establecidos en los instrumentos interamericanos de derechos humanos⁹⁸. Como corolario, los Estados están obligados a abstenerse de adoptar medidas legislativas o administrativas de carácter regresivo que puedan afectar el disfrute de los derechos territoriales de los pueblos indígenas⁹⁹.

71. En similar sentido, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, ha advertido que “[l]os derechos sobre las tierras, por ejemplo, suelen constituir una esfera clave”. Ello en tanto, “[l]a ausencia de marcos legislativos que establezcan claramente los derechos sobre las tierras genera oportunidades para la expropiación arbitraria o el acaparamiento de tierras, lo que a su vez puede dar pie a conflictos. Si los procedimientos de emisión de licencias y concesiones de explotación son opacos, la situación se agrava y, a menudo, se da pábulo a las protestas sociales”¹⁰⁰. La CIDH ha establecido de forma similar que la incertidumbre jurídica sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios los hace “particularmente vulnerables y proclives a conflictos y violaciones de derechos”¹⁰¹.
72. Asimismo, la Corte Interamericana ha determinado que los Estados parte deben adecuar su ordenamiento interno a las disposiciones de la Convención Americana y asegurar que dichas normas sean “efectivas”, debiendo adoptar “todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en su orden jurídico interno”¹⁰². Como ha afirmado la Corte, “la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica

⁹⁸ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. III. Definiciones, A. Pueblos indígenas; pueblos tribales. párr. 43. CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 173, Recomendaciones 1 y 2.

⁹⁹ En caso de adoptar disposiciones regresivas, los Estados están en la obligación de dejarlas sin efecto o abstenerse de aplicarlas. CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párrs. 49, 50 – Recomendación 4.

¹⁰⁰ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 28 de abril de 2015, A/HRC/29/25, párr. 13.

¹⁰¹ CIDH, *Quinto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala*, Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., April 6, 2001, Chapter XI, párr. 57; CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 87.

¹⁰² Corte IDH. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39. párr. 69.

de los estándares de protección de los derechos humanos”¹⁰³. Igualmente, el Tribunal Europeo ha enfatizado que “dado que el Convenio [Europeo sobre Derechos y Libertades Fundamentales] tiene por objeto proteger los derechos efectivos, y no garantías ilusorias, un justo equilibrio entre los distintos intereses en juego puede ser inadecuado, no sólo cuando está ausente la normativa para la protección de los derechos garantizados, sino también cuando no son debidamente cumplidas”¹⁰⁴.

73. De este modo, una parte integrante del proceso de dar efectiva aplicación y cumplimiento a la ley en este contexto consiste en que el Estado “tom[e] las medidas necesarias para asegurar que las acciones de sus agentes [...] cumplan las obligaciones jurídicas tanto nacionales como internacionales”¹⁰⁵. Por ello, junto con el marco legal, se requiere contar con un aparato institucional que permita hacer efectivas las normas existentes, de manera que se asegure en la práctica el cumplimiento de este deber.
74. Es también relevante que el Estado tenga en cuenta y haga cumplir su ordenamiento interno en sus relaciones comerciales con terceros, ya sea con Estados, empresas u otros entes no estatales¹⁰⁶. Para aquellos escenarios en que estas actividades se lleven a cabo por parte de terceros, se requiere incorporar garantías que aseguren el respeto a los derechos humanos en juego, en aquellas disposiciones que regulan la creación y actividades de las empresas, como las leyes mercantiles o comerciales, en tanto determinan directamente su comportamiento. Del mismo modo, los Estados están obligados a no adoptar legislación comercial o de inversión que pueda debilitar, socavar o negar las protecciones existentes y sus obligaciones internacionales de derechos humanos en general¹⁰⁷. Asimismo, la Comisión considera que el deber estatal de aplicación efectiva de las normas de protección medioambiental en vigor cobra especial importancia frente a actores no estatales cuya conducta puede ser dañina para los recursos naturales.

¹⁰³ Véase *inter alia* Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21. párr. 65.

¹⁰⁴ “As the Convention is intended to protect effective rights, not illusory ones, a fair balance between the various interests at stake may be upset not only where the regulations to protect the guaranteed rights are lacking, but also where they are not duly complied with” (traducción propia). ECHR. *Case of Dubetska and others v. Ukraine*. Application no. 30499/03. 10 May 2011. § 144. En similar sentido, véase ECHR. *Moreno Gómez v. Spain*, Application no. 4143/02, §§ 56 and 61.

¹⁰⁵ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

¹⁰⁶ Véase al respecto, Principios Rectores 9 y 10. ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011.

¹⁰⁷ Véase *inter alia* ONU. *Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, Alfred Maurice de Zayas, A/HRC/30/44. 14 de julio de 2015; y ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011. Principio 9.

75. Otro elemento de suma relevancia es la necesidad de contar con legislación y otras disposiciones reglamentarias que definan claramente la responsabilidad frente a las potenciales violaciones de derechos humanos. La ausencia de disposiciones en el ordenamiento interno que permitan la responsabilidad de los funcionarios estatales o agentes privados, o la existencia de normas que excluyan tal responsabilidad, puede hacer que los Estados vean comprometida su responsabilidad internacional¹⁰⁸. En efecto, como parte de la obligación genérica de implementar y aplicar las disposiciones legales, los Estados deben garantizar el cumplimiento de sus normas ambientales y penales en relación con los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, así como imponer las sanciones legalmente previstas en caso de incumplimiento.

2. La necesidad de un marco jurídico que aborde de forma adecuada las compañías extranjeras

76. Referencia también debe hacerse a la necesidad de diseñar un marco regulatorio que contemple de forma adecuada la operación de compañías extranjeras en la jurisdicción de un Estado, dado que la prevalencia de dichas compañías ya es una realidad en la región, y están teniendo un impacto importante en los derechos humanos. Dicho marco debe incluir métodos efectivos de supervisión y debe tener mecanismos accesibles de acceder a la justicia cuando violaciones a los derechos humanos ocurren. Ello puede involucrar negociaciones entre los Estados en donde las compañías operan y los de origen desde un inicio, como acuerdos bilaterales y otros tipos de acuerdos antes que la compañía extranjera sea aceptada para conducir negocios.
77. Como fue indicado de forma previa, este informe permite a la CIDH examinar por primera vez el tema del alcance y aplicación extraterritorial de los derechos humanos en el contexto de proyectos extractivos y de desarrollo. La necesidad de comentar sobre este aspecto jurisdiccional es particularmente importante en este contexto, dado que en el marco usual que regula la actividad de los negocios en varios países del hemisferio, proyectos de desarrollo son implementados por compañías extranjeras cuya sede radica en otro país con la aprobación y el apoyo expreso del estado de origen. Este patrón se ha desarrollado en la región y ha sido reportado ante la CIDH durante sus audiencias, visitas de trabajo, peticiones y otros medios, en donde poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes son víctima de violaciones de derechos humanos como resultado de las acciones e inacción de las compañías y la incapacidad o la falta de voluntad del Estado en donde operan estas compañías de proteger a estas poblaciones, por miedo de que la regulación promueva que las compañías dejen el país. De hecho, numerosos reclamos han sido recibidos sobre conflictos vinculados con tierras y recursos naturales, en donde las personas encargadas de cumplir la ley protegen a las empresas extranjeras y no a las presuntas víctimas.

¹⁰⁸

RIDH. *Consideraciones de cara al Segundo Foro Mundial sobre Empresas y Derechos Humanos*. Documento remitido al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos Humanos. Octubre 2013. p. 3.

78. Estos factores han llevado a la sociedad civil y a otros, a exigir que la responsabilidad estatal por la protección de los derechos humanos sea compartida con los estados de origen, los cuales tienden a ser más exitosos e influyentes como Canadá y Brasil, los cuales también deben rendir cuentas por las violaciones de sus ciudadanos corporativos en estas circunstancias. Ello no exime de responsabilidad al Estado en donde operan estas compañías de implementar mecanismos adecuados de protección de los derechos humanos ante la actuación de compañías operando en los mismos.
79. En audiencias sobre este tema ante la CIDH, la Relatora actual sobre Pueblos Indígenas —también la Relatora sobre Personas Afro-descendientes y contra la Discriminación Racial— ha manifestado que el derecho internacional de los derechos humanos, concebido como una herramienta dinámica, debe tomar en cuenta estas nuevas realidades de la jurisdicción extraterritorial. La Relatora ha indicado que el principio de la jurisdicción extraterritorial ha sido aplicado por los Estados en la región, más notablemente por Estados Unidos y Canadá, en otras esferas, como el derecho tributario y en categorías de derecho penal. Adicionalmente, la CIDH, tomando nota de los principios evolutivos del derecho internacional y el trabajo de otros órganos de monitoreo de los derechos humanos, ha establecido otros principios fundamentales en lo concerniente a la jurisdicción extraterritorial¹⁰⁹. Por lo tanto, es jurisprudencialmente razonable el entender que un Estado puede ser considerado responsable bajo el derecho internacional de los derechos humanos por conducta que toma lugar en otro país cuando sus omisiones y actuaciones iniciales causan violaciones de derechos humanos y el Estado en donde la conducta ha tomado lugar es incapaz de proteger o implementar los derechos humanos en cuestión. Es notable, por ejemplo, que la inversión extranjera en los Estados Miembros de la OEA en estas esferas ocurre de forma frecuente en el estado de inversión. La Comisión ha sido informada en audiencias, por ejemplo, que las Embajadas canadienses están directamente involucradas en procurar dicha inversión, denominada, *diplomacia económica*, profundizando las conexiones estatales necesarias para un marco de rendición de cuentas de países extranjeros. Asimismo, la inversión extranjera de gran escala tiene dimensiones jurídicas públicas significativas, siendo con frecuencia una base para obtener jurisdicción estatal como entidades casi-públicas.
80. Aun cuando esta es un área emergente y en evolución, en el momento sujeta a discusiones profundas en las Naciones Unidas, algunos pronunciamientos definitivos han sido emitidos por varios órganos de las Naciones Unidas sobre el deber de los Estados de prevenir violaciones a los derechos humanos de sus nacionales en otros países¹¹⁰. La CIDH continúa promoviendo que los estados

¹⁰⁹ IACRH, Informe 112/10, Petición Interestatal PI-02, Franklin Guillermo Aisalla Molina y otros (Ecuador-Colombia), 21 de octubre de 2010, párrs. 98-100.

¹¹⁰ The Committee on Economic, Social and Cultural Rights affirms that States parties should “prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.” Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health, Art. 12, ¶ 39, U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (Aug. 11, 2000); see also Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The right to water, Art. 11-12, ¶ 31, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (Nov. 26, 2002). Specifically in regard to businesses, the Committee on Economic,

48 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

extranjeros de origen establezcan mecanismos de forma voluntaria para asegurar mejores prácticas conforme a los derechos humanos de sus ciudadanos corporativos en el extranjero. La Relatora sobre Pueblos Indígenas también ha sostenido discusiones con representantes estatales sobre este tema con el objetivo de facilitar que se adopten protocolos con miras a lograr una protección más universal de los derechos humanos en el contexto general de los negocios y las empresas. En respuesta, la CIDH observa con apreciación que el estado de Canadá ha reconocido en audiencias, en discusiones con la CIDH y públicamente, que tiene la intención de fortalecer de forma voluntaria sus reglas de responsabilidad social corporativa aplicables a sus compañías operando en el extranjero¹¹¹. La CIDH ha notado en sus audiencias que estas reglas no incluyen el establecimiento de mecanismos específicos de monitoreo que pueden ser usados en operaciones corporativas en el extranjero.

81. La CIDH reitera que aun cuando los negocios y las inversiones son objetivos legítimos que deben promoverse, sus actividades deben llevarse a cabo en una plataforma que avance los derechos humanos y no los debilite, a nivel nacional e internacional.

3. Deber de prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos humanos

82. De la obligación general de garantizar los derechos humanos, se deriva el deber de prevención que abarca, en palabras de la Corte Interamericana, “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”¹¹².
83. Como parte del deber de prevenir violaciones de derechos humanos, los órganos del sistema interamericano han desarrollado el concepto de “diligencia debida”. Según afirmó la Corte Interamericana en la sentencia del *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*:

Social and Cultural Rights has further stated that: “States Parties should also take steps to prevent human rights contraventions abroad by corporations that have their main seat under their jurisdiction, without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of host States under the Covenant.” Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on the Obligations of States Parties Regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, ¶ 5, U.N. Doc. E/C.12/2011/1 (May 20, 2011).

¹¹¹ See public announcement by the Government of Canada shortly after the October 2014 IACtHR hearing on this issue: ‘ Ottawa vows to protect ‘Canada brand’ with social responsibility policy’, Shawn McCarthy, OTTAWA — The Globe and Mail, Published Friday, Nov. 14 2014, 12:00 AM EST.

¹¹² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 175. Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. párr. 107.

[...] un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención 113.

84. De acuerdo a jurisprudencia reiterada del sistema interamericano, “[los] deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado —o a que el Estado debió conocer dicha situación de riesgo real e inmediato— y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”¹¹⁴. De estar frente a tales circunstancias, se exige a los Estados adoptar medidas razonables para evitar las violaciones de derechos humanos por parte de particulares, de lo contrario se compromete la responsabilidad de los Estados¹¹⁵. Igualmente, la Corte ha aclarado que, a fin de establecer un incumplimiento del deber de prevenir violaciones a los derechos a la vida e integridad personal, debe verificarse que:
- i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida y/o integridad personal de un individuo o grupo de individuos determinado, y que
 - ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo¹¹⁶.

¹¹³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párrafo 172. Véase también *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5. párr. 172; *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 210.

¹¹⁴ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205. párr. 280. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párr. 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 78.

¹¹⁵ Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. párr. 107. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205. párr. 280. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párr. 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 78.

¹¹⁶ Este ha sido el criterio del Tribunal desde la emisión de su Sentencia en el *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia* [Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 123], y ha sido reiterado en su jurisprudencia constante. Al respecto véase Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205. párrs. 283 y 284; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155; *Caso Comunidad Indígena Xák’mek Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas.

85. En este punto, la Comisión quisiera enfatizar que ello no es aplicable cuando es el propio Estado el que implementa un proyecto determinado. En efecto, como se señaló en líneas precedentes, las empresas extractivas en ocasiones tienen participación estatal. En estos supuestos, los Estados tienen obligaciones directas de respetar y garantizar los derechos humanos involucrados con la debida diligencia. De este modo, cuando es directamente el Estado quien lleva adelante el plan o proyecto extractivo o de desarrollo, se encuentra obligado a cumplir de modo estricto y de forma plena la obligación de respeto a los derechos humanos protegidos por los instrumentos interamericanos, tales como el derecho a la propiedad, a la vida, integridad personal, entre otros, según los estándares y obligaciones que se desarrollan en el presente informe.
86. Ahora bien, los órganos del sistema interamericano se han referido, de un lado, al *deber general de prevención*, consistente en la adopción de medidas para contar con un marco normativo e institucional orientado a la prevención, persecución y sanción de delitos en determinada área de los que tiene conocimiento el Estado, y de otro, un *deber específico de prevención*, exigible desde que el Estado toma conocimiento de un riesgo real e inmediato para una persona o grupo de personas en una situación concreta¹¹⁷. La CIDH enfatiza que esta obligación de prevención es exigible tanto antes de la autorización de la actividad u otorgamiento de los permisos correspondientes, como durante la implementación y ciclo de vida del proyecto mediante medidas de supervisión y fiscalización. La Comisión se referirá al deber de prevención previo a la autorización en esta sección y a los deberes de supervisión y fiscalización, en la siguiente.
87. Respecto de la obligación general de prevención, la Corte IDH ha destacado la importancia de contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez, fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva¹¹⁸. Como ha reconocido la Corte Interamericana, “[n]o es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas [de prevención], que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte”¹¹⁹. No obstante, se pueden identificar algunos lineamientos centrales sobre las medidas que puede

Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 188; *Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela. Fondo*. Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Serie C No. 256, párr. 128; *Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 124; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 143, y *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287. párr. 527.

¹¹⁷ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. párr. 281-284. Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. párr. 111 y ss.

¹¹⁸ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. párr. 256.

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 175.

esperarse de los Estados para establecer que han actuado con debida diligencia para prevenir, de modo general, violaciones de los derechos humanos más relevantes en el contexto de las actividades de extracción o desarrollo.

88. En este ámbito, una cuestión fundamental reside en el establecimiento de un marco legislativo e institucional claro para evaluar eficazmente los riesgos a los derechos humanos inherentes a la operación de actividades extractivas y de desarrollo antes de que sean autorizadas. Ello se encuentra estrechamente vinculado con la existencia de una normatividad, institucionalidad y políticas públicas en materia ambiental que aseguren una protección adecuada contra la contaminación y degradación ambiental y por ende, los derechos humanos vinculados. Los Estados parte de la OEA deben prevenir la degradación del medio ambiente para efectos de cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en el marco del sistema interamericano¹²⁰. Una protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos humanos, en particular el derecho a la vida. Al respecto, la Comisión observa que los ordenamientos internos de los países del continente contienen ciertas disposiciones para que los particulares interesados en solicitar autorización para llevar a cabo proyectos que puedan afectar el medio ambiente realicen, como condición previa, evaluaciones de las repercusiones ambientales y suministren información específicas sobre los ámbitos de influencia de determinado proyecto. La gran mayoría de los Estados del continente han recurrido a mecanismos que requieren el licenciamiento de actividades empresariales que pueden resultar riesgosas para el medio ambiente.
89. Pero al enfoque ambiental tradicional no es suficiente, sino que los impactos de determinado proyecto deben ser evaluados también desde la perspectiva de los derechos humanos que pueden ser afectados, lesionados o de algún modo restringidos. Dicho de otro modo, la preocupación central de la CIDH es la inclusión de criterios y procedimientos que permitan asegurar un análisis del impacto en los derechos humanos involucrados dentro del proceso de toma de decisiones. En los casos en que tales actividades puedan afectar pueblos o comunidades indígenas, tribales y afrodescendientes se encuentra el deber especial, ya desarrollado por los órganos del sistema interamericano, de llevar a cabo estudios previo de impacto social y ambiental, con participación de estos pueblos o comunidades.
90. Como ha afirmado la Corte, tales estudios deben “realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto” por “entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado”¹²¹. Asimismo, ha establecido que “uno de los factores que debiera tratar el estudio de impacto social y ambiental es el impacto acumulado que han generado los

¹²⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 190-193.

¹²¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 205.

proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hayan sido propuestos”¹²². En términos generales, los estudios de impacto socio ambiental “deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo [indígena o tribal correspondiente]”¹²³, y sus resultados deben ser compartidos con las comunidades a fin de que puedan tomar una decisión informada. Igualmente, ha indicado que deben responder a la finalidad última de “preservar, proteger y garantizar la relación especial” de los pueblos indígenas y tribales con sus territorios y garantizar su subsistencia como pueblos¹²⁴. De este modo, en caso se vean afectados pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de estos deberes especiales.

91. Otro punto de preocupación en este ámbito, se refiere a la aplicación de estándares ambientales compatibles con los exigidos en la esfera internacional de manera tal que se vea a su vez salvaguardado el derecho a un medioambiente sano. A ello se suma que la información recibida indica que con frecuencia estas evaluaciones previas son realizadas directamente, financiadas o promovidas por la misma entidad privada que llevará a cabo la actividad, lo que compromete sus resultados. En otras ocasiones, las evaluaciones de impacto realizadas por terceros contratados por la empresa interesada, lo cual genera una relación que puede tender a sesgar los resultados de las evaluaciones.
92. Asimismo, para el cumplimiento de este deber resulta fundamental que los Estados no incumplan sus obligaciones internacionales de derechos humanos en virtud de acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales que celebren. La CIDH observa que tales instrumentos —especialmente, los de naturaleza bilateral— actualmente facilitan de modo significativo la expansión de operaciones extractivas y agroindustriales. Nota, además, que a menudo pueden incluir exenciones al cumplimiento de normas medioambientales o de derechos de los pueblos indígenas y tribales. Al respecto, la Comisión recuerda que, según ha señalado la Corte Interamericana, “la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana”¹²⁵. Al mismo tiempo, ha expresado que “por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los

¹²² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41.

¹²³ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41.

¹²⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 40. CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 254.

¹²⁵ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párr. 140.

Estados”¹²⁶. Igualmente, en su actuación como miembro de una organización internacional, los Estados deben cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos¹²⁷. Ello puede ser particularmente relevante, por ejemplo, al momento de decidir la financiación por parte de bancos de desarrollo, de proyectos cuya ejecución puede resultar incompatible con los derechos humanos.

93. De otro lado, la *obligación específica de prevención* cobra relevancia en caso un plan o proyecto concreto suponga un riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado. Puede tratarse de afectaciones a la vida o integridad personal producto *inter alia* de la contaminación ambiental, desplazamiento u otros impactos en tales derechos humanos. Es necesario, además, que el Estado tenga o deba tener conocimiento de dicho riesgo. Ello puede ser advertido bien sea a través de denuncias o requerimientos presentados por la propia población afectada o bien mediante la información que tenga o debiera tener a su alcance el Estado en el marco del procedimiento de autorización o concesión que este tipo de actividades suele implicar. Frente a tal supuesto, a efectos de dar cumplimiento a su obligación de prevención, el Estado debe adoptar medidas razonables para evitar la materialización del riesgo en la afectación de los derechos humanos.
94. Entre las medidas que pueden resultar relevantes a efectos de cumplir esta obligación se encuentra el establecimiento de mecanismos para hacer frente a comunicados urgentes de incidentes, poner en marcha sistemas de alerta de emergencia en casos de actividades peligrosas, informar a la población local sobre los riesgos potenciales relacionados con la operación, así como adoptar acciones para lograr una coordinación y cooperación entre las distintas autoridades administrativas que permita asegurar que los riesgos de los que tomen conocimiento no alcancen una gravedad tal que ponga en peligro vidas humanas¹²⁸. Es claro que el cumplimiento de este deber se encuentra relacionado a

¹²⁶ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párr. 140.

¹²⁷ Como establece el principio 15 de los *Principios de Maastricht sobre la Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*: “Al actuar como miembro de una organización internacional, el Estado sigue siendo responsable de su propia conducta respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos, tanto en su territorio como extraterritorialmente. Un Estado que transfiera competencias o participe en una organización internacional debe adoptar todas las medidas razonables para garantizar que la organización actúe conforme a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de dicho Estado”. Comisión Internacional de Juristas/ Universidad de Maastricht. *Principios de Maastricht sobre la Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Maastricht, 28 de septiembre de 2011, principio 15.

¹²⁸ La estrecha vinculación de la exigencia de evaluar los riesgos y el deber de prevención frente a incidentes específicos ha sido evidenciada por el Tribunal Europeo en casos concretos, como el de *Tatar v. Romania*, relativo al vertimiento de agua contaminada con cianuro por parte de una empresa minera. En dicho asunto, los peticionarios denunciaron la falta de realización por parte de las autoridades nacionales de investigaciones y estudios apropiados para evaluar con antelación y prevenir los efectos de la actividad de la empresa para sus derechos y el medio ambiente. En su fallo, el Tribunal afirmó que la existencia de un riesgo grave para la salud y bienestar de las personas, supone un deber del Estado de evaluar los riesgos, tanto en el momento de concederse la autorización de explotación como con posterioridad al accidente de vertimiento de agua contaminada, así como tomar las medidas adecuadas. Al observar el Tribunal que se había permitido a la compañía continuar sus operaciones industriales después del accidente, y que el Estado no había adoptado medidas eficaces y proporcionadas para remediarlo, llegó a la conclusión de que las autoridades habían incumplido su deber de evaluar, de modo satisfactorio, los riesgos que la actividad de la

la identificación y evaluación adecuada y oportuna de los impactos concretos que tales actividades pueden tener en los derechos humanos de las poblaciones donde tienen lugar. Una vez que se tenga claridad sobre los posibles riesgos a los derechos, corresponde al Estado adoptar o asegurar que se adopten las medidas preventivas y correctivas necesarias para garantizar la protección de derechos que de otro modo se verían afectados.

95. En efecto, la identificación de riesgos a los derechos humanos debe, naturalmente, ser seguida por la adopción de medidas para evitar su materialización. De este modo, se espera que una vez identificados los posibles impactos, los Estados adopten o en su caso, requieran a la empresa la adopción de medidas de mitigación o similares. Las medidas que se espera sean adoptadas o exigidas por los Estados deben estar dirigidas a mitigar los impactos causados, es decir, reducir en lo posible los daños identificados, y en caso se haya producido ya la violación y tomar acciones para cesar la afectación identificada. Igualmente, los Estados deben reparar sus consecuencias, en caso se encuentre involucrada directamente su responsabilidad, o de no ser así, asegurar su reparación a través de mecanismos adecuados y efectivos.
96. En sentido similar, el Tribunal Europeo ha determinado la responsabilidad internacional de un Estado por la falta de diseño y aplicación de medidas capaces de reducir la contaminación industrial a niveles aceptables y compatibles con el derecho a la vida privada y familiar de la población local afectada¹²⁹. En el *Caso Dubetska y otros v. Ucrania*, por ejemplo, referido a las afectaciones a la salud y condiciones de vida ocasionadas por una mina de carbón, el Tribunal consideró que se había producido una violación a la Convención, debido a que las autoridades estatales tenían conocimiento de los efectos adversos de la mina y a pesar de ello, no adoptaron medidas efectivas para remediar la situación¹³⁰. Asimismo, en el *Caso Moreno Gómez v. España*, el Tribunal puso de relieve la falta de acción estatal para poner fin a violaciones de terceros del derecho invocado por el peticionario frente a disturbios nocturnos. En particular, consideró que si bien las autoridades competentes habían adoptado ciertas medidas que deberían, en principio, haber sido suficientes para asegurar el respeto de los derechos vulnerados, toleraron y de ese modo, contribuyeron al repetido incumplimiento de las reglas que ellas mismas habían establecido. En atención a ello enfatizó que, las normas para

compañía podría implicar, y tomar medidas adecuadas con el fin de proteger el derecho a la vida privada y familiar, y de modo más general, el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y protegido. ECHR. *Tatar v. Romania*. Application no. 67021/01. 27 January 2009. En similar sentido, véase ECHR. *Case of Öneryildiz v. Turquía*. Application no. 48939/99. 30 November 2004. párr. 109.

¹²⁹ ECHR. *Fadeyeva v. Russia*. Application no. 55723/00. 9 June 2005. §§132-134.

¹³⁰ En particular, el Tribunal Europeo consideró que, “[a] pesar de los esfuerzos, por más de doce años, las autoridades estatales no han sido capaces de poner en marcha una solución eficaz para la situación personal de los peticionarios, que a lo largo de este período se ha mantenido prácticamente igual. [...] El Tribunal considera que, teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación a disposición de los Estados en el contexto de sus obligaciones ambientales en virtud del artículo 8 de la Convención, sería ir demasiado lejos establecer de modo general el derecho de un solicitante a obtener nuevas viviendas a expensas del Estado. No obstante, las alegaciones de los peticionarios también podrían haber sido remediatas abordando debidamente los peligros ambientales”. ECHR. *Case of Dubetska and Others v. Ukraine*. Application no. 30499/03. 10 May 2011. § § 147-150.

proteger los derechos garantizados por el Convenio sirven poco si no son debidamente aplicadas¹³¹.

97. Asimismo, la Comisión recuerda que, como ha señalado anteriormente, “cuando quiera que se estén causando daños ecológicos significativos, u otros daños, a los territorios indígenas o tribales como consecuencia de proyectos o planes de desarrollo o inversión o de concesiones extractivas, estos proyectos, planes o concesiones se tornan ilegales y los Estados tienen el deber de suspenderlos, reparar los daños ambientales, e investigar y sancionar a los culpables de los daños”¹³². La CIDH ha establecido que se debe dar prioridad a los derechos a la vida e integridad de los pueblos indígenas y tribales en estos casos¹³³. En consecuencia, tales pueblos tienen derecho a que se suspenda inmediatamente la ejecución de los planes o proyectos de desarrollo, explotación o extracción de recursos naturales que afecten esos derechos¹³⁴.

4. Obligación de supervisión y fiscalización en materia de actividades extractivas, de explotación y desarrollo

98. Uno de los componentes de la obligación de prevención, derivada del deber general de garantizar los derechos humanos, consiste en supervisar y fiscalizar las actividades extractivas, de explotación o desarrollo que puedan afectar los derechos humanos. Ello se asocia a que muchos de estos proyectos, por su naturaleza, suelen representar serios riesgos a los derechos humanos y exigen a los Estados, por tanto, supervisar y fiscalizar su implementación. Como ha explicado la CIDH anteriormente, “[...] la falta de supervisión en la aplicación de las normas vigentes, puede crear serios problemas al medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana”¹³⁵. De este modo, en opinión de la Comisión, el cumplimiento del deber de prevención tiene una estrecha vinculación con la existencia de un sistema de supervisión y fiscalización coherente en los Estados en donde se implementan estos proyectos que aliente a los distintos actores que las llevan a cabo a evitar la vulneración de los derechos de la población en el área de influencia en que realizan

¹³¹ ECHR. *Moreno Gómez v. Spain*. Application no. 4143/02. 16 November 2004. párr. 57-61.

¹³² CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 216.

¹³³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 229.

¹³⁴ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 6. CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 297, Recomendación 6. CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. párr. 217.

¹³⁵ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

sus actividades. El deber de prevención y supervisión también es aplicable a los países de origen por las acciones de sus compañías y nacionales en el extranjero durante la implementación de actividades extractivas.

99. Los órganos del sistema interamericano se han referido al deber estatal de supervisión y fiscalización de la actuación de actores no estatales. Así por ejemplo, en cuanto a instituciones privadas que brindan servicios públicos, la Corte Interamericana ha citado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para señalar que el Estado mantiene el deber de otorgar licencias y ejercer supervisión y el control¹³⁶. La Corte Interamericana ha sido clara en indicar que la obligación de fiscalización estatal comprende tanto servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como los ofrecidos por particulares¹³⁷. La Comisión y otros órganos internacionales también se han referido al cumplimiento del deber de supervisión y fiscalización respecto a derechos laborales¹³⁸. Por su parte, el Tribunal Europeo ha considerado que frente a actividades de particulares que pueden resultar peligrosas para los derechos humanos, debe prestarse especial atención a las regulaciones orientadas a las características especiales de la actividad en cuestión. Ha explicado que tales regulaciones deben regir —además de la concesión de licencias y aprobación— la supervisión de la actividad, su funcionamiento y seguridad¹³⁹. Igualmente, la CIDH toma nota que los Principios Rectores de la ONU disponen que: “[...]os Estados deben asegurarse de su capacidad de supervisar efectivamente las actividades de las empresas, en particular mediante mecanismos adecuados e independientes de supervisión y de rendición

¹³⁶ TEDH. *Storck Vs. Alemania*, No. 61603/00. Sección Tercera. Sentencia de 16 de junio de 2005, párr. 103. En dicho caso, el Tribunal Europeo estableció que: “El Estado tiene la obligación de asegurar a sus ciudadanos su derecho a la integridad física, bajo el artículo 8 de la Convención [Europea de Derechos Humanos]. Con esa finalidad, existen hospitales administrados por el Estado, que coexisten con hospitales privados. El Estado no puede absolverse completamente de su responsabilidad al delegar sus obligaciones en esa esfera a individuos u organismos privados. [...]][E]l Estado mant[iene] el deber de ejercer la supervisión y el control sobre instituciones [...] privadas. Tales instituciones, [...] necesitan no sólo una licencia, sino también una supervisión competente y frecuente, para averiguar si el confinamiento y el tratamiento médico están justificados.”

¹³⁷ La Corte precisó el alcance de la responsabilidad del Estado cuando incumple estas obligaciones frente a entidades privadas en los siguientes términos: “Cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado), la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo”. Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 150. Véase igualmente Corte IDH. *Caso Albán Cornejo Vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007, serie C, número 171; Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149; Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.

¹³⁸ Véase *inter alia* CIDH. *Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58. 24 de diciembre de 2009.

¹³⁹ ECHR. *Öneryildiz v. Turquía*. Application no. 48939/99. 30 November 2004. §§ 89-90. ECHR. *Kolyadenko and Others v. Russia*. Applications nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 and 35673/05. 9 July 2012. § 158.

de cuentas”¹⁴⁰. Una interpretación significativa de este principio debe incluir la habilidad de supervisar a compañías extranjeras.

100. Si bien los Estados tienen un deber de supervisión y fiscalización de la actividad empresarial en estos contextos, la Comisión considera que esta obligación se hace más estricta en determinados supuestos, dependiendo del tipo de actividad y la naturaleza de la empresa. Un supuesto que exige un deber de supervisión más estricto se presenta frente a empresas que tienen vínculos estrechos con el Estado, por ser de su propiedad o encontrarse bajo su control. Como afirman los Principios Rectores, “[c]uando los Estados poseen o controlan las empresas, tienen mayores medios a su disposición para hacer cumplir las políticas, leyes y reglamentos en relación con el respeto de los derechos humanos [...]”¹⁴¹.
101. La Comisión tiene en cuenta para ello que, como advierte el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, en aquellos casos en que el Estado lleva a cabo actividades lucrativas, ya sea a través de empresas públicas o administradas por éste, “se difumina la distinción entre los intereses lucrativos o no lucrativos del Estado, y la función de éste como garante de ambos sectores operen en igualdad de condiciones”¹⁴². De este modo, en opinión de la CIDH, cuando los proyectos extractivos, de explotación o desarrollo, se realizan por parte de empresas administradas por el Estado, se requiere llevar a cabo estrictas tareas de supervisión y fiscalización por parte de entidades que cuenten con las garantías mínimas de independencia e imparcialidad, con las competencias necesarias para verificar el respeto a los derechos humanos en estos contextos y actuar frente a su vulneración.
102. Para ser compatible con las obligaciones especiales con relación a los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, los mecanismos de supervisión y fiscalización deben incorporar garantías que permitan asegurar sus derechos específicos. Así, les corresponde verificar si, una vez autorizado el proyecto, se están produciendo afectaciones al derecho a la propiedad colectiva indígena, en los términos desarrollados por el sistema interamericano y en otros estándares internacionales aplicables. Como ha señalado la CIDH, ello implica hacer referencia no sólo al impacto sobre el hábitat natural de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, sino también a la relación especial que vincula a estos pueblos con sus territorios, incluyendo sus formas propias de subsistencia económica, sus identidades y culturas, y sus formas de

¹⁴⁰ ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011. Principio 5.

¹⁴¹ ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011. Principio 4.

¹⁴² ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 28 de abril de 2015, A/HRC/29/25, párr. 15.

espiritualidad¹⁴³. Estos mecanismos deben permitir determinar si los planes o proyectos puestos en marcha están incidiendo de manera no prevista, sobre la capacidad de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, de usar y gozar sus tierras y recursos naturales, conforme a su propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

103. De otro lado, la Comisión considera que la obligación de evaluar previamente el impacto en los derechos humanos —a la que se refirió en la sección precedente— puede permitir a las autoridades y funcionarios competentes contar con elementos sobre posibles afectaciones y pueden guiar el cumplimiento efectivo del deber de supervisión y fiscalización. Asimismo, considera que a estos efectos la legislación ambiental es una de las más relevantes. Si bien como se señaló anteriormente, muchos Estados de la región cuentan con un aparato normativo e institucional que exige el cumplimiento de ciertos parámetros ambientales para la aprobación o autorización de actividades que puedan afectar el medioambiente, pocos contienen mecanismos adecuados y efectivos para supervisar estas actividades con posterioridad y de modo continuo durante la ejecución del proyecto. Preocupa a la CIDH la información recibida en cuanto a la inacción estatal para aplicar efectivamente las disposiciones existentes y en su caso, imponer sanciones o medidas de corrección frente a su incumplimiento; así como la falta de mecanismos que permitan realizar evaluaciones periódicas.
104. La Comisión considera necesario el desarrollo e implementación efectiva de mecanismos que permitan dar cumplimiento a su deber de supervisar y fiscalizar la actuación de toda empresa o entidad que realiza proyectos de extracción, explotación o desarrollo, una vez autorizada su implementación y de modo continuo, durante sus operaciones. Es indispensable la labor de los Estados para establecer sistemas de evaluación que aseguren un control externo, por ejemplo integrándose a otros ya establecidos, o formando inspectores estatales especializados en la materia¹⁴⁴.
105. Los sistemas de supervisión deben ofrecer respuestas eficaces y culturalmente adecuadas frente a consecuencias negativas en el goce de derechos humanos y deben establecer procedimientos que permitan tener en cuenta los aspectos técnicos de la actividad en cuestión, la identificación de las falencias en los procesos de que se trate, los errores cometidos por los responsables en los diferentes niveles y las características particulares de la población afectada, en especial si se trata de pueblos indígenas y tribales o comunidades afrodescendientes. Es incompatible con esta obligación, la inclusión de cláusulas contractuales en los convenios con las empresas que impidan hacer seguimiento y evaluación o impongan obstáculos para la rendición de cuentas frente a la vulneración de los derechos humanos. Al respecto, la Comisión toma nota que, según la información disponible, en algunos países una vez otorgada la concesión a

¹⁴³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 255.

¹⁴⁴ RIDH. *Empresas y derechos humanos: consideraciones de cara al III Foro Mundial*. Noviembre 2014.

una empresa, esta puede decidir si permite la entrada en sus instalaciones de inspectores estatales¹⁴⁵.

5. Deber de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información

106. La CIDH desea recordar que, en el caso específico de los pueblos indígenas y tribales, las obligaciones aquí referidas se encuentran estrechamente vinculadas con el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Los Estados tienen con relación a estos pueblos una obligación específica de consultar, y garantizar su participación efectiva en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales, tal como dispone el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁴⁶. La Comisión se refiere a este derecho en una sección específica del presente informe (véase *infra* Capítulo IV).
107. En este punto la CIDH considera importante recordar que el acceso a la información se trata de un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana y el artículo IV de la Declaración Americana. Es un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA como por la doctrina y la jurisprudencia internacional. Asimismo, la Comisión ha indicado que uno de los elementos centrales para la protección de los derechos de propiedad de los indígenas es precisamente que los Estados establezcan consultas efectivas y previamente *informadas* con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales. Los Estados miembros tienen la obligación de garantizar que toda determinación se base en un proceso de consulta previamente informado de parte del pueblo indígena en su conjunto¹⁴⁷.
108. La información suministrada por el Estado en el proceso de una consulta previa debe ser clara o accesible. Esto supone que la información entregada sea realmente comprensible, lo cual incluye, entre otros, que su divulgación se realice en lenguaje claro y que, en aquellos casos que fuere necesario, se difunda con ayuda de

¹⁴⁵ Véase al respecto CIDSE. *Marco de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos: Desarrollar un proceso intergubernamental para la creación de un instrumento vinculante*, nota informativa, abril de 2014. p. 2.

¹⁴⁶ CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 246. CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 26. CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 289.

¹⁴⁷ CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice)*. 12 de octubre de 2004, párr. 142. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. párr. 69.

traductor o en un idioma o dialecto que permita a los miembros de las comunidades indígenas involucradas entenderla de manera plena. La información proporcionada debe ser también suficiente, es decir, apropiada y completa para la formación de un consentimiento no manipulado en torno al proyecto o actividad propuesta. La condición de oportunidad implica que la información debe ser presentada con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de los procesos de negociación, tomando en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena¹⁴⁸.

109. Los órganos del sistema interamericano se han referido al ejercicio de este derecho respecto de información relativa a la implementación de proyectos extractivos, de explotación o desarrollo, relevante para la protección de los derechos humanos afectados en estos contextos. En su *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, al analizar el impacto en los derechos humanos a causa de actividades de desarrollo, la Comisión Interamericana afirmó que: “la protección del derecho a la vida y a la integridad física deberá concretarse con medidas encaminadas a respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar esos derechos”. Agregó que “[p]ara lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información [relevante]”¹⁴⁹.
110. La Corte Interamericana, por su parte, se refirió a la aplicación del derecho a la información en este ámbito en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*¹⁵⁰. En dicho asunto, los peticionarios alegaron que el Estado chileno violó su derecho al libre acceso a la información, debido a que el Comité de Inversión Extranjera se negó a brindarles información sobre un proyecto de deforestación que buscaba ser implementado por una empresa forestal. El Estado planteó, entre otros argumentos, que la información tenía “carácter reservado”, debido a que se trataba “de antecedentes de carácter privado, que de hacerse públicos podría lesionar sus legítimas expectativas comerciales”¹⁵¹. Al respecto, el Tribunal calificó la información solicitada como de “interés público”, en tanto “guardaba relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que por el impacto ambiental que podía tener generó gran discusión pública”¹⁵². La Corte afirmó, además, que las autoridades estatales estaban regidas por el principio de máxima divulgación, en virtud al cual la información solicitada debía ser accesible, salvo circunstancias

¹⁴⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. párr. 72.

¹⁴⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

¹⁵⁰ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

¹⁵¹ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 60.

¹⁵² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 73.

excepcionales regidas por ciertas garantías, esto es, estar previamente fijadas por ley, responder a un objetivo legítimo y ser necesarias en una sociedad democrática¹⁵³. De este modo, la Corte determinó que, en tanto no se habían cumplido con las referidas garantías, el Estado violó el derecho de acceso a la información.

111. El Tribunal Europeo también se ha referido al acceso a la información en el contexto de proyectos privados de distinta naturaleza. En el caso *Guerra y otros v. Italia*, por ejemplo, el Tribunal consideró que el Estado incumplió su obligación de garantizar el derecho a la vida privada y familiar, dado que no brindó a los peticionarios información esencial y oportuna sobre el impacto de una fábrica de fertilizantes. Enfatizó que dicha información les habría permitido evaluar los riesgos y determinar si deseaban continuar viviendo en una localidad expuesta al peligro de accidentes por las actividades de la fábrica¹⁵⁴. Asimismo, en el caso *Taşkin and Others v. Turkey*, el Tribunal afirmó que, frente cuestiones complejas de política ambiental y económica —como en el caso concreto era el permiso de las operaciones de una mina de oro— el proceso de toma de decisiones debe implicar en primer lugar las investigaciones y estudios pertinentes a fin de que puedan predecir y evaluar de antemano las consecuencias de aquellas actividades. En la oportunidad, agregó que “[l]a importancia del acceso público a las conclusiones de estos estudios y a la información que permite a los miembros de la sociedad evaluar el peligro al que están expuestos es incuestionable”¹⁵⁵. De otro lado, al analizar el cumplimiento del deber de prevención respecto al derecho a la vida frente a actividades peligrosas —como en el caso concreto era el establecimiento de un reservorio de agua— el Tribunal consideró que entre las medidas preventivas a adoptar, debe hacerse hincapié en el derecho a acceder a información sobre el proyecto, según lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal¹⁵⁶.
112. La Comisión toma nota, además, de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, con el fin de avanzar en cuanto a la protección de derechos y responsabilidades de los Estados en relación con el medio ambiente. En particular, el Principio 10 de esta Declaración establece que:

¹⁵³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párrs. 88-92.

¹⁵⁴ “In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory. The Court holds, therefore, that the respondent State did not fulfil its obligation to secure the applicants’ right to respect for their private and family life, in breach of Article 8 of the Convention”. (traducción propia) ECHR. *Guerra and Others v. Italy*. Application No. 116/1996/735/932. 19 February 1998. § 60.

¹⁵⁵ ECHR. *Taşkin and Others v. Turkey*. Application no. 46117/99. 10 November 2004. § 119. Véase en similar sentido, ECHR. *Guerra and Others v. Italy*. Application No. 116/1996/735/932. 19 February 1998. § 60; ECHR. *Case of Mcginley and Egan v. The United Kingdom*. Application No. 10/1997/794/995-996. 9 June 1998. § 97.

¹⁵⁶ ECHR. *Kolyadenko and Others v. Russia*. Applications nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 and 35673/05. 9 July 2012. § 158.

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes¹⁵⁷.

113. Igualmente, en el ámbito europeo, se adoptó en 1998 la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, durante la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca. En su preámbulo, este instrumento dispone que: “en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta”. Asimismo, establece la obligación de que “las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten [...]”¹⁵⁸.
114. Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión considera que el derecho de acceso a la información comprende dentro de su ámbito de aplicación, aquella información que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación o desarrollo. Como ha afirmado la CIDH, “[c]uando el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas depende de que puedan conocer una información pública relevante, el Estado debe suministrarla de forma oportuna, accesible y completa”¹⁵⁹. Según ha sido advertido, los órganos del sistema interamericano y otros pronunciamientos e instrumentos en la esfera internacional, exigen el acceso amplio a información relacionada con proyectos de esta naturaleza, aun cuando ello implique brindar información relativa a actividades de empresas privadas.
115. El derecho de acceso a la información permite, además, el ejercicio de otros derechos humanos. Al respecto, la CIDH ha considerado que “el acceso a la

¹⁵⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada del 3 al 14 de junio de 1992. A / CONF.151 / 26 (Vol. 1).

¹⁵⁸ Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, artículo 4.1.

¹⁵⁹ CIDH. *Demand de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. párr. 136.

información es un prerequisito para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado”¹⁶⁰. El acceso a la información relevante es un elemento necesario para acceder a los recursos judiciales. Al respecto, la Comisión observa que uno de los obstáculos más importantes que los individuos y comunidades deben enfrentar al intentar acceder a la justicia por violaciones de derechos humanos relacionados con empresas es la falta de información sobre sus actividades, estructura e impactos, así como las opciones para obtener reparación. Es común que las personas que residen en sectores afectados carezcan de información básica sobre las actividades empresariales que se realizan localmente y sobre los riesgos potenciales para sus vidas. La falta de información sobre las operaciones corporativas puede hacer que sea muy difícil para las personas o comunidades afectadas reunir en su caso las pruebas necesarias para emprender acciones legales. Puede dificultar también el establecer los vínculos causales entre las operaciones corporativas y los impactos negativos sobre los derechos humanos que experimentan. De este modo, el hecho de no obtener o divulgar información puede afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, abordado más adelante en el presente informe¹⁶¹.

116. Además del acceso a la información, en estos contextos cobra especial relevancia el derecho a la participación pública en la toma de decisiones, en tanto permite a quienes tienen en juego sus intereses, expresar su opinión en los procesos que los afectan¹⁶². La participación pública está vinculada al artículo 23 de la Convención Americana, el cual establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. En términos similares, el artículo XX de la Declaración Americana establece que: “[t]oda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.
117. Respecto al contenido de este derecho, la Corte Interamericana ha precisado que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”¹⁶³. Asimismo, la Corte ha indicado “[l]os ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien,

¹⁶⁰ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

¹⁶¹ Amnistía Internacional. *Injustice incorporated. Corporate abuses and the human right to remedy*. Amnistía Internacional: 2014. p. 159.

¹⁶² CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

¹⁶³ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. párr. 146.

64 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

por medio de representantes libremente elegidos”¹⁶⁴. La Comisión ha recomendado, concretamente, poner en práctica “medidas a efectos de que todas las personas tengan derecho a participar, individual y colectivamente, en la formulación de decisiones que atañen directamente a su medio ambiente”¹⁶⁵.

118. De modo similar, frente a medidas que autorizan actividades empresariales y que representan una injerencia en los derechos reconocidos en el Convenio Europeo, el Tribunal Europeo ha expresado que “el proceso de toma de decisiones que lleva a medidas de interferencia debe ser justo y adecuado para el debido respeto de los intereses del individuo salvaguardados por el artículo 8 [del Convenio Europeo, que recoge el derecho a la vida privada y familiar]”¹⁶⁶. Por lo tanto, el Tribunal ha establecido que para determinar si el Estado cumplió con esta exigencia, “es necesario tener en cuenta todos los aspectos de procedimiento, incluido el tipo de política o decisión en cuestión, el grado en que se han tenido en cuenta las opiniones de las personas en todo el proceso de toma de decisiones, y las garantías procesales disponibles”¹⁶⁷. Igualmente, en el *Caso Giacomelli v. Italia*, relativo a la afectación generada por una planta para el tratamiento de residuos industriales tóxicos, el Tribunal Europeo consideró que el Estado violó el derecho al disfrute efectivo de la vida privada y familiar, debido a que fueron privados de efecto útil los mecanismos previstos en la legislación nacional para la protección de los derechos individuales, precisamente de “que todo ciudadano interesado en participar en el procedimiento de concesión de licencias presente sus propias observaciones a las autoridades”¹⁶⁸.

6. Deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población en zonas afectadas por actividades extractivas, de explotación o desarrollo

119. La Comisión Interamericana ha venido recibiendo información preocupante sobre otras violaciones o amenazas a los derechos humanos generadas en el contexto de

¹⁶⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. párr. 147.

¹⁶⁵ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

¹⁶⁶ “The Court reiterates that, according to its settled case-law, whilst Article 8 contains no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and such as to afford due respect for the interests of the individual as safeguarded by Article 8”. (traducción propia) ECHR. *Taşkin and Others v. Turkey*. Application no. 46117/99. 10 November 2004. § 118. Igualmente, véase *McMichael v. the United Kingdom*, Application no. 16424/90, 24 February 1995, § 87. ECHR. *Hatton and Others v. the United Kingdom*. Application no. 36022/97. 8 July 2003. § 104.

¹⁶⁷ “It is therefore necessary to consider all the procedural aspects, including the type of policy or decision involved, the extent to which the views of individuals were taken into account throughout the decision-making process, and the procedural safeguards available” (traducción propia) ECHR. *Taşkin and Others v. Turkey*. Application no. 46117/99. 10 November 2004. § 118. Igualmente, véase *McMichael v. the United Kingdom*, Application no. 16424/90, 24 February 1995, § 87. ECHR. *Hatton and Others v. the United Kingdom*. Application no. 36022/97. 8 July 2003. § 104.

¹⁶⁸ ECHR. *Giacomelli v. Italy*. Application no. 59909/00. 26 March 2007. §94-97.

la implementación de proyectos y planes de extracción, explotación o desarrollo. El monitoreo realizado por la CIDH permite observar que en contextos en que estos planes o proyectos se llevan a cabo en oposición a los pueblos indígenas y tribales y comunidades afrodescendientes afectados, han tenido lugar actos de hostigamiento, amenazas y agresiones. Según observa la CIDH, tales actos se dirigen principalmente contra sus dirigentes u otras personas involucradas en los procesos de defensa de sus derechos. Por ejemplo, la CIDH ha sido informada sobre actos de violencia física incluyendo violencia sexual contra mujeres indígenas; la puesta en marcha de mecanismos del sistema de persecución penal en contra de autoridades, líderes y miembros de comunidades indígenas; así como actos de estigmatización y descrédito. Ello en un contexto marcado por la falta de acceso efectivo de los pueblos indígenas y tribales a los órganos de administración de justicia.

120. La CIDH observa que las situaciones se caracterizan por estar dirigidas a las autoridades indígenas, líderes o lideresas comunitarias u otros miembros de la comunidad que cumplen roles clave en el proceso de reivindicación de sus derechos; así como también pueden estar dirigidos contra miembros de la comunidad que se encuentran más expuestos, como puede ser el caso de niños o niñas. Los hechos reportados se realizan por o a instancias de personas vinculadas a empresas extractivas, los que por lo general cuentan con poder económico y fuerte capacidad de presión a nivel local. Además, se advierte que las situaciones suelen atravesar una escalada en la violencia, pues en la mayoría de casos reportados se inicia con presiones y hostigamientos, luego se dan amenazas de muerte y finalmente el secuestro o asesinato directo de personas. La Comisión condena profundamente estos hechos y entiende que ello es parte de un mensaje de intimidación para sembrar el temor en las comunidades que luchan por sus derechos territoriales.
121. Al respecto, la CIDH recuerda que el derecho a la vida es fundamental para el ejercicio de cualquier otro derecho, y se encuentra protegido por los artículos I de la Declaración¹⁶⁹ y 4 de la Convención Americana¹⁷⁰. Tanto el derecho a la vida como el derecho a la integridad personal, constituyen los mínimos indispensables para el ejercicio de cualquier actividad¹⁷¹. La protección del derecho a la vida, de conformidad con la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos, implica no sólo obligaciones de carácter negativo sino también positivo. En particular, los Estados tienen el deber de adoptar medidas de prevención y protección frente al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para

¹⁶⁹ El artículo I de la Declaración Americana establece que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”.

¹⁷⁰ El artículo 4º de la Convención establece: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente [...]”.

¹⁷¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 42. Ver también, Corte I.D.H., Caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 152.

66 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

un individuo o grupo de individuos determinado, debiendo adoptar medidas razonables para prevenir o evitar ese riesgo”¹⁷².

122. Igualmente, el Tribunal Europeo ha entendido que el deber de prevención se hace extensivo “a la obligación positiva de las autoridades de adoptar medidas para proteger a un individuo o determinado grupo de personas cuya vida está en peligro debido a actos criminales de particulares”¹⁷³. No obstante lo anterior, el Tribunal Europeo ha reconocido que dicha obligación positiva no puede ser impuesta al Estado como obligación imposible o desproporcionada¹⁷⁴, por lo que es necesario que las autoridades estatales “conozcan o deberían tener conocimiento de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que dichas autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes, que juzgadas razonablemente podían esperarse para evitar el riesgo”¹⁷⁵. Al respecto, el Tribunal Europeo ha establecido que el Estado debe verificar “si las autoridades hicieron todo lo que razonablemente se esperaba para disminuir el riesgo”¹⁷⁶.
123. La protección activa del derecho a la vida y de los demás derechos consagrados en la Convención Americana, se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para castigar la privación de la vida y otras violaciones a los derechos humanos, así como para prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte de sus propias fuerzas de seguridad o de terceros que actúen con su aquiescencia¹⁷⁷. En el caso específico de quienes se encuentran organizados para defender y promover algún derecho humano, como puede ser el derecho a un medio ambiente sano, la CIDH y la Corte Interamericana han identificado una íntima relación entre el derecho a la vida y el ejercicio de la libertad de asociación, de tal manera que los actos contra la vida de un defensor o defensora pueden comportar adicionalmente la violación a la libertad de

¹⁷² Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 123.

¹⁷³ “It also extends in appropriate circumstances to a positive obligation of the authorities to take preventive operational measures to protect an individual or individuals whose life is at risk from the criminal acts of another individual” (traducción propia). ECHR. *Kılıç v. Turkey*. Application No. 22492/93. 28 March 2000, § 62; *Osman v. United Kingdom*. Application No. 87/1997/871/1083. 28 October 1998. § 115.

¹⁷⁴ ECHR. *Kılıç v. Turkey*. Application No. 22492/93. 28 March 2000, § 63; *Osman v. United Kingdom*. Application No. 87/1997/871/1083. 28 October 1998. § 116.

¹⁷⁵ “For a positive obligation to arise, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk” (traducción libre). ECHR. *Kılıç v. Turkey*. Application No. 22492/93. 28 March 2000, § 63; *Osman v. United Kingdom*. Application No. 87/1997/871/1083. 28 October 1998. § 116.

¹⁷⁶ ECHR. *Mahmut Kaya V. Turkey*. Application no. 22535/93. 28 March 2000. § 87.

¹⁷⁷ Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109. párr. 183.

asociación cuando dichos actos fueren motivados en el ejercicio legítimo de dicha libertad de la víctima¹⁷⁸.

124. La Comisión observa, además, que en ocasiones los actos de violencia han sido alegadamente cometidos por agentes de empresas que brindan servicios de seguridad. Al respecto, la CIDH recuerda que en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* brindó algunos lineamientos de cara al cumplimiento del deber de prevención respecto de empresas de seguridad privada. La Comisión ha señalado al respecto que “[...]os Estados Miembros, en cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana, deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, por ser los depositarios del monopolio de la fuerza legítima”¹⁷⁹.
125. En términos concretos, la Comisión ha subrayado la necesidad de que el ordenamiento interno regule las funciones que pueden cumplir las empresas privadas de seguridad, el tipo de armamento y medios materiales que están autorizadas a utilizar, los mecanismos adecuados para el control de sus actividades, y la implementación de un registro público, accesible y con información suficiente. Igualmente, debe definirse un sistema para que estos emprendimientos privados informen regularmente sobre los contratos que ejecutan, especificando puntualmente el tipo de actividades que desempeñan. Las autoridades públicas deben exigir el cumplimiento de los requisitos de selección y capacitación de las personas contratadas por las empresas de seguridad privada, regulando con detalle cuáles son las instituciones públicas que están en condiciones de extender certificados de habilitación para sus empleados¹⁸⁰. La CIDH enfatiza también que un deber fundamental del Estado es el de investigar y en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de las violaciones a derechos humanos de los que tiene conocimiento. Como han afirmado la Comisión y la Corte en reiterada jurisprudencia, dicha obligación requiere que se sancione a todos los autores materiales involucrados en los hechos y también a los autores intelectuales de los mismos¹⁸¹.
126. Otras situaciones de las que ha tenido conocimiento la Comisión se refieren a la realización de actividades extractivas ilegales, que se producen más frecuentemente con relación a la tala, minería o pesca en determinadas zonas,

¹⁷⁸ Corte IIDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 172; Corte IDH., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 150; CIDH. Informe Nº 13/96, Caso 10.948 (El Salvador), 1º de marzo de 1996, párr. 25. CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011. párr. 26.

¹⁷⁹ CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 72.

¹⁸⁰ CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 73.

¹⁸¹ Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 146; *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 275; y *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 186.

impactando de diversas maneras el medioambiente y los derechos de las comunidades locales. Así por ejemplo, la minería informal, sobre todo en regiones amazónicas, genera un intenso ritmo de deforestación y contaminación de suelos y aguas, por la utilización de sustancias como mercurio que tiene serios efectos en el medio ambiente. La Comisión observa que estas actividades se producen, por lo general, en tierras y territorios habitados históricamente por pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes.

127. Al respecto, cabe recordar que los Estados están en la obligación de controlar y prevenir las actividades extractivas ilegales en territorios ancestrales indígenas o tribales, y de investigar y sancionar a los responsables¹⁸². La CIDH se ha referido en distintas oportunidades a situaciones de realización de actividades de extracción ilegal de los recursos naturales en territorios indígenas, explicando que dichas actividades constituyen amenazas y usurpaciones de la propiedad y posesión efectivas de los territorios indígenas¹⁸³, y que ponen en peligro la supervivencia de dichos pueblos, especialmente por su impacto sobre los ríos, los suelos y demás recursos que constituyen sus fuentes principales de subsistencia¹⁸⁴. Asimismo, advierte que la degradación de suelos en el Amazonas es especialmente difícil de remediar y conduce a la desertificación y pérdida permanente de grandes áreas.

7. Deber de garantizar el acceso a la justicia: investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos

128. A las obligaciones estatales ya referidas, deben sumarse aquellas relativas al derecho a acceder a recursos adecuados y efectivos frente a la vulneración de los derechos humanos, seguidos en observancia de las garantías del debido proceso. Según jurisprudencia consolidada del sistema interamericano, con base en las obligaciones contenidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, “[...] toda persona tiene el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, lo cual constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”¹⁸⁵.

¹⁸² CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 268.

¹⁸³ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997, párr. 33.

¹⁸⁴ CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009.

¹⁸⁵ Véase *inter alia* Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. párr. 234; *Caso Cesti Hurtado*. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, párr. 121; *Caso Castillo Petruzzi y otros*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.párr. 184.

129. Asimismo, la Corte Interamericana ha afirmado que el artículo 25.1 de la Convención establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos humanos. Dicho de otro modo, “[e]l Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales”¹⁸⁶. El sistema de administración de justicia constituye, de este modo, la primera línea de defensa y protección de los derechos a nivel nacional y su labor tiene una relación crucial con la protección de cada uno de los derechos a los que se refiere este informe.
130. La CIDH se ha referido a la relevancia de estas garantías fundamentales para la protección de los derechos humanos comúnmente afectados en el contexto de actividades extractivas, de extracción o desarrollo. En particular, la Comisión ha afirmado que, junto con el acceso a la información y la participación en los procesos pertinentes de toma de decisiones, “es imperativo que la población [...] cuente con recursos judiciales”, “[p]ara lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana”¹⁸⁷. La Comisión ha señalado además que “[e]sto significa que los individuos deben tener acceso a un proceso judicial para reivindicar el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir en un ambiente seguro, todo lo cual está expresamente protegido en la Constitución”¹⁸⁸. Se encuentran también algunos pronunciamientos en el ámbito del mecanismo de peticiones y casos¹⁸⁹.
131. En el marco de las Naciones Unidas, es relevante mencionar la Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, en la que el Comité DESC afirmó que: “los Estados partes deben ofrecer una protección eficaz a los titulares de derechos contra las violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales en las que

¹⁸⁶ Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. párr. 237.

¹⁸⁷ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

¹⁸⁸ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

¹⁸⁹ Al respecto, puede mencionarse el Informe de Admisibilidad Nº 69/04 adoptado por la Comisión en el caso de la Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros en Perú, asunto en el que se alegó la responsabilidad del Estado peruano por los efectos en los miembros de la Comunidad a causa de la contaminación ambiental generada por un depósito de relaves de residuos tóxicos aledaño. Al evaluar la adecuación y efectividad de los procesos iniciados a efectos de determinar el agotamiento de los recursos internos, la Comisión observó que se produjo un retardo injustificado en la tramitación de la causa penal iniciada en contra del Gerente General de la empresa Minera por presuntos delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales; e igualmente las decisiones de carácter administrativo para la remoción de los relaves de residuos tóxicos no habían sido acatadas por lo que continúan causando daño en la salud de la población de San Mateo de Huanchor. En virtud a ello, la Comisión consideró, a efectos de la admisibilidad de la petición, que los recursos interpuestos ante la autoridad administrativa y judicial con el objeto de buscar la tutela jurídica de los derechos afectados en perjuicio de los pobladores de San Mateo de Huanchor habían resultado ineficaces. CIDH. *Informe de Admisibilidad Nº 69/04*, Petición 504/03, Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus Miembros, Perú, 15 de octubre de 2004. párr. 44-64. Véase en similar sentido. CIDH. *Informe de Admisibilidad No. 76/09*, Petición 1473-06, Comunidad de la Oroya, Perú, 5 de agosto de 2009, párrs. 55-69.

intervengan agentes empresariales, mediante la adopción de leyes y reglamentos adecuados y de procedimientos de vigilancia, investigación y rendición de cuentas para establecer y hacer cumplir las normas de actuación empresarial”¹⁹⁰. El Comité destacó, además, la relevancia de este derecho en los siguientes términos: “Es de máxima importancia que los Estados partes faciliten acceso a recursos efectivos a las víctimas de violaciones empresariales de los derechos económicos, sociales y culturales, por la vía judicial, administrativa, legislativa o por otro medio adecuado”¹⁹¹. Asimismo, la Comisión toma nota que el acceso a mecanismos de reparación constituye uno de los tres pilares fundamentales de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos¹⁹².

132. En el ámbito del sistema europeo, el Tribunal Europeo ha establecido al analizar asuntos relativos a la afectación de derechos por la autorización de proyectos empresariales que “las personas interesadas también deben tener la posibilidad de apelar ante los tribunales contra cualquier decisión, acto u omisión en que consideren que sus intereses o sus comentarios no se han tenido suficientemente en cuenta en el proceso de toma de decisiones”¹⁹³. De este modo, el Tribunal ha exigido la aplicación de esta garantía frente a derechos afectados a causa de actividades empresariales. Así por ejemplo, en el *Caso Önyıldız v. Turquía* —relativo al fallecimiento de al menos nueve personas, a causa de una explosión en un vertedero de basura— el Tribunal encontró al Estado responsable de la violación del derecho a la vida, en su aspecto procesal, debido a que el sistema de justicia penal no aseguró la plena rendición de cuentas de los funcionarios y autoridades estatales, ni la aplicación efectiva de las disposiciones de derecho interno que garantizan el respeto por el derecho a la vida, en particular aquellas que permiten al derecho penal cumplir su función disuasiva¹⁹⁴.
133. Como evidencian los pronunciamientos e instrumentos internacionales citados, el derecho de acceso a un recurso adecuado y efectivo en este contexto puede ser ejercido con respecto a muy distintas vulneraciones de derechos humanos. Incluye, por ejemplo, el acceso a mecanismos que permitan cuestionar la autorización de la actividad, la remoción de la fuente de afectación con el objeto de cesar la

¹⁹⁰ ONU. Comité DESC. *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*. E/C.12/2011/1. 12 de julio de 2011. párr. 5.

¹⁹¹ ONU. Comité DESC. *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*. E/C.12/2011/1. 12 de julio de 2011. párr. 5.

¹⁹² Al respecto, el principio 25 establece que: “Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces”. ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011. Principio 25.

¹⁹³ ECHR. *Taşkin and Others v. Turkey*. Application no. 46117/99. 10 November 2004. § 119. ECHR. *Hatton and Others v. the United Kingdom*. Application no. 36022/97. 8 July 2003. § 127. ECHR. Case of Giacomelli v. Italy. Application no. 59909/00. 26 March 2007 § 83.

¹⁹⁴ ECHR. *Önyıldız v. Turquía*. Application no. 48939/99. 30 November 2004. párr. 117.

contaminación ambiental, y la obtención de reparaciones cuando los daños ya han sido causados. Dependiendo de la violación alegada, puede requerir la aplicación del derecho penal, como por ejemplo, frente a la vulneración del derecho a la vida e integridad personal. En estos casos, corresponde la investigación, juzgamiento y en su caso, la sanción de quienes sean responsables.

134. Sobre este último punto, la Comisión recuerda que, según lo afirmado por la Corte Interamericana, “la realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”¹⁹⁵. De este modo, según lo establecido por la Corte Interamericana “se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando éste no realice las actividades necesarias, de acuerdo con su derecho interno, para identificar y, en su caso, sancionar a los autores de las propias violaciones”¹⁹⁶.
135. En palabras de la Corte Interamericana, “[s]i el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”¹⁹⁷. Como han advertido reiteradamente los órganos del sistema interamericano, la aplicación de justicia efectiva —esto es, llevar a cabo procesos de investigación, sanción y reparación contra aquellas empresas que violen los derechos humanos— constituye un factor disuasivo fundamental para evitar la repetición de futuras violaciones a los derechos humanos.
136. La Comisión advierte que existe una grave situación de impunidad en el continente con respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de proyectos de extracción, explotación o desarrollo. Esto se vincula a la existencia de una serie de obstáculos de índole jurídica o administrativa que resultan imposibles de superar¹⁹⁸. Existen tales barreras en las distintas jurisdicciones, más allá de las

¹⁹⁵ Corte IDH. Caso de la masacre de pueblo Bello vs. Colombia. sentencia de 31 de enero de 2006. párr 145.

¹⁹⁶ Corte IDH. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo). párr. 91.

¹⁹⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 176.

¹⁹⁸ Véase al respecto Amnistía Internacional. *Injustice incorporated. Corporate abuses and the human right to remedy*. Amnistía Internacional: 2014. Igualmente, SKINNER, Gwynne; Robert MCCORQUODALE y Olivier DE SCHUTTER. *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*. International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), CORE & European Coalition for Corporate Justice (ECCJ). Diciembre 2013. CIDH. *Audiencia sobre Empresas, derechos humanos y consulta previa en América*. 154º Período de Sesiones. 17 de marzo de 2015.

diferencias en la legislación, los enfoques de los tribunales y la protección de los derechos humanos a nivel nacional¹⁹⁹.

137. Por ejemplo, las víctimas enfrentan obstáculos vinculados a la investigación y recopilación de evidencias para la presentación de los reclamos, a contar con abogados, al desconocimiento de sus derechos y mecanismos disponibles, entre otros. Las barreras para obtener justicia también se relacionan con el alto umbral que puede exigirse a las víctimas para probar las afectaciones alegadas y por ende, los costos que ello supone. La probanza de violaciones a derechos humanos en casos de daños ambientales, por ejemplo, puede significar enormes costos al requerir sofisticadas pruebas técnicas o peritajes científicos, así como honorarios y transporte de expertos a las zonas afectadas, costos que generalmente no pueden ser financiados por los afectados y requieren la intervención de organismos especializados²⁰⁰. Lo anterior puede generar dificultades adicionales cuando el acceso a los mecanismos está condicionado a un plazo de tiempo determinado. La difícil tarea de conseguir, preservar y recolectar evidencia y proveer testimonios se ve en ocasiones exacerbada por encontrarse frente a posibles riesgos o afectaciones a su seguridad, situación no poco común en contextos en que la compañía tiene intereses directos involucrados y su responsabilidad se puede ver comprometida²⁰¹.
138. Además, no debe perderse de vista que determinadas empresas o grupos empresariales suelen ser agentes económicos influyentes en los países donde operan, sobre todo en economías altamente dependientes de las actividades que estas empresas realizan y carecen de voluntad política para asegurar un debido acceso a la justicia²⁰².
139. La CIDH observa con preocupación que en varios países del continente estas barreras se intensifican para los pueblos y comunidades indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, dada la persistencia de una amplia brecha en el acceso a la justicia entre estos pueblos y sus miembros frente al resto de la población. En efecto, pese a que los tribunales tienen el deber de tratar a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, la CIDH ha sido informada que, por ejemplo, hay una severa lentitud en el tratamiento de denuncias presentadas por pueblos indígenas en comparación con personas no indígenas, en especial del sector empresarial. Autoridades y representantes indígenas expresaron a la CIDH que tal desigualdad se presenta con mayor gravedad frente a violación de derechos

¹⁹⁹ SKINNER, Gwynne; Robert MCCORQUODALE y Olivier DE SCHUTTER. *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*. International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), CORE & European Coalition for Corporate Justice (ECCJ). Diciembre 2013. p. 2.

²⁰⁰ RIDH. *Consideraciones de cara al Segundo Foro Mundial sobre Empresas y Derechos Humanos*. Documento remitido al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos Humanos. Octubre 2013. p.1. RIDH. *Empresas y derechos humanos: consideraciones de cara al III Foro Mundial*. Noviembre 2014.

²⁰¹ SKINNER, Gwynne; Robert MCCORQUODALE y Olivier DE SCHUTTER. *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*. International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), CORE & European Coalition for Corporate Justice (ECCJ). Diciembre 2013.p.18.

²⁰² Amnistía Internacional. *INJUSTICIA, S.A. Los abusos empresariales y el derecho humano a un recurso*. Amnistía Internacional: 2014. p. 1.

por proyectos inconsultos, escenarios en los cuales han interpuesto recursos de distinta índole, como acciones de amparo, de inconstitucionalidad o denuncias penales, los cuales han sido rechazados o en los casos excepcionales de haber sido acogidos, no son cumplidos ni implementados por las autoridades competentes.

140. En palabras de un dirigente indígena de Panamá, “no importa las quejas o denuncias que hagamos, pues nuestros reclamos siempre son ignorados y somos tratados como personas inferiores que no tienen ningún derecho y si reclamamos demasiado, nos envían policías como si fueran delincuentes”²⁰³. Otro ejemplo de ello se encuentra con relación a la construcción del canal transoceánico en Nicaragua, pues según fue informada la Comisión, la Corte Suprema de Justicia habría desestimado más de treinta recursos por inconstitucionalidad presentados por 180 ciudadanos nicaragüenses de amplios sectores sociales, políticos y culturales del país. Se informó que ello ha ocurrido, a pesar de las serias incompatibilidades de la normativa que autoriza el proyecto a la luz del ordenamiento jurídico nicaragüense y sus obligaciones internacionales, convalidando así un proyecto que pone en gravemente en riesgo derechos constitucionales y convencionales de pueblos indígenas y tribales²⁰⁴.

a. Problemas Específicos Atribuibles a Empresas Extranjeras

141. Quienes ven afectados sus derechos como consecuencia de la actuación de empresas transnacionales deben enfrentar desafíos aún más serios. Debido a su naturaleza y conformación, es difícil que los mecanismos judiciales tradicionales sean efectivos en sancionar las actividades de empresas extranjeras. Remedios judiciales por vía civil o penal pueden ser complicados en los sistemas internos de los países involucrados; el estado de origen de una compañía y el país de destino de sus actividades. En efecto, los Estados receptores con frecuencia no cumplen con su obligación de asegurar un acceso efectivo a remedios judiciales para víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por compañías extranjeras. A la misma vez, existen muchos obstáculos para obtener justicia por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por las compañías extranjeras en los estados de origen.
142. Reglas de jurisdicción también pueden complicar el obtener remedios judiciales efectivos y adecuados cuando esfuerzos son llevados a cabo para presentar demandas en los países de origen por las acciones de compañías que ocurrieron en los estados receptores. A ello se suma que los Estados donde operan las empresas pueden no estar en condiciones de ofrecer recursos efectivos y garantizar su cumplimiento, cuando el litigio incluye bienes situados fuera de su jurisdicción. Las dificultades jurisdiccionales en obtener remedios por reclamos en el ámbito civil o penal en contra de empresas subraya la necesidad de mecanismos efectivos en el

²⁰³ CIDH. *Audiencia sobre la Situación del derecho de propiedad y al medio ambiente sano de pueblos indígenas en Bocas del Toro, Panamá*. 154º Período de Sesiones. 20 de marzo de 2015.

²⁰⁴ Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

74 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

marco del derecho internacional de los derechos humanos que puedan determinar la responsabilidad internacional de los Estados de origen en casos apropiados.

Un caso sobre la problemática de investigación y enjuiciamiento de empresas transnacionales es el que involucra a la empresa *Chiquita Brands*. Según la información al alcance de la CIDH, en marzo de 2007 esta empresa multinacional se declaró culpable de financiar y apoyar a grupos paramilitares en Colombia, responsables de cometer masacres, ejecuciones extrajudiciales y desplazamientos forzados en el contexto del conflicto armado colombiano. Ante los hechos probados en una corte de los Estados Unidos, ésta condenó a la compañía a pagar más de 25 millones de dólares al Departamento de Estado. En marzo de 2012 el Fiscal 33 Especializado de Medellín decidió cerrar el proceso que se adelantaba desde hacía años contra la transnacional por los mismos hechos que fueron juzgados por la corte en Estados Unidos. No obstante, en diciembre del mismo año, la Fiscalía General de la Nación revocó esta decisión y ordenó la reapertura del caso, luego de varios años de lo ocurrido²⁰⁵.

143. A ello se suma que las víctimas suelen tener dificultades prácticas para iniciar y mantener un litigio, debido a gastos asociados a la obtención y actuación de pruebas, el costo de expertos jurídicos y técnicos, y al hecho de que estos procesos por su complejidad pueden tomar varios años. Estas dificultades se presentan incluso cuando el litigio se hace en el país de destino de la empresa, aunque son mucho mayores cuando este se lleva a cabo en países distintos al propio. La Comisión observa que para las víctimas de derechos humanos, que muchas veces tienen recursos financieros muy limitados, el costo del litigio puede suponer en la práctica el impedimento al acceso a un recurso judicial²⁰⁶. Estas barreras, sumadas a las ya señaladas, hacen que el acceso a la justicia sea difícil y frecuentemente imposible, por lo que para los pueblos y comunidades que ven afectados sus derechos por actividades de empresas transnacionales y extranjeras es uno de los ámbitos de mayor preocupación para la CIDH en el contexto actual en la región.
144. De este modo, se requiere la adopción de medidas para asegurar la investigación y en su caso, la aplicación de sanciones penales y administrativas a las personas de la esfera pública o privada, y a las empresas responsables de violaciones de derechos humanos. Frente a empresas transnacionales, lo anterior supone la adopción de medidas por parte tanto del Estado de acogida, como del Estado de origen. En algunos ordenamientos, ello puede suponer la adopción de medidas para asegurar que la jurisdicción nacional cuente con mecanismos e instancias efectivas que permitan la presentación de denuncias y la reparación de las víctimas, teniendo en

²⁰⁵ Véase al respecto, RIDH. *Consideraciones de cara al Segundo Foro Mundial sobre Empresas y Derechos Humanos*. Documento remitido al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos Humanos. Octubre 2013. p.1. Para mayores antecedentes del caso véase Business & Human Rights Resource Centre. *Perfil de las demandas judiciales contra Chiquita por actividades en Colombia*.

²⁰⁶ SKINNER, Gwynne; Robert MCCORQUODALE y Olivier DE SCHUTTER. *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*. International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), CORE & European Coalition for Corporate Justice (ECCJ). Diciembre 2013. p.18.

cuenta los estándares internacionales derivados de los instrumentos de derechos humanos²⁰⁷.

145. Para reducir la impunidad, sería de utilidad que las autoridades competentes lleven a cabo tareas de diagnóstico que permitan identificar denuncias y procesos existentes contra representantes de empresas realizadas en los últimos años y cuáles han sido sus resultados. Asimismo, en un sistema más desarrollado de rendición de cuentas para los Estados de origen, los Estados pueden establecer listas de compañías que violan los derechos humanos, para promover cumplimiento.
146. Asimismo, un sistema jurídico coherente y respetuoso de los derechos humanos exige que el ámbito penal vaya acompañado de la adopción de medidas sancionatorias en lo administrativo, como puede ser la cancelación de licencias de operación a empresas investigadas o condenadas por la violación de derechos humanos, o la prohibición de que empresas vinculadas a violaciones de los derechos humanos desarrollen sus actividades de manera directa o a través de aliados comerciales²⁰⁸.
147. La CIDH desea enfatizar, además, que un componente esencial del derecho a un recurso efectivo es la reparación del daño causado. Derivado del deber general de garantizar los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de reparar directamente el daño causado o cuando éste sea cometido por terceros, garantizar mecanismos para obtener la reparación de violaciones de derechos humanos cometidas, deber que es sin duda exigible frente a abusos cometidos por empresas. Al respecto, la Comisión considera necesario destacar que, cuando se trata de pueblos indígenas y tribales afectados o comunidades afrodescendientes, el derecho de reparación exige tener en cuenta la perspectiva de las víctimas. Los grupos étnicos, por sus características, pueden sufrir los efectos de la conducta de manera desproporcional o pueden verse afectados de maneras distintas. Esto pone de relieve la inmensa importancia de que la determinación de las reparaciones esté guiada por los principios de reconocimiento y reivindicación del grupo étnico como colectividad. Esto comprende la necesidad de que las medidas respeten la identidad cultural particular del pueblo o comunidad; se tenga en cuenta la dimensión colectiva de las violaciones y las medidas de reparación; y para que las reparaciones sean eficaces, se deba partir de lo específico para enfocarse en la satisfacción de las necesidades del grupo étnico²⁰⁹.
148. Con el fin de garantizar un recurso efectivo para las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionadas con proyectos extractivos, de explotación o desarrollo, los Estados deben adoptar medidas de distinta índole que permitan reducir y eliminar las barreras identificadas. Como ha advertido anteriormente la

²⁰⁷ RIDH. *Consideraciones de cara al Segundo Foro Mundial sobre Empresas y Derechos Humanos*. Documento remitido al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos Humanos. Octubre 2013. p.1.

²⁰⁸ RIDH. *Consideraciones de cara al Segundo Foro Mundial sobre Empresas y Derechos Humanos*. Documento remitido al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos Humanos. Octubre 2013. p.5.

²⁰⁹ Véase RODRÍGUEZ GARAVITO, César y Yukyan LAM. *Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*. Dejusticia. Bogotá: 2011.

76 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

Comisión, asegurar el acceso a la justicia y la obtención de reparaciones, además de responder a las vulneraciones de derechos humanos cometidas, constituye una manera fundamental de prevenir futuras violaciones a estos derechos.

CAPÍTULO 3

OBLIGACIONES Y GARANTÍAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

OBLIGACIONES Y GARANTÍAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

149. Como ha sido extensamente desarrollado por los órganos del sistema interamericano, los Estados tienen obligaciones específicas con relación a los pueblos indígenas y tribales en tanto sociedades originarias preexistentes a la colonización o instauración de las actuales fronteras estatales. El reconocimiento de derechos específicos a estos pueblos se encuentra igualmente vinculado al respeto y valorización de las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo, y en última instancia a su derecho a existir como pueblos étnico y culturalmente diferenciados. No obstante, las diferencias culturales en la región no han sido entendidas siempre en términos de reconocimiento y protección, sino que históricamente los pueblos indígenas y tribales han sido sujetos a condiciones de marginación y discriminación. La exclusión histórica, sumada a prácticas de asimilación, despojo territorial y denegación de sus derechos, han dado lugar a importantes brechas sociales, económicas y de goce de derechos entre los pueblos indígenas y tribales en las Américas, y el resto de la población²¹⁰.
150. La superación de dicha situación, así como su reconocimiento y protección como pueblos culturalmente distintos, requieren estructuras políticas e institucionales amplias que les permitan participar en la vida pública, y proteger sus instituciones culturales, sociales, económicas y políticas en la toma de decisiones. Ello exige, entre otros, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo, la generación de servicios con adecuación cultural, y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y tribales. La participación efectiva a través del derecho a la consulta y en su caso, el consentimiento previo, libre e informado se constituye como una institución que permite el ejercicio de su singularidad como grupo étnico y la garantía de sus derechos, indispensable en Estados multiculturales, pluralistas y democráticos.

²¹⁰ Esto se refleja, entre otros aspectos, en los altos índices de pobreza y pobreza extrema de la población indígena; altos niveles de morbilidad y mortalidad materna e infantil; la alta tasa de niños y niñas indígenas con desnutrición; y el menor acceso a servicios de salud y educación, sin que éstos sean culturalmente adecuados. Véase *inter alia* Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos: Síntesis*. CEPAL/ONU. Santiago de Chile: 2014. pp. 80-84; y ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Victoria Tauli Corpuz. A/HRC/27/52. 11 de agosto de 2014. párr. 42. Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Montevideo: 2013. Preámbulo, párrafo 3.

151. Teniendo como pauta central la protección y promoción de su integridad sociocultural, los órganos del sistema interamericano han desarrollado el contenido específico de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, a partir de las obligaciones previstas en la Convención Americana y la Declaración Americana. El ámbito que ha requerido mayor atención de la Comisión es el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras y territorios ancestrales y los recursos naturales que en ellos se encuentran. Ello pues, como ha reconocido la CIDH, “su goce efectivo implica no sólo la protección de una unidad económica sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra”²¹¹. La Corte Interamericana, a su vez, ha subrayado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con “el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida”²¹².
152. De este modo, los Estados tienen la obligación de garantizar su participación efectiva en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios²¹³, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales²¹⁴. Esta es una manifestación concreta de la regla general según la cual el Estado debe garantizar que “los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos”²¹⁵, teniendo en cuenta que esta consulta debe “estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado”²¹⁶, según se dispone en el Convenio 169 de la OIT²¹⁷ y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²¹⁸.

²¹¹ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Yakye Axa v. Paraguay*. En: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(c).

²¹² Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146.

²¹³ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1058.

²¹⁴ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1071.

²¹⁵ CIDH, *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 158.

²¹⁶ CIDH, *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 158.

²¹⁷ El Convenio No. 169 de la OIT obliga a los Estados a consultar con los pueblos indígenas, de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento, sobre asuntos que les afectan en distintos contextos; ver los arts. 6.1, 6.2, 15.2, 22.3, 27.3 y 28 del Convenio. En los términos de un Comité Tripartito del Consejo de Administración la OIT, “el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio No. 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo” [Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), párr. 31. Citado por: ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, par. 39.]

²¹⁸ Ver, entre otros, los artículos 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 y 38 de la Declaración de la ONU.

La consulta y el consentimiento no se limitan a asuntos que afecten los derechos de propiedad indígenas, sino que también son aplicables a otras acciones administrativas o legislativas de los Estados que tienen un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas²¹⁹.

153. La relevancia fundamental de este derecho contrasta con una realidad en la que gran parte de las actividades extractivas en los países de la región — principalmente de minería e hidrocarburos — se desarrollan en tierras y territorios históricamente ocupados por pueblos indígenas y tribales, que suelen coincidir con zonas que albergan gran cantidad de recursos naturales. Además, según la información al alcance de la CIDH, con alarmante frecuencia planes y proyectos de implementación de carreteras, canales, represas, hidroeléctricas, puertos, complejos turísticos, parques eólicos o similares tienen lugar en afectación a tierras y territorios indígenas y tribales. En algunas zonas del continente, el acaparamiento de tierras para ganadería y cultivos extensivos o monocultivos —como caña de azúcar, soja y palma africana— afectan especialmente a los pueblos indígenas y tribales, sus tierras y territorios.
154. Ciertamente, en los últimos años y cada vez con mayor frecuencia, lo anterior se pone en evidencia para la CIDH en la información recibida a través de sus distintos mecanismos y actividades de monitoreo, que da cuenta de la afectación de derechos de los pueblos indígenas y tribales en estos contextos, y el incumplimiento de las obligaciones estatales correlativas, principalmente del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Teniendo en cuenta este escenario, en el presente capítulo la CIDH enfatiza y precisa el alcance de los estándares del sistema interamericano más relevantes al respecto. Expresa, además, algunas de sus principales preocupaciones en cuanto al cumplimiento de los mismos por parte de los Estados de la región e ilustra la situación a través de la referencia a algunas situaciones específicas de las que ha recibido información.

²¹⁹

El Relator Especial de las Naciones Unidas ha formulado la obligación general en los términos siguientes: "De conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y con el Convenio No. 169 de la OIT, los Estados tienen el deber de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos especiales y diferenciados sobre los asuntos que les conciernen, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Basado en el entendimiento de la marginación relativa y las condiciones desfavorables de los pueblos indígenas en relación con los procesos democráticos normales, este deber dimana del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios de soberanía popular y de gobierno por consentimiento y es un corolario de los principios conexos de derechos humanos. // El deber de celebrar consultas se aplica siempre que una decisión legislativa o administrativa pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por la población general del Estado, y en tales casos el deber se aplica en relación con los pueblos indígenas que se ven particularmente afectados y respecto de esos intereses particulares. El deber de celebrar consultas no solo se aplica cuando la medida propuesta se refiere a derechos sustantivos ya reconocidos en el derecho interno, como los derechos relativos a las tierras". ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 62-63.

A. ***Garantías específicas de los pueblos indígenas y tribales en el contexto de actividades de extracción, explotación o desarrollo***

155. La CIDH y la Corte Interamericana han desarrollado jurisprudencia dirigida a tutelar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales frente a planes y proyectos de extracción o desarrollo que buscan ser ejecutados dentro de sus territorios, a partir del artículo 21 de la Convención y del artículo XXIII de la DADDH, interpretado de modo que permita el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por el Estado en otros tratados e instrumentos internacionales.
156. Desde hace más de una década, la Comisión ha indicado que, en el caso de actividades realizadas por el Estado o bajo su autorización que tendrían un impacto en el uso y goce del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, es necesario que el Estado asegure que los pueblos afectados tengan la posibilidad de participar en los diferentes procesos para la toma de las decisiones respectivas, cuenten con información sobre las actividades que les afectarían, y tengan acceso a la protección y las garantías judiciales en caso de considerar que sus derechos no sean respetados. Así, en su *Informe sobre la visita a Ecuador* realizada en 1995, la Comisión consideró que era “imperativo que la población [tuviera] acceso a la información, particip[ara] en los procesos pertinentes de toma de decisiones y [contara] con recursos judiciales”²²⁰. Específicamente en relación con los pueblos indígenas, la Comisión recomendó al Estado que “tomar[a] las medidas necesarias para garantizar la participación significativa y efectiva de los representantes indígenas en los procesos de toma de decisiones acerca del desarrollo y otros temas que los afectan a ellos y a su supervivencia cultural [...]”²²¹. Pronunciamientos similares han sido realizados por la CIDH en su *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* del año 1999²²², en el caso Mary y Carrie Dann resuelto por la CIDH en el año 2002²²³, en el caso de las

²²⁰ CIDH, Informe de Ecuador 1997 Conclusiones del Capítulo VIII.

²²¹ CIDH, Informe de Ecuador 1997 Conclusiones del Capítulo IX. Asuntos de derechos humanos de especial relevancia para los habitantes indígenas del país.

²²² En dicho informe, relativo a la visita *in loco* realizada en 1997, la CIDH se refirió a la actividad petrolera en los territorios indígenas tradicionales, tomando en cuenta las garantías del derecho a la propiedad del pueblo indígena U'wa, y recomendó al Estado que “antes de autorizarse la explotación de los recursos naturales que se encuentren en las tierras de los indígenas se celebren las consultas pertinentes con las comunidades indígenas afectadas y, en la medida en que sea jurídicamente necesario, se obtenga el consentimiento de éstas”. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Capítulo X, 1999. Recomendación No. 4.

²²³ En este asunto, presentado ante la CIDH el 2 de abril de 1993, la Comisión analizó la actividad aurífera realizada con la autorización del Estado en el territorio ancestral de miembros del pueblo Western Shoshone, sin la consulta adecuada, la Comisión consideró que: “[...] toda determinación de la medida en que los reclamantes indígenas mantienen intereses en las tierras de las que han poseído tradicionalmente título y que han ocupado y utilizado, se base en un proceso de total información y mutuo consentimiento de parte de la comunidad indígena en su conjunto. Esto requiere, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad estén plena y cabalmente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y se les brinde una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente [...].” Véase, en CIDH, Informe de

Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo contra Belice resuelto en el 2004²²⁴, entre otros²²⁵.

157. Por su parte, la Corte Interamericana ha interpretado el artículo 21 de la Convención Americana, a la luz de las obligaciones contendidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, en el caso del pueblo Saramaka, la Corte determinó que Surinam —que no es Estado parte del Convenio 169 de la OIT— había ratificado tanto el PIDCP, como el PIDESC. En consecuencia, la Corte acudió al texto de estos instrumentos, tal y como habían sido interpretados respectivamente por el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a efectos de determinar el contenido del artículo 21 de la Convención Americana en su aplicación a Surinam en este caso, reiterando que “conforme al artículo 29.b de la Convención Americana, esta Corte no puede interpretar las disposiciones del artículo 21 de dicho instrumento en el sentido que limite el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por Surinam en dichos pactos”²²⁶. En suma, la Corte afirmó que las salvaguardas relativas “a la participación efectiva y la participación en los beneficios respecto de los proyectos de desarrollo o inversión dentro de los territorios tradicionales indígenas y tribales, son consistentes con las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el texto de distintos instrumentos internacionales y la práctica de varios Estados Parte de la Convención”²²⁷.
158. Asimismo, el derecho a ser consultado se encuentra estipulado en el Convenio 169 de la OIT (artículos 6, 7 y 15, entre otros artículos), en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (artículos 27 y 32, entre otros artículos), así como en el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (artículo XXIV). Instituciones financieras como

fondo No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), Informe Anual de la CIDH 2002, párr. 140.

²²⁴ En dicho caso, la Comisión se refirió, entre otras, a una concesión otorgada por el Estado en 1993, a favor de empresas que se dedicaban a la explotación maderera. La Comisión llegó a la conclusión de que: “[E]l Estado, al otorgar concesiones [...] a terceros para utilizar los bienes y recursos que podrían estar comprendidos por las tierras que deben ser delimitadas, demarcadas y tituladas o aclaradas y protegidas [...], sin consulta efectiva y sin el consentimiento informado del pueblo maya, y que dieron lugar a un perjuicio contra el medio ambiente, también viola el derecho de propiedad [...] en perjuicio del pueblo maya. [En ese sentido, resaltó que] uno de los elementos centrales para la protección de los derechos de propiedad de los indígenas, es el requisito de que los Estados establezcan consultas efectivas y previamente informadas con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales [...].” CIDH, Informe de fondo No. 40/04, Caso12.053. Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142. Belice ratificó el Convenio No. 169 en 1991.

²²⁵ Véase por ejemplo, *CIDH, Informe sobre acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. Capítulo IV, Derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, párr. 248. Bolivia ratificó el Convenio No. 169 de la OIT en 1991.

²²⁶ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 93. Véase, al respecto, ONU. Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya, A/HRC/9/9 (11 de agosto de 2008), párrs. 20-30.

²²⁷ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 130.

84 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

el Banco Mundial²²⁸ y empresas de distinta índole han implementado requisitos similares²²⁹. Adicionalmente, como ha advertido la Corte Interamericana, “[d]iversos Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, a través de su normatividad interna y por medio de sus más altos tribunales de justicia, han incorporado [la obligación de consultar]” y de modo similar, lo han hecho “[o]tros tribunales de países que no han ratificado el Convenio N° 169 de la OIT”²³⁰.

159. En suma, en palabras de la Corte Interamericana, hoy en día, “la obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional”²³¹. A través de dichos instrumentos y de desarrollos jurisprudenciales, el derecho internacional ha dado un contenido específico al deber de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales en situaciones que afecten su territorio. En virtud a ello, existe hoy en día un deber positivo del Estado de disponer mecanismos idóneos y eficaces a fin de obtener el consentimiento previo, libre e informado de acuerdo a las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, como medio de protección de sus derechos humanos, antes de emprender actividades que impacten sus intereses o puedan afectar sus derechos sobre sus tierras, territorio o recursos naturales²³². Dicho tribunal ha precisado además que “es deber del Estado —y no de los pueblos indígenas— demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas”²³³.
160. En particular, para efectos de otorgar concesiones extractivas o de realizar planes y proyectos de desarrollo, explotación y extracción que afecten los recursos naturales en territorios indígenas o tribales, la Corte Interamericana ha identificado tres condiciones obligatorias que se aplican cuando los Estados contemplen aprobar tales planes o proyectos: (a) el cumplimiento del derecho internacional sobre la expropiación, tal y como se refleja en el artículo 21 de la Convención Americana; (b) no aprobación de cualquier proyecto que pueda amenazar la supervivencia física o cultural del grupo; y (c) aprobación sólo después de asegurar su participación efectiva —incluyendo, cuando sea aplicable,

²²⁸ Banco Mundial, *Política Operacional Revisada y Procedimientos del Banco en relación con Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10)*.

²²⁹ Véase al respecto, OXFAM International. *Community Consent Index 2015. Oil, gas, and mining company public positions on Free, Prior, and Informed Consent*. 2015.

²³⁰ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 164.

²³¹ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 164.

²³² Véase *inter alia* CIDH, Informe de Ecuador 1997 Conclusiones del Capítulo IX. asuntos de derechos humanos de especial relevancia para los habitantes indígenas del país y Conclusiones del Capítulo VIII; CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Capítulo X. Recomendación No. 4.; CIDH, Informe de fondo No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), Informe Anual de la CIDH 2002, párr. 140; CIDH, Informe de fondo No. 40/04, Caso 12.053. Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142.

²³³ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 179.

el consentimiento— de un estudio previo de impacto ambiental y social realizado con participación indígena, y con participación razonable en los beneficios²³⁴. Estos requisitos “son consistentes con las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el texto de distintos instrumentos internacionales y la práctica de varios Estados Parte de la Convención”²³⁵. Son igualmente consistentes con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²³⁶.

161. La aprobación por los Estados de planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales frecuentemente afecta la capacidad de los pueblos indígenas de usar y gozar sus tierras y otros recursos naturales presentes en sus territorios tradicionales. Los órganos del sistema han sido particularmente cuidadosos a la hora de encontrar un equilibrio entre el derecho de propiedad comunal indígena y el interés de los Estados en la explotación de los recursos naturales²³⁷. En suma, las garantías específicas mencionadas se complementan entre sí y apuntan a que las decisiones en torno al territorio sean tomadas por el propio pueblo indígena o tribal, de modo que se garantice no solo su supervivencia física y cultural, sino también su propia concepción de desarrollo y la continuidad de su cosmovisión, modo de vida tradicional, identidad cultural, estructura social y sistema económico.
162. El derecho a la consulta y el deber estatal correlativo, se vinculan con múltiples derechos humanos²³⁸, y en particular se conectan con el derecho a la participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana, tal como fue interpretado por la Corte Interamericana en el *caso Yatama vs. Nicaragua*²³⁹. El artículo 23 reconoce el derecho de “[t]odos los ciudadanos” a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. En el contexto de los pueblos indígenas, el derecho a la participación política incluye el derecho a “participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos [...] desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización”²⁴⁰.
163. Al respecto, el artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT añade que la participación de los pueblos indígenas no se limita a los procesos de consulta de los pueblos

²³⁴ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 225.

²³⁵ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 130.

²³⁶ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131.

²³⁷ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 233.

²³⁸ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 41.

²³⁹ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

²⁴⁰ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225.

indígenas. Indica que los Estados deben de garantizar que los pueblos indígenas “particip[en] en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. Ello supone que la participación de los pueblos indígenas debe de ser constante y permanente, y no limitarse únicamente a las consultas puntuales que resulten necesarias. En esa línea, el artículo 6.1.b) del Convenio 169 de la OIT indica que los Estados deberán “establecer los medios” para que los pueblos indígenas “puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. En relación con el artículo 6 del Convenio No. 169 de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha indicado que:

los amplios trabajos preparatorios sobre esta disposición sugieren que los mandantes tripartitos quisieron reconocer: a) que las poblaciones indígenas y tribuales tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones en los países donde viven y en lo que atañe a todas las cuestiones cubiertas por el Convenio revisado y que les afecten directamente; b) que este derecho de participación debería ser efectivo y brindarles la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas; c) que, para que tal derecho sea efectivo, debe ser respaldado por mecanismos adecuados de procedimiento instaurados a nivel nacional de acuerdo con las condiciones del país; d) que la aplicación de este derecho debería adaptarse a la situación de las poblaciones indígenas y tribuales interesadas, a fin de conferirles en cada caso el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural²⁴¹.

164. El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona también con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones²⁴². Como ha afirmado la CIDH, el Estado debe respetar, proteger y promover las tradiciones, instituciones y costumbres de los pueblos indígenas y tribales, por ser éstas un componente intrínseco de la identidad cultural de las personas que conforman tales pueblos²⁴³. De este modo, la obligación estatal de desarrollar procesos de consulta respecto de decisiones que afecten al territorio se vincula directamente, a la obligación estatal de adoptar medidas especiales para proteger el derecho a la identidad cultural, basada en una forma de vida intrínsecamente ligada al

²⁴¹ OIT. CEACR. *Observación General 2011 sobre la obligación de consulta*. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Informe 2011 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Referencia: ILC.100/III/1^a Fecha de publicación: 16 de febrero de 2011.

²⁴² CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, pár. 1050.

²⁴³ CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, pár. 1050.

territorio²⁴⁴. A continuación, la Comisión se referirá a algunas de sus principales preocupaciones en torno al cumplimiento de las garantías específicas de los pueblos indígenas y tribales en el contexto de actividades extractivas, de explotación o desarrollo por parte de los Estados de la región e ilustra la situación a través de la referencia a situaciones concretas de las que ha recibido información.

1. Deber de asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas no impliquen una denegación de su supervivencia física y cultural

165. Una de las principales preocupaciones de la Comisión es el cumplimiento del requisito consistente en que el otorgamiento de la concesión no afecte la supervivencia del pueblo indígena o tribal de conformidad con sus modos ancestrales de vida²⁴⁵. Cabe notar que, como señaló la Corte en la sentencia de interpretación del caso *Saramaka*, la “supervivencia” no se identifica con la mera subsistencia física, sino que “debe ser entendida como la capacidad de los [pueblos indígenas] de ‘preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con su territorio’, de tal forma que puedan ‘continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas (...)’. Por tanto, el término ‘supervivencia’ significa, en este contexto, mucho más que supervivencia física”²⁴⁶. En sentido similar, para la CIDH, “el término ‘supervivencia’ no se refiere solamente a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida de las víctimas, sino también a la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar la relación continua del pueblo [indígena] con su territorio y su cultura”²⁴⁷.
166. Asimismo, la Comisión considera que el término “supervivencia” debe entenderse de manera coherente con el conjunto de derechos de los pueblos indígenas y tribales a fin de no dar lugar a una concepción estática de sus formas de vida. Por el contrario, en la determinación de su alcance, debe tenerse en cuenta su derecho a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, de acuerdo con sus propias necesidades, preferencias y aspiraciones. Asimismo, dado que la

²⁴⁴ CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1050.

²⁴⁵ En términos de la Corte Interamericana, “otro factor crucial a considerar es también si la restricción implica una denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes”. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. parr. 128 y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 156.

²⁴⁶ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 37.

²⁴⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 29.

exigencia de asegurar su "supervivencia" tiene por objeto garantizar la relación especial que tienen estos pueblos con sus territorios ancestrales, debe darse una deferencia razonable al entendimiento que los propios pueblos indígenas y tribales tengan respecto de los alcances de tal relación, en tanto intérpretes autorizados de sus culturas.

167. En opinión de la CIDH, uno de los mayores riesgos a la existencia física y cultural de los pueblos indígenas y tribales en la actualidad está constituido por los planes y proyectos de infraestructura y de explotación económica que buscan ser impuestos y ejecutados dentro de sus territorios. Es de especial preocupación que los casos reportados indican que la implementación de proyectos de extracción, explotación o desarrollo pone en riesgo su existencia física y cultural como pueblo al no tener opción de continuar con sus planes de vida, pues los mismos resultarían de imposible realización.
168. Es por ello que la consulta y el consentimiento de los pueblos indígenas resulta de vital importancia, pues como indica la información recibida, la falta de participación efectiva en el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos en varios países de la región viene causando profundos impactos que ponen en peligro su supervivencia física y cultural, sus formas de vida particulares y en última instancia, su existencia como pueblos. De conseguirse el consentimiento de acuerdo a los estándares en la materia, los pueblos indígenas y tribales tendrían conocimiento de los impactos, incluyendo en el alcance de sus derechos, y decidirían si aceptan o no, hasta qué punto, y bajo qué circunstancias, que tales actividades o proyectos se realicen en sus territorios, para así prever y controlar los cambios que puedan darse. Asimismo, la CIDH desea enfatizar que, tras la realización del proceso de consulta y en su caso, la obtención del consentimiento, los Estados deben seguir velando para que tales actividades, planes o proyectos autorizados no conlleven la negación de la integridad física y cultural de los pueblos indígenas. El Estado debe cumplir en todo momento con su deber de garantía de los derechos humanos frente a las actividades, planes o proyectos que se realizan en los territorios indígenas.
169. La CIDH advierte que, en ocasiones, las concesiones o proyectos se superponen casi a la integralidad del territorio ancestral de los pueblos indígenas²⁴⁸ y, que son autorizados en abierta contravención con la concepción de desarrollo propia de estos pueblos²⁴⁹. Esta situación pone en riesgo la existencia misma de tales pueblos, lo que implicaría, además, la pérdida de la cultura y el conocimiento que tales pueblos han venido recreando y manteniendo a lo largo de la historia. Así, por ejemplo, el presidente de la Nacionalidad Achuar del Ecuador indicó en el 2013

²⁴⁸ CIDH. *Audiencia Derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014; *Audiencia sobre Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013; y *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014

²⁴⁹ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de paz en Colombia*. 149º Período de Sesiones, 31 de octubre de 2013; y *Audiencia Situación de derechos humanos del pueblo Asháninka en Perú*, 138º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2010.

que los bloques de la XI ronda petrolera abarcan el 100% del territorio de su pueblo y que habían declarado su total rechazo a la explotación petrolera indicando que ““El territorio y la vida no se venden. Se defienden”²⁵⁰. Situación similar fue informada a la CIDH en el caso de la Comunidad Campesina de Kañaris de Perú, quien ha indicado que aproximadamente el 90% de la territorio estaría superpuesto con concesiones mineras de diversa escala que no habrían sido consultadas ni consentidas²⁵¹.

170. La situación es de especial preocupación cuando los Estados autorizan proyectos u otorgan concesiones sobre territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial, quienes en ejercicio de su derecho a la libre determinación han decidido evitar todo tipo de contacto con la sociedad envolvente. En efecto, a partir de la información recibida sobre los pueblos indígenas en aislamiento y/o contacto en la región, la Comisión considera que los proyectos y concesiones autorizados sobre sus territorios crean una situación de presión territorial que limita las rutas que recorren tales pueblos en sus territorios, conlleva la disminución de los recursos naturales, y genera riesgo de contacto con las graves consecuencias que ello trae para la existencia misma de tales pueblos.
171. La transmisión de enfermedades es una de las amenazas más graves a la supervivencia física derivada del contacto. Como advirtió la Comisión en su informe sobre *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, “[d]ada su situación de aislamiento respecto de las sociedades no indígenas, estos pueblos no cuentan con las defensas inmunológicas contra enfermedades relativamente comunes, y un contagio puede tener —como en varias ocasiones ha tenido— consecuencias trágicas”²⁵². En relación con la obligación de prevenir impactos en la salud de los pueblos indígenas como consecuencia de las actividades de desarrollo, la CIDH ha manifestado que los Estados tienen “el deber de prevenir la ocurrencia de estos cuadros comprehensivos de violaciones a los derechos humanos, para preservar la vida y la integridad física de los miembros de los pueblos indígenas y tribales, mediante la adopción de las medidas preventivas de salud pública que sean pertinentes en cada caso [...]”²⁵³.

²⁵⁰ CIDH. *Audiencia sobre Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013.

²⁵¹ CIDH. *Audiencia Derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014.

²⁵² CIDH. CIDH. *Informe Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/13. 30 diciembre 2013. párr. 116.

²⁵³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 272.

2. Participación efectiva, estudios de impacto socio ambiental y beneficios compartidos

a. Derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado

172. El primer requisito consiste en la participación efectiva de los pueblos indígenas, desde las primeras etapas, “en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus tierras y territorios ancestrales”²⁵⁴. Para la Corte, la participación efectiva consiste precisamente en el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas “de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción [...] que se lleve a cabo dentro del territorio [...]”²⁵⁵. De acuerdo al artículo 6.1 del Convenio No. 169 de la OIT, dicha consulta debe realizarse “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente [...].” El artículo 6.2 del Convenio No. 169 de la OIT indica además que “[l]as consultas [...] deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.
173. A nivel de la región, se han dado importantes avances en materia de aplicación e implementación del derecho a la consulta y consentimiento de los pueblos indígenas en las Américas. No obstante, la Comisión considera que la implementación efectiva del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales sigue siendo una tarea incompleta en la mayor parte de los Estados del continente. De un lado, con relación a aquellos países donde se ha adoptado un cuerpo jurídico específico, como es el caso de Perú, Chile o Bolivia —en materia de hidrocarburos—, la Comisión ha sido informada sobre preocupaciones vinculadas a aspectos sustantivos de las normas, al considerarse más restrictivas que los estándares internacionales. Igualmente, la CIDH ha recibido información según la cual varios de los procesos de elaboración y/o aprobación de dichas normas han sido cuestionados por las organizaciones de pueblos indígenas y tribales al considerar que se llevaron a cabo de modo incompatible con sus derechos e intereses al no encontrarse suficientemente representados o al carecer de capacidad de decisión sobre aspectos centrales²⁵⁶.

²⁵⁴ CIDH, *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

²⁵⁵ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 127, 128. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 159-167.

²⁵⁶ Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. DPLF/OXFAM. 2015.

De otro lado, parte importante de los países de la región no cuentan aún con un marco normativo que implemente este derecho, ya sea porque se encuentra en proceso de aprobación, o bien porque están ausentes iniciativas dirigidas a dar cumplimiento a esta deber estatal²⁵⁷. A ello se suma el mantenimiento y/o aprobación de normas abiertamente incompatibles con este derecho y que impiden su realización efectiva.

Retrocesos en el marco normativo sobre consulta previa en materia de hidrocarburos en Bolivia

La actividad hidrocarburífera en Bolivia, ha desarrollada principalmente en el chaco boliviano, tiene una larga data y ha ocasionado una serie afectaciones negativas dejando pasivos ambientales de consideración en la región. Desde sus inicios, territorios y pueblos indígenas se vieron afectados por actividades hidrocarburíferas, quienes después de una larga lucha lograron visibilizar sus derechos y plasmarlos en la normativa nacional. Bolivia cuenta con una Ley de Hidrocarburos (Ley No. 3058 de 2005), en la cual se dedican los articulados del 114 al 117 para la protección de los derechos de los pueblos indígenas²⁵⁸. Esta ley fue implementada posteriormente a través del Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Supremo No. 29033 de 2007) y el Reglamento de monitoreo socio-ambiental en actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo No. 29103 de 2007). Esta legislación, establece una regulación detallada sobre el derecho a la consulta en ese sector y fue considerada progresista.

El referido Reglamento de Consulta ha tenido tres modificaciones, en 2007, 2008 y 2015. Diversas organizaciones han expresado preocupación por la última de estas representadas, debido a que representaría un retroceso en la normativa sobre derechos indígenas. De acuerdo a la información recibida, el último de los cambios fue introducido a través del Decreto Supremo 2298 del 8 de marzo de 2015, en virtud del cual el proceso de consulta previa para la extracción de hidrocarburos se reduce a 45 días. Dispone, además, que si los pueblos indígenas originarios no responden al pedido de consulta en el plazo establecido, puede prescindir de la misma y continuar con el trámite de licencia mediante una resolución administrativa. Asimismo, la CIDH toma nota sobre la adopción del Decreto Supremo No. 2366 del 20 de mayo de 2015, el cual “permite el desarrollo de actividades hidrocarburíferas de exploración en las diferentes zonas y categorías de áreas protegidas [...]” (artículo 2). Según fue informada la CIDH, esta normativa hace viable el desarrollo de actividades de hidrocarburos en 11 de las 22 áreas naturales protegidas existentes en Bolivia.

²⁵⁷ Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú.* DPLF/OXFAM. 2015.

²⁵⁸ Ley de Hidrocarburos (Ley Nº 3.058) de 17 de mayo de 2005. Artículos 114 al 127.

Preocupaciones en torno al marco normativo sobre consulta previa en Chile

El 28 de mayo de 2012, por medio del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, se aprobó un nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado el 12 de agosto de 2013 como Decreto Supremo No. 40 del Ministerio del Medio Ambiente. Asimismo, el 15 de noviembre de 2013, mediante Decreto Supremo No. 66, el Ministerio de Desarrollo Social, aprobó el *Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 No. 1 Letra A) y No. 2) del Convenio No. 169 de la OIT y deroga la normativa que indica*, el mismo que fue publicado el 4 de marzo de 2014.

La información recibida por la CIDH indica que ambos reglamentos han sido cuestionados por organizaciones indígenas y de la sociedad civil, no solo por las razones vinculadas a la ausencia de un proceso de consulta adecuada para su aprobación²⁵⁹, sino también por cuestiones de fondo. La Comisión advierte que una de las preocupaciones centrales con relación al Decreto Supremo 40, aplicable para actividades que requieran una evaluación de impacto ambiental, es que limita seriamente la procedencia de la consulta indígena a través de la incorporación de una lista taxativa de supuestos excepcionales en los que es exigible este derecho. La Comisión toma nota que, según el artículo 85 del referido Decreto, la consulta procede únicamente respecto de proyectos o actividades que generen alguna de las características establecidas en sus artículos 7, 8 y 10, y “en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas”. Tales disposiciones se refieren al reasentamiento de comunidades humanas (artículo 7), alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos (artículo 7), localización en o próxima a territorios indígenas y valor ambiental del territorio (artículo 8), y alteración del patrimonio cultural (artículo 10). Tales exigencias desconocen lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, el cual establece la obligatoriedad de la consulta “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles [a los pueblos indígenas] directamente”, sin importar la envergadura o impacto del proyecto²⁶⁰.

174. Además del plano normativo, existe en la región un problema estructural consistente en el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos de toda índole sin cumplir con el derecho a la consulta y en su caso, el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas²⁶¹. Con alarmante frecuencia, la

²⁵⁹ Centro de Políticas Públicas. [El Decreto 66: Arbitrio Reglamento de Consulta Indígena dictado por el Gobierno chileno](#). Noviembre 2013.

²⁶⁰ Fundación para el Debid Proceso Legal (DPLF). [Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú](#). DPLF/OXFAM. 2015.

²⁶¹ Véase *inter alia* CIDH. Audiencia Derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afro descendientes en la región andina, 141º Período de Sesiones, 29 de marzo de 2011; Audiencia sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina, 144º Período de Sesiones, 23 de

Comisión recibe información sobre planes o proyectos de distinta naturaleza que afectan los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y que, sin embargo, no son consultados ni se obtiene su consentimiento en aquellos casos en que así se requiere. Por ejemplo, la Comisión fue informada de que el proyecto de canal transoceánico en Nicaragua ha omitido la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales y que las acciones del Estado se han centrado en visitar a las comunidades y mediante el pago de dinero convencer en reuniones a comuneros y con ello simular una consulta²⁶². Se ha informado también sobre la inaplicación de la consulta en varios sectores. En particular, toma nota que si bien en países como Bolivia se realizan procesos de consulta en materia de hidrocarburos, al igual que en Perú, en otros sectores como el minero o de infraestructura no se han realizado consultas, pese al crecimiento de la inversión en estos ámbitos²⁶³.

175. Asimismo, se ha informado reiteradamente a la Comisión que, cuando tales procesos de consulta tienen lugar, no se han llevado a cabo en observancia de las garantías establecidas por los órganos del sistema interamericano en la materia²⁶⁴. Se han reportado a la CIDH numerosos procesos de consulta incompatibles con los estándares internacionales, ya sea porque no se realizan de modo previo, no son informadas las comunidades o pueblos debidamente, están ausentes las condiciones para un consulta libre o culturalmente adecuada, entre otros. Es preocupante advertir también que, según la información recibida, en aquellos casos en que se alcanzan determinados acuerdos producto del proceso de consulta, los pueblos y comunidades consultados atraviesan serias dificultades para que el Estado cumpla o haga cumplir los compromisos alcanzados. La CIDH considera importante destacar que si bien es fundamental que el proceso de consulta se realice de buena fe, de manera culturalmente adecuado, de modo previo, libre e informado; el cumplimiento de este derecho, no debe estar enfocado únicamente en el cumplimiento de las garantías que deben regir el proceso se lleva cabo.
176. En efecto, la participación efectiva en la toma de decisiones es un mecanismo para garantizar efectivamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales que se

marzo de 2012; *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010; y *Audiencia Dificultades legales para el reconocimiento y titulación de tierras indígenas en Guatemala*, 140º Período de Sesiones, 25 de octubre de 2010.

²⁶² ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 28 de abril de 2015, A/HRC/29/25, párr. 31.

²⁶³ Véase al respecto DPLF. *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. DPLF/OXFAM. 2015. p. 78. CIDH. *Audiencia sobre Empresas, derechos humanos y consulta previa en América*. 154º Período de Sesiones. 17 de marzo de 2015.

²⁶⁴ CIDH. *Audiencia sobre Derecho a la consulta previa de pueblos indígenas en Chile*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 27 de marzo de 2014; *Audiencia sobre Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*, 146º Período de Sesiones, 1 de noviembre de 2012; *Audiencia Derecho a la consulta de los pueblos indígenas de Perú*. 137º Período de Sesiones, 3 de noviembre de 2009; *Audiencia sobre Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013; *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 147º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013; y *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en Bolivia*, 147º Período de Sesiones, 15 de marzo de 2013. CIDH. *Audiencia sobre Empresas, derechos humanos y consulta previa en América*. 154º Período de Sesiones. 17 de marzo de 2015.

verían afectados por los planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo que buscan ser ejecutados dentro de sus tierras y territorios. Estos son el derecho a la vida, integridad, salud, participación, territorio, medio ambiente, entre otros. Tales derechos deben de guiar las garantías procesales que serán analizadas en los siguientes apartados. En caso que las garantías procesales y de fondo no se vean cumplidas en el proceso de consulta, no puede afirmarse que la consulta ha sido realizada de manera compatible con los estándares interamericanos en la materia. Es preocupante advertir que, en general, existe una gran desazón entre los pueblos indígenas y tribales en la región en cuanto a que el modo en que está implementándose este derecho, desde un punto de vista principalmente formalista, permita efectivamente asegurar el respeto y garantía de los demás derechos que pueden verse afectados.

177. La situación de la región puede resumirse en que se encuentran Estados que reconocen el derecho a la consulta en el plano normativo, pero no lo aplican efectivamente en la práctica ni bajo los estándares interamericanos; los Estados que si bien la reconocen y la aplican con regularidad, no garantizan los derechos afectados a través de los procesos de consulta; y aquellos que no reconocen el derecho a la consulta y por ende, no lo aplican ni garantizan los derechos de los pueblos indígenas y tribales frente a actividades extractivas, de explotación o desarrollo.

Balance de los pueblos indígenas y afrodescendientes en Colombia sobre la implementación del derecho a la consulta

Los pueblos indígenas y afrodescendientes en Colombia han afirmado que si bien existen ciertos avances en materia de reconocimiento formal de sus derechos —principalmente a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y algunos cuerpos normativos— estos avances no se reflejan en el goce efectivo de sus derechos. Según informaron, el Estado colombiano reporta que para el 2014, se ha logrado alcanzar 690 acuerdos entre ejecutores de planes, actividades o proyectos, y comunidades étnicas. Asimismo informan que, a julio de 2015, se estaban llevando a cabo 130 procesos de consulta previa con 1300 comunidades étnicas.

Sin embargo, expresan que se presenta una serie de obstáculos para el ejercicio del derecho a la consulta previa frente a obras, actividades y proyectos en los territorios. Entre las dificultades, se encuentra la existencia de dificultades estructurales para el ejercicio del derecho a la consulta como el racismo estructural, el estado de vulnerabilidad de las comunidades, y el abandono histórico por parte del Estado; la existencia de factores que dificultan y limitan el ejercicio del derecho a la consulta previa como el conflicto armado, que ha tenido impactos desproporcionados sobre los pueblos étnicos en Colombia; y el déficit de acceso a derechos y la ausencia del Estado en territorios étnicos, que hace que las comunidades soliciten servicios básicos y derechos ciudadanos en el marco de procesos de consulta previa.

Asimismo, advierten serias dificultades relacionadas a los múltiples impactos negativos derivados de la implementación de proyectos extractivos sin garantizar el derecho a la consulta y el consentimiento previo libre e informado; el otorgamiento de licencias ambientales, solicitudes y titulación minera de forma inconsulta y sobre áreas restringidas; negación de acceso al proceso de registro y reconocimiento de identidad de comunidades afrodescendientes e indígenas y dificultades para el reconocimiento de su existencia para evitar procesos de consulta. Igualmente, indican que se han presentado casos de procesos de consulta previa realizados de forma “clandestinas, amañadas, desinformadas[sic], en escenarios de concertación desequilibrados, lideradas por las empresas [y] sin presencia de órganos de control, donde se generan incumplimientos de lo pactado y sin ningún límite sobre proyectos que atentan contra la pervivencia de los pueblos”. Enfatizan que la consulta previa es un mecanismo que debe preservar su integridad étnica y cultural, se pervivencia como pueblos, y no un trámite o un procedimiento²⁶⁵.

178. Asimismo, la Comisión recuerda que, bajo el sistema interamericano, es claro que el sujeto obligado a cumplir con el deber de consultar es el Estado en todos sus niveles. Al respecto, la Corte IDH ha identificado que no deben confundirse los procesos de “socialización” y “entendimiento” que realizan las empresas interesadas o terceros con los pueblos indígenas sobre proyectos determinados con los procesos de consulta que deben de ser realizados por los Estados. En esa línea, la Corte IDH ha sido clara al indicar que “la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta”²⁶⁶. Al respecto, la CIDH ha recibido constante información que indica que entre las afectaciones denunciadas con mayor frecuencia se encuentra la delegación a las empresas privadas de la obligación de consultar²⁶⁷, así como que algunos Estados consideran que los procesos de relacionamiento y de participación que realizan las empresas dan por cumplida la obligación de consultar a los pueblos indígenas²⁶⁸.

²⁶⁵ Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Confederación de Organizaciones Afro colombianas (CNOA) y el Proceso de Comunidades Negras (PCN). *Pronunciamiento de los pueblos étnicos – indígenas y afrodescendientes - en el marco de los 25 años de implementación del Convenio 169 de la OIT suscrito por Colombia*. Bogotá, 10 de julio de 2015.

²⁶⁶ Corte IDH. *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 187. Asimismo véase: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrs. 102, 129 y 131; e *Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, James Anaya, A/HRC/12/34, de 15 de julio de 2009, párrs. 53 a 55.

²⁶⁷ CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región andina*, 141º Período de Sesiones, 29 de marzo de 2011. CIDH. *Audiencia sobre Empresas, derechos humanos y consulta previa en América*. 154º Período de Sesiones. 17 de marzo de 2015.

²⁶⁸ Por ejemplo, así fue informado en el caso del Pueblo Asháninka del Perú frente al Proyecto Hidroeléctrico de Paquitzapango, entre otros proyectos de extracción y energéticos en el Perú. En esos casos, el Estado daba a

i. Objetivo de obtener el consentimiento

179. La Corte IDH ha indicado que el objetivo de todo proceso consultivo debe ser llegar a un acuerdo u obtener un consentimiento²⁶⁹. Es decir, los pueblos indígenas y tribales deben ser capaces de influir de manera significativa en el proceso y en las decisiones tomadas en el mismo, lo que incluye la acomodación de sus perspectivas y preocupaciones por ejemplo, a través de cambios demostrables y comprobables respecto de los objetivos del proyecto, parámetros y diseño, así como de cualquier preocupación que puedan tener acerca de la aceptación del proyecto en sí mismo. De la misma forma se ha pronunciado la Corte Interamericana en el caso del *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*²⁷⁰.
180. Este es un requisito básico que se encuentra en distintos instrumentos internacionales. Así, en varias disposiciones específicas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reitera el deber de consultar con el fin de obtener el consentimiento²⁷¹. Igualmente, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6.2 que "las consultas llevadas a cabo [...] con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas"²⁷². De acuerdo a la OIT, la consulta no se limita ni se agota en un mero trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como "un verdadero instrumento de participación"²⁷³. El proceso de consulta debe "responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas"²⁷⁴. No obstante, es preocupante notar que este requisito fundamental del derecho a la consulta se ve comúnmente afectado. Se ha denunciado con alarmante frecuencia casos en que meros talleres informativos o reuniones entre los pueblos

entender que los talleres informativos o de socialización realizados por las empresas concesionarias darían por cumplida dicha obligación. Véase al respecto CIDH. *Audiencia Situación de derechos humanos del pueblo Asháninka en Perú*, 138º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2010. CIDH. *Audiencia Derechos de los pueblos indígenas y política energética y extractiva en Perú*, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010. CIDH. *Audiencia Derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afro descendientes en la región andina*, 141º Período de Sesiones, 29 de marzo de 2011.

²⁶⁹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, párr. 134.

²⁷⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr.186

²⁷¹ Declaración de Naciones Unidas, artículos 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 y 38.

²⁷² OIT. CEACR. *Observación General 2011 sobre la obligación de consulta*. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Informe 2011 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Referencia: ILC.100/III/1^a Fecha de publicación: 16 de febrero de 2011

²⁷³ OIT. *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF)", 2006, GB.295/17; GB.304/14/7, párr. 42.

²⁷⁴ OIT. CEACR: *Observación Individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales*, 1989 Bolivia, 2005.

indígenas y las empresas son tomados como suficientes para cumplir con el derecho a la consulta²⁷⁵.

181. Para asegurar que los procesos de consulta sean un medio que permita garantizar los derechos que puedan resultar afectados, debe implicar la evidencia de modificación de los planes o proyectos basados en las opiniones, preocupaciones y aportaciones de los pueblos indígenas y tribales. La CIDH se ha referido ya al *deber de acomodo*, teniendo en cuenta que el deber de consulta requiere, de todas las partes involucradas, flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego, dado que los planes o proyectos de extracción, explotación o concesiones extractivas afecten de manera sustancial al derecho de propiedad indígena y otros derechos conexos. Así, ha señalado que es deber de los Estados “ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho”.²⁷⁶ De este modo, aquellas decisiones relativas a la aprobación de estos planes, que no expresen las razones que justifican la falta de acomodo de los resultados del proceso de consulta, podrían ser consideradas contrarias a las garantías del debido proceso establecidas por los estándares del sistema interamericano de derechos humanos²⁷⁷.
182. En esta misma línea, la Comisión recuerda que “[e]l hecho de que el consentimiento de los pueblos indígenas no se exija al término de todos los procesos de consulta no implica que el deber estatal de consulta se limite al cumplimiento de procedimientos formales”²⁷⁸. Como ha afirmado ya, desde un punto de vista sustantivo, “los Estados tienen el deber de tomar en cuenta las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por los pueblos o comunidades afectados, y de prestar la debida consideración a dichas preocupaciones, demandas y propuestas en el diseño final del plan o proyecto consultado”²⁷⁹. De este modo, en aquellos casos en que “el acomodo no sea posible por motivos objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática, la decisión administrativa que apruebe el plan de extracción o desarrollo debe argumentar, de forma razonada, cuáles son dichos motivos”²⁸⁰.

²⁷⁵ CIDH. Información recibida en Ciudad de Panamá, 31 de julio de 2015.

²⁷⁶ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 324.

²⁷⁷ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párrs. 323- 325.

²⁷⁸ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 326.

²⁷⁹ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 326.

²⁸⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 327.

Tal decisión, así como las razones que justifican la no incorporación de los resultados de la consulta al plan final, deben ser formalmente comunicadas al pueblo indígena respectivo²⁸¹.

ii. Supuestos de consentimiento obligatorio

183. La Corte Interamericana ha considerado que, “cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [indígena o tribal], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a [el pueblo], sino también debe obtener el consentimiento previo, libre e informado de éste, según sus costumbres y tradiciones”²⁸². Asimismo, en la sentencia de interpretación del *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, la Corte expresó que “dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a obtener el consentimiento del pueblo Saramaka”. Así, explicó que “cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones”²⁸³.
184. Varios pronunciamientos de los órganos de Naciones Unidas dan cuenta del consenso existente en torno a supuestos de la exigencia del consentimiento. Así, el CERD ha indicado en su *Recomendación General No. 23* que “no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”²⁸⁴. Ello ha sido aplicado en una variedad de proyectos, incluyendo de carácter extractivo: por ejemplo, operaciones de minería, petróleo y gas; extracción forestal; el establecimiento de áreas protegidas; represas; plantaciones agroindustriales; reasentamiento; y otras decisiones que afectan la

²⁸¹ Según ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “las decisiones que adopten los órganos internos, que puedan afectar los derechos humanos, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes...Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas.” Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 5 de Agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 78(e). Asimismo, la Corte ha subrayado que la fundamentación motivada de las decisiones judiciales o administrativas es la garantía que “otorga credibilidad [a] las decisiones jurídicas en una sociedad democrática”, “proporciona la posibilidad de criticar la resolución y un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores” y, en consecuencia, es “una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso”. Corte IDH, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2007, Serie C, No. 193, párrs. 152-153.

²⁸² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminari, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. párr. 134.

²⁸³ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 17.

²⁸⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, 18 de agosto de 1997. párr. 4.

situación de los derechos territoriales²⁸⁵. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, en el dictamen del caso de *Ángela Poma Poma (Perú)* de 2009, señaló que “las medidas que comprometen significativamente las actividades económicas de valor cultural de una minoría o comunidad indígena o interfieren en ellas, guarda relación con el hecho de que los miembros de esa comunidad hayan tenido oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones relativas a esas medidas y de que sigan beneficiándose de su economía tradicional”²⁸⁶. Consideró además que “la participación en el proceso de decisión debe ser efectiva, por lo que no es suficiente la mera consulta sino que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad”²⁸⁷.

185. Ahora bien, para determinar el alcance de la expresión “planes de desarrollo o de inversión a gran escala”, la Corte Interamericana se refirió al siguiente pronunciamiento del ex Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen:

proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares²⁸⁸.

186. Al respecto, la Comisión desea enfatizar que este concepto no se encuentra restringido o limitado a un rubro específico, sino que puede ser considerado un “proyecto a gran escala” un abanico de actividades, como las mineras, hidrocarburíferas, de infraestructura, entre otras. Observa además que no es un elemento que habilite o excluya la aplicación de esta categoría el origen del capital detrás —puede ser público, privado o mixto; o su origen nacional o internacional. En opinión de la Comisión, no es posible ni conveniente presentar una definición cerrada, dada la gran diversidad de proyectos advertida, sino que este concepto tiene vocación de ser lo suficientemente flexible para incluir las diversas actividades de extracción, explotación o desarrollo que tienen en lugar en los países de la región. No obstante, es posible identificar algunos escenarios en que es claramente exigible la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas y

²⁸⁵ Véase *inter alia*, ONU. CERD. Observaciones finales relativas a Guyana, 04 de abril de 2006, CERD/C/GUY/CO/14, párr. 19; Guatemala, 15 de mayo de 2006, CERD/C/GTM/CO/11, parr. 19; Surinam, 18 de Agosto de 2005, Decision 1(67), CERD/C/DEC/SUR/4, párr. 3; Estados Unidos de América, 14 de agosto de 2001, A/56/18, parr. 380-407.

²⁸⁶ ONU. Comité de Derechos Humanos. Caso Ángela Poma Poma vs. Perú párr.7.6

²⁸⁷ ONU. Comité de Derechos Humanos. Caso Ángela Poma Poma vs. Perú párr.7.6

²⁸⁸ ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la Resolución No. 2002/65 de la Comisión, 21 de enero de 2003, párr. 6.

100 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

tribales, sin que constituya una lista cerrada; así como determinar ciertos criterios que deben ser tomados en cuenta en la definición de la aplicabilidad del consentimiento.

187. En efecto, con relación a lo primero, la Comisión considera que algunas actividades pueden considerarse *prima facie* a gran escala, como las grandes explotaciones mineras, petroleras o de gas. Existen pues evidentes diferencias entre pequeñas actividades mineras y los grandes tajos propios de la “mega minería”, que implica la remoción de altas cantidades de materia por año y la afectación de una amplia superficie. Otro ejemplo lo constituyen las represas que supongan la inundación permanente parcial o total de las tierras y territorios; así como aquellos que impliquen impactos significativos en los sitios sagrados. Nota además que los ordenamientos internos suelen contener definiciones o escalas con relación al alcance de los proyectos y en función a ello, puede variar el proceso de licenciamiento. Tal criterio puede utilizado como referente a este efecto, aunque enfatiza que de ningún modo puede ser considerado como determinante.
188. Ahora bien, la Comisión identifica ciertos criterios que deben ser tomados en cuenta al momento de definir la aplicabilidad del consentimiento. Con el fin de determinar si un plan o proyecto puede ser considerado a “gran escala” en virtud al impacto mayor en la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo indígena o tribal, la Comisión considera que debe atenderse, de un lado, a las características del proyecto que determinan su *magnitud o dimensión*, y de otro, al *impacto humano y social* de la actividad teniendo en cuenta las circunstancias particulares del pueblo indígena o tribal afectado.
189. En cuanto a lo primero, la Comisión considera que puede determinarse la magnitud del proyecto atendiendo a elementos como el volumen e intensidad, cuya medición depende del tipo de actividad. Así por ejemplo, en casos de extracción de recursos naturales, el volumen del proyecto puede medirse a través de indicadores físicos que varían dependiendo del recurso extraído. La CIDH considera relevante enfatizar que tales indicadores deben contabilizar no solamente el material producido o comercializado, sino también el total de la materia extraída o removida para obtener dicho producto. La intensidad ambiental del proyecto es también un elemento clave a tener en cuenta pues hay actividades que si bien se apropián de volúmenes que pueden resultar poco significativos, tienen un grave efecto en el entorno. Tal intensidad puede ser definida en términos de su ecotoxicidad, generación de contaminantes, uso de sustancias tóxicas, empleo de explosivos, efectos negativos sobre especies en riesgo o endémicas, emisión de gases invernadero, entre otros²⁸⁹.
190. Una segunda dimensión fundamental para comprender el concepto de “proyectos a gran escala” se refiere, en opinión de la Comisión, al impacto humano y social de la actividad teniendo en cuenta las circunstancias particulares del pueblo o comunidad indígena o tribal afectado. Dicho de otro modo, no se debe tener en

²⁸⁹

GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. RedGE/CLAES/PDTG. Lima: 2015. p. 18.

cuenta sólo las dimensiones del proyecto en términos numéricos, sino también la profundidad y tipo de impactos que produciría en la población. En este ámbito, la CIDH considera que una interpretación acorde con el principio *pro personae* exige tener en cuenta la naturaleza de los derechos en juego y la gravedad de los múltiples impactos advertidos. Debe ocupar un lugar central en ello las afectaciones que puedan producirse al derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, a través de una concepción del mismo acorde con los estándares interamericanos. Ello supone entender que este derecho comprende la protección de una serie de elementos vinculados a su cosmovisión, identidad cultural, vida espiritual, formas propias de subsistencia y en suma, su supervivencia física y cultural como pueblos diferenciados. Con ello se relaciona estrechamente, el deber de realizar evaluaciones de impacto socioambiental, según los estándares del sistema interamericano.

191. En esta evaluación, la Comisión considera fundamental tener en cuenta que puede tratarse de impactos acumulados en relación con planes o proyectos, no significativos por sí solos, pero que coinciden en su afectación sobre un mismo pueblo o comunidad. Estos proyectos acumulados, aunque no sean a “gran escala” considerados de modo independiente, pueden en su conjunto desencadenar la exigencia del consentimiento si causan un mayor impacto en el territorio indígena o tribal.
192. De otro lado, la CIDH y órganos de diversos sistemas de protección de derechos humanos han destacado la relevancia del consentimiento de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones frente a planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo. La CIDH ha reconocido que el consentimiento resulta obligatorio frente al desplazamiento de los pueblos indígenas acorde con lo establecido en el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas²⁹⁰. El ex Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, se ha pronunciado en el mismo sentido²⁹¹. Igualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo en su política de reasentamiento involuntario de 1998 requiere que se obtenga el consentimiento informado de los pueblos indígenas antes de cualquier reasentamiento²⁹².
193. La CIDH también ha señalado que el consentimiento es exigible en el caso de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas²⁹³. Esto en concordancia con lo establecido en el artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, esta Declaración consagra en su artículo 30 que no se desarrollarán

²⁹⁰ CIDH. Informe “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 334.1

²⁹¹ ONU. Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, par. 47.

²⁹² Banco Interamericano de Desarrollo. *Política Operativa 710 sobre Reasentamiento Involuntario*. 1998, Sección IV, párrafo 4.

²⁹³ CIDH. Informe “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 334. 3

actividades militares en los territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado²⁹⁴. Bajo el interés público, la CIDH considera que no debe justificarse la presencia militar en territorios indígenas solo para garantizar la viabilidad de planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo que no han sido consultados ni cuentan con el consentimiento de los pueblos indígenas.

Ejemplos de la incorporación en el ámbito interno del requisito del consentimiento en países de la región

Respecto de Colombia, la CIDH reconoce que la Corte Constitucional ha venido cumpliendo un papel de suma importancia en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas²⁹⁵. La CIDH observa que la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia singularmente rica y progresista sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. En particular, destaca el desarrollo jurisprudencial del derecho al consentimiento previo, libre e informado²⁹⁶ y su compatibilidad con lo señalado por la Corte IDH en el Caso del *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*²⁹⁷. En efecto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que “si bien el deber general del Estado en materia de consulta previa consiste en asegurar una participación activa y efectiva de las comunidades con el objeto de obtener su consentimiento, cuando la medida representa una afectación intensa del derecho al territorio colectivo, es obligatoria la obtención del consentimiento de la comunidad previa la implantación de la medida, política, plan o proyecto”²⁹⁸.

De otro lado, con relación a Perú, la CIDH toma nota con satisfacción de la aprobación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa y su reglamento²⁹⁹. Asimismo, según lo informado a la Comisión, el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa recoge algunos de los supuestos en los que el Estado debe obtener el consentimiento de los pueblos indígenas para tomar una decisión. Entre estos supuestos se encontraría el traslado forzoso y el verter materiales peligrosos en territorios indígenas. No obstante, no todos los

²⁹⁴ CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2013, párr. 785

²⁹⁵ CEACR. *Informe general y observaciones acerca de ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 83º reunión, 1996. Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, pp. 431-431. STAVENHAGEN, Rodolfo. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Adición. Misión a Colombia*, Doc. E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004, párr. 18.

²⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-769 de 2009, Sentencia T-129 de 2011 y Sentencia T-376 de 2012.

²⁹⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. párr. 134.

²⁹⁸ Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-376 de 2012*, párr. 25.

²⁹⁹ CIDH. *Audiencia sobre Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*, 146º Período de Sesiones, 1 de noviembre de 2012.

supuestos antes referidos se encontrarían contemplados en la legislación peruana³⁰⁰.

Sobre Chile, la CIDH ha recibido información sobre el proceso de reglamentación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Chile, el cual estaría marcado por una serie de cuestionamientos por parte de las organizaciones indígenas. Según la información recibida, los cuestionamientos al proceso de reglamentación en Chile son diversos. Uno en específico es que la consulta se estaría reduciendo solo a supuestos de desplazamiento o ante cualquier afectación grave de los pueblos indígenas, vaciando de contenido al derecho a la consulta y no se estaría considerando la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas para determinados supuestos establecidos por el derecho internacional³⁰¹.

iii. Consulta previa

194. Los órganos del sistema han sido enfáticos en señalar que los procesos de consulta deben cumplir con determinados requisitos, como realizarse de modo previo, lo que supone que se realice “desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones”³⁰². Asimismo, el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT señala que “los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”. Asimismo, tanto los órganos de control de cumplimiento de los Convenios de la OIT como el ex Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, han señalado que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso³⁰³.

³⁰⁰ CIDH. *Audiencia sobre Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*, 146º Período de Sesiones, 1 de noviembre de 2012.

³⁰¹ CIDH. *Audiencia sobre Derecho a la consulta previa de pueblos indígenas en Chile*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 27 de marzo de 2014.

³⁰² Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 167 y párr. 180-182. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

³⁰³ OIT. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Nº 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio Nº 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8; y ONU. Informe del ex Relator

104 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

195. En este punto, la CIDH destaca que resulta necesario que el proceso de consulta cuente con un mecanismo o procedimiento consultivo elaborado con la participación, colaboración y coordinación de los pueblos indígenas. En esa línea, la Corte IDH ha señalado que “todos los asuntos relacionados al proceso de consulta [...] deberán ser determinados y resueltos por el pueblo [indígena o tribal] [...] de conformidad con sus costumbres y normas tradicionales”³⁰⁴ Ello incluye la determinación de cómo se realizará el proceso de consulta en sí mismo. El ex Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha definido a dicho proceso como la “consulta sobre la consulta”³⁰⁵. De acuerdo al ex Relator, dicho proceso resulta necesario para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, debiendo procurarse que el procedimiento consultivo en sí sea resultado del consenso de ambas partes participantes del proceso³⁰⁶.
196. Entre las afectaciones denunciadas con mayor frecuencia por los pueblos indígenas, se encuentra la realización procesos de consultas con posterioridad al otorgamiento de la concesión para determinado proyecto³⁰⁷. En efecto, la CIDH ha recibido información que indica que muchos planes o proyectos han sido autorizados sin previamente haber sido consultados con los pueblos indígenas y tribales. Ello a pesar que constantemente estos pueblos solicitan ser consultados antes de que sus territorios sean lotizados, licitados y concesionados, por ejemplo.
197. Al respecto, es ilustrativo resaltar los casos en los que la Corte Constitucional de Colombia ha declarado la violación del derecho porque los planes o proyectos no han sido previamente consultados con los pueblos indígenas. Por ejemplo, el caso del proyecto Mandé Norte en los departamentos de Antioquia y Chocó³⁰⁸, el Proyecto de Puerto Multipropósito de Brisa de la Sierra Nevada³⁰⁹, el proyecto “para la construcción y mejoramiento de la vía transversal de Barú” de Consorcio Vial Barú³¹⁰, la construcción de la carretera denominada Unguía-Acandí ó Titumate-Balboa-San Miguel-Acandí³¹¹, entre otros**.

Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrs. 18 y 19.

³⁰⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 27

³⁰⁵ Consejo DH. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Adición: La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquis en Costa Rica. 18º periodo de sesiones. Doc. A/HRC/18/35/Add. 8. 11 de julio de 2011, párr. 30.

³⁰⁶ Consejo DH. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Adición: La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquis en Costa Rica. 18º periodo de sesiones. Doc. A/HRC/18/35/Add. 8. 11 de julio de 2011, párr. 30

³⁰⁷ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014; y *Audiencia Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en la región amazónica y ejecución de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*, 138º Período de Sesiones, 19 de marzo de 2010.

³⁰⁸ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-769 de 2009](#).

³⁰⁹ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-547 de 2010](#).

³¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-745 de 2010](#).

³¹¹ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-129 de 2011](#).

iv. Consulta informada

198. Adicionalmente, la consulta debe ser informada, requisito que supone la provisión de información plena y precisa de la naturaleza y consecuencias del proceso a los pueblos y las comunidades consultadas³¹². Esta información debe ser suficiente, accesible y oportuna³¹³. La Corte IDH ha señalado que el Estado debe asegurarse que los pueblos “tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”³¹⁴.
199. Para ello, es necesario que el “Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes”³¹⁵. Ello implica también que los Estados aseguren que los pueblos indígenas consultados puedan comprender y hacerse comprender y, si resulta necesario, facilitarles intérpretes³¹⁶. La CIDH ha identificado que, en función de la naturaleza y complejidad de la medida, plan o proyecto a implementarse, resulta necesario que los Estados suministren asistencia técnica e independiente a los pueblos indígenas³¹⁷. En esa línea, resulta importante que los estudios de impacto se realicen antes del otorgamiento de la medida que sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas. De lo contrario, no podría darse por cumplida esta garantía, en tanto la información no habría sido plena, al no conocerse los posibles impactos del proyecto o plan. Al respecto, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas ha indicado que la información debe incluir, como mínimo, los siguientes puntos:
- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;

³¹² CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133. CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248.

³¹³ CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda Edición. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011, párr. 72; Demanda ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Indígena de Sarayaku y sus miembros contra Ecuador. 26 de abril de 2010, párr.137 – 144; Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la R.E. para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 140 y 142; y Declaración de Principio sobre Libertad de Expresión (2000). Artículo 4.

³¹⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

³¹⁵ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

³¹⁶ Convenio No. 169 OIT. Artículo 12.

³¹⁷ CIDH. Informe “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 312.

- b. Las razones o el objeto del proyecto y/o actividad;
 - c. La duración del proyecto y/o actividad;
 - d. Los lugares de las zonas que se verán afectados;
 - e. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;
 - f. El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); y
 - g. Procedimientos que puede entrañar el proyecto³¹⁸.
200. La CIDH considera que contar con dicha información resulta vital para que el diálogo con el Estado se dé en igualdad de condiciones, y las decisiones se tomen con pleno conocimiento de causa. A nivel de la región americana, la CIDH ha identificado que muchos planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo son aprobados sin que los pueblos indígenas estén plenamente informados de sus impactos y en algunos casos, sin que se realicen los estudios previos necesarios para determinarlos. Según lo informado a la CIDH, la información que reciben los pueblos indígenas no está en todos los casos en su idioma propio por lo que les resulta o imposibilita, comprender plenamente la información brindada. Asimismo, la CIDH ha recibido información sobre casos en que pueblos indígenas no han contado con el apoyo o asesoría técnica necesaria. Ello es preocupante considerando que estos planes o proyectos involucran, por lo general, una serie de estudios de gran extensión que requieren un alto conocimiento técnico. También se ha informado que, en ocasiones, se considera que se ha informado a los pueblos indígenas con solo entregarles los estudios de impacto, que casi siempre son de larga extensión y se encuentran en idioma español.

Por ejemplo, esta falta de información fue denunciada en el caso de la consulta por la Décimo Primera ronda Petrolera del Ecuador que abarca una serie de territorios indígenas de dicho país. De acuerdo a la información presentada a la CIDH, una supuesta reunión de padres y madres de familia de una provincia

³¹⁸

Véase: Extracto del Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas (E/C.19/2005/3), aprobado por el UNPFFII (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas) en su Cuarta Sesión en 2005. Citado en: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas*. Febrero 2008, p. 32.

determinada, en su mayoría de población Shuar, fue considerada una reunión de consulta de la ronda petrolera mencionada sin previo aviso y sin ningún tipo de información previa. Según se indicó a la CIDH, los padres y madres de familia presentes en la reunión no comprendían de qué se estaba hablando ni tenían conocimiento que habían sido convocados para una reunión de “consulta”³¹⁹.

v. Buena fe

201. La consulta debe, además, realizarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo³²⁰. Como ha señalado la Corte Interamericana, “la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia”³²¹. Asimismo, ha considerado que la misma consulta de buena fe “es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales”³²².
202. Asimismo, la Comisión considera que el no prestar la consideración debida a los resultados de la consulta en el diseño final de los planes o proyectos de desarrollo, explotación o extracción, o de las concesiones extractivas va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar, el cual debe permitir a los pueblos indígenas la capacidad de modificar el plan inicial³²³. Entre los elementos objetivos que permitirían evaluar este aspecto se encuentran los compromisos alcanzados, los cambios o modificaciones realizadas al proyecto para abordar las preocupaciones y objeciones, la disposición a tomar medidas que no hayan sido requeridos como parte del proceso, entre otros.
203. Este principio se relaciona también con la necesidad de que la consulta no se agote en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, “que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto

³¹⁹ CIDH. *Audiencia Pública Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*. 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013.

³²⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 185-187.

³²¹ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 186.

³²² Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 186.

³²³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 325.

108 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas"³²⁴. Asimismo, la CIDH, al igual que el ex Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, considera que tampoco habría buena fe si el Estado ya contara con una decisión predeterminada antes del proceso de consulta. Es consustancial al principio de buena fe que debe guiar el proceso de consulta que ninguna de las partes involucradas tenga por seguro que determinada medida se vaya a concretar³²⁵, pues ello depende precisamente del resultado del proceso³²⁶.

204. La buena fe en los procesos de consulta es clave para que los mismos y los resultados que se obtengan, sean válidos y legítimos para las partes y para los estándares de derechos humanos sobre la materia. No obstante, la CIDH ha podido constatar que la buena fe de las partes, se ha encontrado ausente en la mayoría de los procesos que han sido denominados como "consultivos". Es común observar que, al realizar procesos de consulta, se tenga decidido que la actividad, plan o proyecto se realizará, usando tales procesos para validar una decisión tomada. Asimismo, la CIDH ha recibido información que indica que existen prácticas de desarticulación de líderes o lideresas indígenas con el objetivo de debilitar la representatividad de los pueblos indígenas y la incidencia de los mismos en los casos que vienen defendiendo³²⁷.

³²⁴ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 186. Véase igualmente CEACR. *Observación Individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 Bolivia*, 2005. Véase asimismo: ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*, E/C.19/2005/3, 17 de febrero de 2005, párr. 46. Véase asimismo el Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrs. 21 y 23.

³²⁵ ONU. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Adición: La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica*. 18º periodo de sesiones. Doc. A/HRC/18/35/Add. 8. 11 de julio de 2011, párr. 16; y ONU. Report by the former Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Addendum. Communications sent, replies received and follow-up. Annex IV. Ethiopia: Situation of the Gilgel Gibe III hydroelectric Project on the Omo River. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including right to development. James Anaya. Eighteenth session. Doc. A/HRC/18/35 Add. 1. 22 de agosto de 2011. párr. 12.

³²⁶ ONU. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Adición: La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica*. 18º periodo de sesiones. Doc. A/HRC/18/35/Add. 8. 11 de julio de 2011, párr. 16; y ONU. Report by the former Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Addendum. Communications sent, replies received and follow-up. Annex IV. Ethiopia: Situation of the Gilgel Gibe III hydroelectric Project on the Omo River. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including right to development. James Anaya. Eighteenth session. Doc. A/HRC/18/35 Add. 1. 22 de agosto de 2011. párr. 12.

³²⁷ CIDH. Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en Bolivia, 147º Período de Sesiones, 15 de marzo de 2013 y Audiencia Situación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú-Medida Cautelar 262/05(Mashco Piro, Yora y Arahacay) y Solicitudes de Información 102/07(Kugpakori Nahua Nanti y otros), y 129/07, 130º Período de Sesiones, 12 de octubre de 2007.

vi. Consulta libre

205. En concordancia con lo establecido por la OIT y el ex Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, la CIDH considera que es inherente a toda consulta con pueblos indígenas, el establecimiento de “un clima de confianza mutua”³²⁸. Al respecto, tanto la CIDH como la Corte IDH han indicado que se requiere la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia³²⁹. En esa línea, la Corte IDH ha indicado en el Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* que la firma de acuerdos o convenios entre los Estados y las empresas extractivas con el objetivo de prestar de seguridad privada de parte de las fuerzas armadas o policía nacional, “no favorec[e] un clima de confianza y respeto mutuo para alcanzar consensos entre las partes”³³⁰.
206. Adicionalmente, la Comisión considera que la garantía de libertad en el contexto de la consulta debe ser entendida en términos amplios. Así, se encuentra dirigida a asegurar que los pueblos indígenas y tribales puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Una vez iniciado, debe regir todos los ámbitos del mismo como, por ejemplo, la determinación de sus propios representantes. Esta exigencia supone además el no ser coaccionado, engañado, o de algún modo forzado a aceptar determinado plan o proyecto.

vii. Culturalmente adecuada

207. Además, el proceso de consulta debe ser culturalmente adecuado y tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo correspondiente para la toma de decisiones, así como sus formas propias de representación³³¹. Para la CIDH, “ello exige, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una

³²⁸ OIT. *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2007), párr. 53; e Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrs. 23-25, 49-50.

³²⁹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 186; y CIDH. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, párr. 319.

³³⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 193.

³³¹ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 27, 131, 133, 154. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 201-202.

110 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente”³³². La Corte IDH, la OIT y el Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas han señalado que los procesos de consulta deben respetar las distintas formas de organización indígena que responden a los procesos internos de toma de decisiones de los pueblos indígenas³³³.

208. De acuerdo a la Corte IDH y a la OIT, la adecuación del proceso de consulta también implica que la consulta tenga una dimensión temporal, que depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión³³⁴. En esa línea, el ex Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas ha señalado que “se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales [...] si estos no se tienen en cuenta, será imposible cumplir con los requisitos fundamentales de la consulta previa y la participación”³³⁵.
209. Al respecto, la CIDH destaca el rol que cumplen las asambleas generales o comunitarias de los pueblos indígenas en los procesos de tomar decisiones sobre los asuntos que les afectan³³⁶. En efecto, si bien los pueblos indígenas cuentan con representantes o juntas directivas, por lo general éstos se deben y responden al mandato que les hayan dado en sus asambleas generales o comunitarias. Por ello, resulta de vital importancia la participación de las asambleas generales o comunitarias en los procesos de consulta, y el respeto de las decisiones a las que se llegan en dichos espacios.
210. Cabe notar que, en el caso *Chitay Nech Vs. Guatemala*, la Corte consideró que el hostigamiento y posterior desaparición de un líder indígena, supuso que la comunidad se vea “privada de la representación de uno de sus líderes en diversos

³³² CIDH. *Mary y Carrie Dann vs. Estados Unidos*. Informe de Fondo de 27 de diciembre de 2002, párr. 140; y Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice. Informe de Fondo del 12 de Octubre de 2004, párr. 142

³³³ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 202; OIT. *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*, de 1989, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB.283/17/1 (2001), párr. 109, y ONU. Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párr. 31.

³³⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígenas Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 203, y OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (Nº 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 79.

³³⁵ ONU. Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párr. 33.

³³⁶ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12.465) contra Ecuador, 26 de abril de 2010, párr. 157.

ámbitos de su estructura social”³³⁷. Así, se impidió “el acceso al ejercicio pleno de la participación directa de un líder indígena en las estructuras del Estado, donde la representación de grupos en situaciones de desigualdad resulta ser un prerequisito necesario para la realización de aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un Estado plural y democrático”. La Corte señaló, además, que los representantes indígenas “ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad”. En tal sentido, destacó que esta “dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada”³³⁸. El Tribunal reconoció, de este modo, que la participación política y los derechos de representación otorgan tanto a los líderes indígenas elegidos como colectivamente a la comunidad, el derecho colectivo a ser representado por personas o instituciones de su elección. La afectación del primero menoscaba el derecho colectivo del pueblo o comunidad.

211. En lo que se refiere a las mujeres indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas ha destacado que “las mujeres tienen [el] derecho a la igualdad en el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar en las instituciones y los procesos internos y externos de adopción de decisiones”³³⁹. En tanto miembros de pueblos indígenas, la CIDH considera que los Estados deben de velar por garantizar la participación de las mujeres en sus procesos internos de toma de decisiones. Una forma de hacerlo, en el marco de sus sistemas propios de toma de decisiones, es coordinar con los propios pueblos indígenas y tribales, a través de medios respetuosos de su derecho consuetudinario, para que éstos garanticen la participación de las mujeres indígenas en dichos procesos.
212. A nivel de la región, la CIDH ha identificado que los Estados suelen relacionarse directamente con los miembros de las juntas directivas de los pueblos indígenas o sus representantes, en su mayoría hombres. Sin considerar que es posible que tales miembros de las juntas directivas o representantes no tengan ningún mandato expreso de parte de sus asambleas generales o comunitarias para tomar algún tipo de decisiones de especial trascendencia. En esa línea, resulta imperante que los Estados conozcan cómo toman sus decisiones los pueblos indígenas con quienes se relacionan. Asimismo, resulta vital que en tales espacios de toma de decisiones, los Estados y los pueblos indígenas, mediante acciones de coordinación, fomenten la participación de las mujeres. Al respecto, la CIDH ha

³³⁷ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212. párrs. 113 y 115. Véase igualmente, Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.

³³⁸ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212. párr. 115. Véase igualmente, Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.

³³⁹ ONU. Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. D. Las mujeres indígenas en la adopción de decisiones, 26 de mayo de 2011, párr. 36.

112 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

podido identificar el rol que ha cumplido la mujer indígena en diversos procesos de defensa de los territorios indígenas. Por ejemplo, en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku del Ecuador, las mujeres indígenas, en diversos momentos y bajo diferentes circunstancias, monitoreaban el ingreso de cualquier tercero no autorizado a su territorio indígena, en especial de las fuerzas armadas.

b. Estudios previos de impacto ambiental y social

213. La segunda garantía es la realización de un estudio previo de impacto social y ambiental, llevado a cabo por “entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado”³⁴⁰. Los estudios de impacto social y ambiental responden a la finalidad última de “preservar, proteger y garantizar la relación especial” de los pueblos indígenas con sus territorios y garantizar su subsistencia como pueblos³⁴¹. Para la Corte Interamericana, se viola el artículo 21 de la Convención Americana cuando el Estado no lleva a cabo o supervisa estudios ambientales y sociales previos al otorgamiento de las concesiones³⁴².³⁴³³⁴⁴³⁴⁵
214. En cuanto a su contenido, la Corte Interamericana ha especificado que dichos estudios deben ser de carácter “social y ambiental”. La Comisión reitera que la inclusión de estos dos elementos revela que el tipo de estudios exigidos “debe ir más allá que los estudios del impacto estrictamente ambiental exigidos normalmente con miras a evaluar y mitigar los posibles impactos negativos sobre el medio ambiente natural”. En cambio, se hace necesario que se incorpore la identificación de “los impactos directos o indirectos sobre las formas de vida de los pueblos indígenas que dependen de dichos territorios y de los recursos existentes en ellos para su subsistencia”³⁴⁶. Adicionalmente, como ha expresado la Corte Interamericana, “con miras a cumplir los puntos ordenados por la corte, los EISAs deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto”³⁴⁷.

³⁴⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 205.

³⁴¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 40. CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 254.

³⁴² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 154.

³⁴³

³⁴⁴

³⁴⁵

³⁴⁶ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 254.

³⁴⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41.

215. Asimismo, ha determinado que los estudios de impacto social y ambiental deben realizarse con carácter previo a la aprobación de los planes respectivos³⁴⁸, y exige que los Estados permitan a los pueblos indígenas participar en la realización de los estudios previos de impacto social y ambiental³⁴⁹. En términos generales, los estudios de impacto socioambiental “deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo [indígena o tribal correspondiente]”³⁵⁰. Sus resultados deben ser compartidos y consultados con las comunidades a fin de que puedan brindar aportes, realizar una evaluación o verificación independiente si así lo desean y en última instancia, tomar una decisión informada. Así, la realización de estudios previos de impacto socio ambiental permite asegurar que los pueblos afectados “tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”³⁵¹.
216. Por su parte, el artículo 7.3 del Convenio No. 169 de la OIT establece que los Estados “deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en colaboración 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 pueden tener sobre esos pueblos”. Igualmente, dispone que “[l]os resultados de estos estudios deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”. En esa línea, la OIT ha venido solicitando a los Estados que es imperante evaluar, además de los impactos ambientales y sociales, los impactos espirituales y culturales³⁵².
217. En algunos estados de la región, la CIDH ha constatado que, en cumplimiento de esta garantía, se vienen realizando estudios de impacto de carácter social y ambiental en el marco de planes y proyectos de extracción o desarrollo. No obstante, ha identificado con preocupación que en ocasiones tales estudios se realizan con posterioridad al otorgamiento de la concesión o aprobación de los planes de desarrollo, y no miden los impactos espirituales ni culturales, entre otras afectaciones particulares de los pueblos indígenas. Ello determina que los pueblos indígenas no habrían tenido la información suficiente, adecuada y oportuna al momento de ser consultados sobre el otorgamiento de alguna concesión.

³⁴⁸ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 205-206.

³⁴⁹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 133; Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párr. 16.

³⁵⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41.

³⁵¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 172, párr. 133.

³⁵² OIT. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución); Observación a Paraguay en relación al Convenio No. 169 de la OIT, Conferencia Internacional de Trabajo, 102 reunión, 2012, páginas 915 -919

Asimismo, preocupa a la CIDH advertir que en estos estudios la participación de los pueblos indígenas sería mínima.

218. Asimismo, la CIDH fue informada que, en algunos Estados sería la propia empresa concesionaria la que decidiría qué entidad realizaría los estudios de impacto, o sería la encargada de financiarla o contratarla directamente. Esta situación cuestiona la imparcialidad e independencia que tales estudios. Respecto a la adecuación cultural, la CIDH ha recibido información de casos en los que los estudios de impacto no son traducidos al idioma de los pueblos indígenas, así como sobre procesos de “socialización” en torno a dichos estudios que serían sumamente cortos y técnicos, y no permitirían que los pueblos indígenas estén plenamente informados. En relación a esta garantía, preocupa especialmente a la CIDH que proyectos o planes sean aprobados sin la realización de los estudios de impacto de acuerdo a los estándares internacionales en la materia, dado que ello puede comprometer la viabilidad de los proyectos y la integridad física y cultural de los pueblos indígenas. Por ejemplo, según recientes denuncias, la construcción del “Canal Interoceánico de Nicaragua” habría sido autorizada sin contar los estudios de impacto correspondientes y, por ende, sin ningún tipo de participación o cooperación de los pueblos indígenas susceptibles de verse afectados.

c. Derecho a la participación razonable en los beneficios del proyecto

219. Además de lo anterior, se encuentra el establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios del proyecto a favor de las comunidades o pueblos afectados por la extracción de recursos naturales o los planes o proyectos de desarrollo o extracción³⁵³. En opinión de la Corte, “[...] el concepto de compartir los beneficios [...] es inherente al derecho de indemnización reconocido en el artículo 21.2 de la Convención” y “se extiende no sólo a la total privación de un título de propiedad por medio de una expropiación por parte del Estado, por ejemplo, sino que también comprende la privación del uso y goce regular de dicha propiedad”³⁵⁴. En esa línea, el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT señala que “[...]os pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades [explotación de recursos naturales en sus territorios], y

³⁵³ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendaciones 5 y 6; CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248 y 297, Recomendaciones 5 y 6.

³⁵⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 138-139. Según advierte la Corte en dicha sentencia, en este mismo sentido se han pronunciado distintos órganos internacionales de derechos humanos. Véase *inter alia* ONU, Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador*, parr. 16. ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/65 de la Comisión (quinquagésimo novena sesión), ONU Doc. E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003, párr. 66.

- percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades³⁵⁵. Asimismo, la Corte IDH ha indicado que corresponde a los propios pueblos indígenas, y no al Estado, determinar quiénes serían los beneficiarios según sus costumbres y tradiciones³⁵⁶.
220. En este punto, la CIDH considera importante referirse a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus recursos o riqueza genética existente en sus territorios³⁵⁷ y los conocimientos tradicionales que guardan los pueblos indígenas y tribales en relación a sus territorios³⁵⁸. En específico, resulta de especial importancia que estos pueblos se vean beneficiados por la explotación, industrialización o comercialización, entre otros, de tales recursos, conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales³⁵⁹. Igualmente, la Comisión toma nota que el Convenio sobre Diversidad Biológica establece en su artículo 8, j) el deber de respetar, preservar y mantener “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”. Exige además, contar con “la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas”, y fomentar que “los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”³⁶⁰.
221. Igualmente, es relevante que en tales procesos se cuente con la participación efectiva de los pueblos indígenas. La CIDH recuerda la obligación de los Estados de asegurar que todos los pueblos indígenas se vean beneficiados por su propia cultura, la cual se fundamenta en los artículos 1.1, 21 y 26 de la Convención Americana, así como en el artículo 14 del Protocolo de San Salvador, entre otros instrumentos³⁶¹.

³⁵⁵ Véase también: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Consideraciones de los informes presentados por los Estados partes conforme al artículo 9 de la Convención, Observaciones finales respecto del Ecuador, párr. 16

³⁵⁶ Corte IDH. *Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas y Gastos*, párr. 129 y *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. "Interpretación de la Sentencia" de excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párrs. 25 a 27.

³⁵⁷ RIDH. *Consideraciones de cara al Segundo Foro Mundial sobre Empresas y Derechos Humanos*. Documento remitido al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos Humanos. Octubre 2013. página 6.

³⁵⁸ La CIDH recuerda que, en el ámbito del sistema interamericano, los “bienes” han sido definidos por la Corte como “aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor”. Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. párr. 122.

³⁵⁹ ONU. Resolución 69/2. Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, A/RES/69/2, 25 de septiembre de 2014, párr. 22.

³⁶⁰ El Convenio sobre la Diversidad Biológica, fue adoptado el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

³⁶¹ Véase: ONU. Comité de Derechos Humanos de la ONU (Artículo 27, Comentario General No. 23) y el Comité de DESC de la ONU (Artículo 15, Comentario General No. 17)

222. La CIDH considera que uno de los objetivos que se busca con el otorgamiento de beneficios a los pueblos indígenas por los planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo es que las condiciones de vida de tales pueblos mejore. No obstante, la CIDH ha identificado que, a partir de la información recibida de la región americana, estos proyectos y planes no suelen traer beneficios a los pueblos indígenas como colectivo. A partir de las denuncias recibidas, los pueblos indígenas han indicado que estos planes y proyectos han traído, más bien, una serie de perjuicios.
223. Asimismo, a nivel de la región, la Comisión observa que muchos Estados confunden esta garantía con los actos de buena voluntad que hacen las empresas en el marco de sus políticas de responsabilidad social empresarial. Por ello, la CIDH considera importante distinguir los beneficios que pudieran recibirse en virtud de la responsabilidad social de las empresas de aquellos beneficios que establece el sistema interamericano. Entre las diferencias existentes, la responsabilidad social se debe a la voluntad de las empresas y, por ende, los beneficios que decida otorgar a los pueblos indígenas están en función de, y en tanto exista, dicha buena voluntad. Por el contrario, los beneficios que deben de asegurar los Estados en cada proyecto son de obligatorio cumplimiento, debiendo los propios pueblos indígenas participar al momento de determinar tales beneficios.
224. Al respecto, el ex Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha indicado, al referirse al Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 que viene afectando a la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades en Panamá, que los beneficios que deben de recibir los pueblos indígenas no deben ser confundidos con donaciones que puedan dar las empresas en base a su libre voluntad o el otorgamiento de servicios públicos que el Estado ya tiene la obligación de proveer a todos sus ciudadanos³⁶². En particular, el ex Relator ha indicado que “[...]a participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde a estas comunidades, va más allá de la indemnización por los daños o perjuicios causados, o de la acción benéfica. Dicha participación implica más bien un reparto equitativo de los beneficios que genera el proyecto, incluyendo los beneficios económicos, con miras a que las comunidades se conviertan realmente en partes interesadas en el desarrollo del proyecto”³⁶³. La CIDH quisiera precisar que los beneficios que puedan recibir los pueblos indígenas no deben ser usados como condicionamientos o presiones para que tales pueblos acepten los proyectos en sus territorios.

³⁶² ONU. Informe del ex Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, Adenda: Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá), 7 de setiembre de 2009, párr. 40.

³⁶³ ONU. Informe del ex Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, Adenda: Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá), 7 de setiembre de 2009, párr. 40.

B. Consideraciones generales sobre el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales en el sistema interamericano

225. Los órganos del sistema interamericano han prestado particular atención al derecho de los pueblos indígenas y tribales a la propiedad colectiva sobre sus tierras y recursos naturales, como un derecho en sí mismo, y en tanto garantía del disfrute efectivo de otros derechos básicos. En el sistema interamericano, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales se fundamentan principalmente en el artículo XXIII de la Declaración Americana³⁶⁴, y en el artículo 21 de la Convención Americana³⁶⁵. Si bien ninguno de estos dos artículos se refiere expresamente a los derechos de los pueblos indígenas o tribales, la CIDH y la Corte Interamericana han interpretado ambas disposiciones en un sentido que protege los derechos que tienen tales pueblos y sus integrantes sobre su tierra y sus recursos naturales, esto es, sobre sus territorios³⁶⁶.
226. La jurisprudencia del sistema interamericano ha contribuido a desarrollar los contenidos del derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, con base en las disposiciones de la Convención Americana y de la Declaración Americana, interpretadas a la luz de las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo³⁶⁷, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁶⁸, del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras fuentes relevantes, conformando un *corpus iuris* coherente que

³⁶⁴ Artículo XXIII: “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.

³⁶⁵ Artículo 21. “Derecho a la propiedad privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

³⁶⁶ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 5.

³⁶⁷ La Comisión toma nota que los países de la región que son Estados parte del Convenio 169 de la OIT son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Fuente: OIT. NORMLEX. Ratificaciones del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989.

³⁶⁸ La CIDH toma nota que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada por una mayoría 143 Estados a favor, 4 votos en contra y 11 abstenciones. Entre los Estados a favor se encuentran todos los Estados del continente, salvo por Estados Unidos de América y Canadá, que votaron en contra; y Colombia, que se abstuvo. La CIDH advierte con satisfacción que, tras la aprobación de la Declaración, estos tres países han revertido su posición y han indicado su apoyo a este instrumento internacional fundamental para los derechos de los pueblos indígenas. Advierte, además, que en la resolución adoptada con ocasión de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas que tuvo lugar en septiembre de 2014, conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, los Estados reafirmaron su apoyo a la Declaración y renovaron su compromiso de dar cumplimiento a su contenido. ONU. *Resolución 69/2. Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas*, A/RES/69/2, 25 de septiembre de 2014, párr. 3.

118 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

define las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en relación con la protección de los derechos de propiedad indígenas³⁶⁹.

227. La situación de los pueblos indígenas ha sido de preocupación de la Comisión Interamericana desde hace varias décadas, como muestra que ya en el año 1972 en su resolución sobre “Protección Especial de las Poblaciones Indígenas-Medidas para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial”, la Comisión afirmó que “por razones históricas, principios morales y humanitarios, era un compromiso sagrado de los Estados proteger especialmente a las poblaciones indígenas”³⁷⁰. Igualmente, en 1972, en el caso de las Comunidades Guahibos contra Colombia, la Comisión Interamericana señaló la obligación del Estado de defender las tierras indígenas³⁷¹. Algunos años después la Comisión fue más adelante con la resolución referida al pueblo Yanomami del noroeste de Brasil, mediante la cual recomendó delimitar y demarcar el Parque Yanomami³⁷²; mientras que en 1983, la Comisión adoptó su primer informe temático sobre pueblos indígenas relativo a la *Situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito*³⁷³. En los años siguientes, la Comisión conoció varios casos relativos a derechos territoriales de comunidades indígenas³⁷⁴.
228. La Comisión Interamericana remitió a la Corte, en junio de 1998, el primer caso referido al derecho a la propiedad de una comunidad indígena, relativo a la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni de Nicaragua, el cual abrió la puerta al posterior desarrollo en la materia. Desde entonces, la CIDH ha presentado ante la Corte varios asuntos referidos a distintos ámbitos del derecho de propiedad de pueblos indígenas y tribales que han dado lugar a las siguientes sentencias:

³⁶⁹ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos.* OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 5.

³⁷⁰ Resolución sobre “La Protección Especial para Poblaciones Indígenas, acción para combatir el racismo y la discriminación racial”, citada en CIDH, Caso Yanomami, Informe 12/85, Informe Anual 1984-1985, párr. 8.

³⁷¹ CIDH. *Comunidades Guahibos Vs. Colombia.* Caso 1690. 1972. Sección II. e.

³⁷² CIDH. Informe Anual de la CIDH 1985, página 24 y ss. Como reconoce la Comisión en su informe sobre *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas* del año 2000: Esta resolución fue doblemente importante porque confirmó que el sistema es capaz de procesar violaciones a derechos colectivos, como en el caso de la propiedad, vida, salud y bienestar del pueblo Yanomami. Era la primera vez que una resolución de un organismo intergubernamental solicitaba esa demarcación. La resolución cubría también aspectos de salud, educación e integración social. CIDH. *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas.* OEA/Ser.L/VII.108. Doc. 62. 20 octubre 2000.

³⁷³ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito. OEA/Ser.L/V/II.62. doc. 10 rev. 3. 29 de noviembre de 1983.

³⁷⁴ Haciendo uso del mecanismo de solución amistosa, por ejemplo, la Comisión ejerció una tarea de direccionamiento para la concreción de acuerdos que permitan dar respuesta a la afectación a los derechos de los pueblos indígenas en la región. Por ejemplo, el 25 de marzo de 1998 se formalizó el primer acuerdo de solución amistosa que restablece derechos de propiedad a una comunidad indígena del hemisferio en el sistema interamericano de derechos humanos. Mediante dicho acuerdo, el Estado paraguayo se comprometió a adquirir casi 22.000 hectáreas para ser transferidas a las Comunidades Lamenxay y Riachito, ambas del pueblo Enxet-Sanapaná en Paraguay, con lo cual se dio cierre al caso respectivo por reivindicación de tierras de ocupación ancestral. CIDH. *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas.* OEA/Ser.L/VII.108. Doc. 62. 20 octubre 2000.

*Comunidad Yakyé Axa Vs. Paraguay*³⁷⁵, *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*³⁷⁶, *Comunidad indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*³⁷⁷, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname*³⁷⁸, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*³⁷⁹, *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*³⁸⁰; *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá*³⁸¹; *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras*³⁸²; *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*³⁸³; y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*³⁸⁴. A ello se suman asuntos resueltos por la CIDH con relación a Estados que no han ratificado la Convención Americana, como el caso de *Mary y Carrie Dann*, relativo a Estados Unidos³⁸⁵ y el de las *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* con relación a Belice³⁸⁶.

229. De este modo, la Comisión y la Corte han desarrollado el contenido del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, encontrando en este derecho la vía más importante para el reconocimiento y protección del territorio ancestral y con ello, la protección de una serie de elementos vinculados a su cosmovisión, vida espiritual, autodeterminación y formas propias de subsistencia. Tomando como premisa la especial relación que guardan los pueblos indígenas con sus tierras y territorios ancestrales, los órganos del sistema han adoptado una interpretación evolutiva de estas disposiciones que se extiende más allá de la interpretación tradicional del derecho a la propiedad. Esta consideración se refleja desde la primera sentencia conocida por la Corte Interamericana sobre la materia. En efecto, el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*,

³⁷⁵ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

³⁷⁶ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

³⁷⁷ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

³⁷⁸ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

³⁷⁹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

³⁸⁰ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245

³⁸¹ Corte IDH. *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284

³⁸² Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015. Serie C No. 304.

³⁸³ Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015. Serie C No. 305.

³⁸⁴ Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

³⁸⁵ CIDH. Informe No. 75/02 (Fondo). Caso 11.140. *Mary y Carrie Dann* (Estados Unidos). 27 de diciembre de 2002.

³⁸⁶ CIDH. Informe N° 40/04 (Fondo). Caso 12.053. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice) 12 de octubre 2004.

120 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

referido al derecho colectivo de propiedad de una comunidad indígena, su reconocimiento y protección por parte del Estado, fue oportunidad para que la Corte estableciera que:

Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención —que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos— esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua³⁸⁷.

230. En esta sentencia, la Corte Interamericana se refirió a la importancia fundamental que tiene el reconocimiento del derecho colectivo a la propiedad de la tierra para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, expresando que "para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras"³⁸⁸. En similar sentido, en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, la Corte Interamericana afirmó que: "Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana". Advirtió, además, que: "[d]esconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas"³⁸⁹.
231. A partir de la interpretación dada a los instrumentos interamericanos, los órganos del sistema han entendido que se encuentra también protegida la estrecha vinculación de los pueblos indígenas tanto con las tierras tradicionales como con los recursos naturales que se encuentran en ellas.³⁹⁰ Según reconoció la Corte Interamericana en el *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*: "[...] el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. [...] Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales necesarios para su supervivencia física y

³⁸⁷ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. Párr. 148.

³⁸⁸ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149

³⁸⁹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 120.

³⁹⁰ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yaque Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137.

cultural, es exactamente lo que se precisa proteger conforme al artículo 21 de la Convención a fin de garantizar a los miembros de los pueblos indígenas y tribales el uso y goce de su propiedad”³⁹¹. Al mismo tiempo, la Corte precisó que “[...]se entiende que los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y tribales que están protegidos en los términos del artículo 21 son aquellos recursos naturales que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo”³⁹².

232. Teniendo en cuenta tales elementos, los órganos del sistema han dotado de un contenido específico al derecho a la propiedad colectiva, desarrollando las obligaciones estatales correlativas. En particular, se encuentra la obligación de reconocimiento, delimitación, demarcación y protección efectiva del territorio, el derecho a la restitución del territorio ancestral; el derecho a la consulta previa, libre e informada, y en su caso, al consentimiento frente decisiones que les afecten; entre otros³⁹³. Cabe recordar en este punto algunos elementos esenciales de estos derechos, particularmente relevantes para el presente informe.
233. En cuanto a la obligación de reconocer, delimitar, demarcar y titular los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, la aproximación de la Corte se ha centrado en considerar que la posesión de la tierra debe ser suficiente “para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y consiguiente registro”³⁹⁴. Pero junto con el reconocimiento oficial, los órganos del sistema han entendido que se encuentra la obligación de delimitar y demarcar los territorios indígenas, en tanto como ha afirmado expresamente la Corte “el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad”³⁹⁵. El cumplimiento de estos deberes constituye una garantía del respeto en la práctica de los territorios indígenas por parte de terceros, así como también otorga certidumbre con relación a la extensión geográfica de sus derechos.
234. Constantemente terceros tienen intereses en territorios indígenas, ya sean colonos, parceleros, hacendados, mineros ilegales, empresas privadas, grupos armados, o la fuerza pública. En vista de ello, la CIDH ha señalado que los pueblos indígenas y

³⁹¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 122.

³⁹² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 122.

³⁹³ Una sistematización de los diversos pronunciamientos del sistema interamericano en esta materia fue publicada por la CIDH en su informe sobre *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009.

³⁹⁴ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. párr. 151.

³⁹⁵ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143.

tribales tienen derecho a que se les proteja de conflictos con terceros por la tierra, a través del otorgamiento pronto de un título de propiedad, y de la delimitación y la demarcación de sus tierras sin demoras, para efectos de prevenir conflictos y ataques por otros³⁹⁶. Asimismo, la CIDH ha señalado que, dado que los pueblos indígenas o tribales tienen derecho a que su territorio sea reservado para ellos, sin que existan dentro de sus tierras asentamientos o presencia de terceros o colonos no indígenas, el Estado tiene una obligación correlativa de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena o tribal por parte de otras personas, y de realizar las gestiones y actuaciones necesarias para reubicar a aquellos habitantes no indígenas del territorio que se encuentren asentados allí³⁹⁷.

235. De otro lado, la jurisprudencia del sistema interamericano ha considerado, como parte esencial del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, el derecho a la restitución de las tierras y territorios ancestrales de los cuales se han visto privados por causas ajenas a su voluntad. Esto supone que los pueblos indígenas que pierdan la posesión total o parcial de sus territorios, mantienen sus derechos de propiedad sobre los mismos, y tienen un derecho preferente a recuperarlos, incluso cuando se encuentren en manos de terceras personas. Al respecto, la CIDH ha destacado la importancia de que los Estados adopten medidas dirigidas a restaurar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales³⁹⁸, y ha considerado que la restitución de tierras es un derecho esencial para la supervivencia cultural y para mantener la integridad comunitaria³⁹⁹. En igual sentido, la Corte Interamericana ha señalado que “los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe”⁴⁰⁰. Pero ha afirmado que, incluso en este supuesto, los pueblos indígenas tienen un derecho preferente a recuperarlas⁴⁰¹.
236. Como ha afirmado reiteradamente la CIDH, los pueblos indígenas y tribales son titulares de derechos colectivos, en tanto sujetos de derecho distintos a sus

³⁹⁶ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137 – Recomendación 2. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 113.

³⁹⁷ CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 114.

³⁹⁸ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 115.

³⁹⁹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 16.

⁴⁰⁰ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128.

⁴⁰¹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128.

miembros⁴⁰². Igualmente, la Corte ha entendido a partir de su sentencia en el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, que “la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros”⁴⁰³. Además, la Corte ha afirmado que “[p]uesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva, la Corte señala que las consideraciones de derecho expresadas o vertidas en la presente Sentencia deben entenderse desde dicha perspectiva colectiva”⁴⁰⁴. La Comisión destaca la importancia de tal reconocimiento, coherente con la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales, y en especial su derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. Igualmente, advierte que ello tiene considerables implicaciones para el ejercicio de otros derechos colectivos, como el derecho a la propiedad, la participación efectiva en la toma de decisiones, el acceso a la justicia, el reconocimiento y la protección de las instituciones indígenas y sistemas jurídicos, entre otros⁴⁰⁵.

237. La Comisión considera importante destacar que, al abordar los derechos humanos de los pueblos indígenas, se debe tener como premisa fundamental que son titulares del derecho colectivo a la libre determinación⁴⁰⁶. Los pueblos indígenas son sociedades originarias, preexistentes a la colonización e instauración de las actuales fronteras estatales, y que han sido sujetos a condiciones de marginación y discriminación a lo largo de siglos. A partir de este hecho histórico, la comunidad internacional ha reconocido que dichos pueblos, además de los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, poseen el derecho a determinar libremente su desarrollo económico, social y cultural de manera que les permita asegurar su existencia y bienestar como pueblos diferenciados. Asimismo, la Corte

⁴⁰² Véase *inter alia* CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, 4 de junio de 1998; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay, 17 de marzo de 2003; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, de febrero de 2005; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, 23 de junio de 2006; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay, 3 de julio de 2009; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros Vs. Ecuador, 26 de abril de 2010.

⁴⁰³ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 231.

⁴⁰⁴ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 231.

⁴⁰⁵ Véase Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Párr. 159 y ss.

⁴⁰⁶ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párrs. 165-166. CIDH. *Informe Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/13. 30 diciembre 2013. párrs. 21-23.

124 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

Interamericana se ha referido al derecho a la libre determinación en diversos casos relativos a pueblos y comunidades indígenas y tribales⁴⁰⁷.

238. Igualmente, con base en el artículo 1 del PIDCP y del PIDESC, los Comités a cargo de supervisión e interpretación han expresado el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Así, el Comité DESC, ha señalado que, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán “proveer[r] a su desarrollo económico, social y cultural” y pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” para que no se los prive de “sus propios medios de subsistencia”⁴⁰⁸. Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce expresamente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud al cual “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”⁴⁰⁹. Por su parte, el Convenio 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales a controlar sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico dentro del marco de los Estados en que viven⁴¹⁰. A ello se suman pronunciamientos de los mecanismos de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas⁴¹¹ y otras declaraciones en que se ha reconocido este derecho⁴¹².
239. La plena efectividad del derecho a la libre determinación se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio de otros derechos específicos de los pueblos indígenas que garantizan su existencia como pueblos, entre los cuales ocupa un lugar central el derecho a la integridad e identidad cultural. Al respecto, la CIDH y la Corte Interamericana han reconocido que los pueblos indígenas tienen derecho a su identidad cultural y a que los Estados les garanticen su derecho a

⁴⁰⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 93-94. Corte IDH. *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 217, nota a pie 288. Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250. párr. 160, nota a pie 250.

⁴⁰⁸ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Consideración de Informes presentados por Estados Partes bajo los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales sobre la Federación Rusa (trigésimo primera sesión)*. N.U. Doc. E/C.12/1/Add.94, 12 de diciembre de 2003, párr. 11.

⁴⁰⁹ Véase Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, preámbulo, artículos 3 y 4.

⁴¹⁰ Convenio 169 de la OIT, preámbulo, párrafo 5 y artículo 7.1. En esta línea, la piedra angular del Convenio 169 está constituida por las disposiciones que recogen la consulta y la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, como derechos a través de los cuales pueden ejercer su libre determinación. En particular, cabe mencionar los artículos 2 y 33 que disponen la obligación de los Estados de institucionalizar los procesos de participación, y los artículos 6, 7 y 15 que establecen el marco general para la consulta y la participación de los pueblos indígenas.

⁴¹¹ Los tres mecanismos de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas –Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- han considerado que el derecho más importante para los pueblos indígenas es el de libre determinación, “ya que sin el disfrute de este derecho no se podrían disfrutar de otros derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas”. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas*. E/C.19/2013/16. 20 de febrero de 2013. párr. 19.

⁴¹² Véase *inter alia* Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Montevideo: 2013. Preámbulo, párrafo 1.

vivir en sus territorios ancestrales para poder preservar dicha identidad⁴¹³. Otro elemento esencial del derecho a la libre determinación lo constituye la relación con sus tierras, territorios y recursos naturales, que es para los pueblos indígenas fuente de identidad cultural, conocimientos y espiritualidad y es, en palabras de la Corte Interamericana “condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida”⁴¹⁴.

1. El principio de no discriminación en relación con el derecho a la propiedad colectiva

240. La Comisión considera importante destacar que una causa estructural que suele subyacer a las violaciones de derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, se encuentra en la existencia de una profunda situación de discriminación que afecta a tales colectivos, enraizada a lo largo de siglos de historia. La falta de consulta para la imposición de una hidroeléctrica a pesar de las miles de vidas humanas en riesgo, la destrucción de comunidades enteras para la implementación de proyectos económicos, la venta a terceros de tierras históricamente ocupadas por pueblos indígenas o afrodescendientes, pueden ser expresión de esta discriminación.
241. Dada la relación entre discriminación y exclusión, y las actividades de extracción, explotación o desarrollo adoptadas en desmedro de sus derechos, la Comisión Interamericana llama la atención de los Estados sobre sus obligaciones internacionales respecto del principio de no discriminación e igualdad ante la ley, al momento de evaluar, permitir u otorgar concesiones, y supervisar las actividades de particulares relacionadas a proyectos de extracción y desarrollo. La CIDH ha establecido reiteradamente que el principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA⁴¹⁵. En efecto, tanto la Declaración como la Convención Americanas fueron

⁴¹³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párrs. 160-161. Ver también CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Yakye Axa Vs. Paraguay*. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 157(c). Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákrok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 171-182. Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 217.

⁴¹⁴ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146. Véase también Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Párr. 159 y ss.

⁴¹⁵ Véase, *inter alia*, CIDH. *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62, 5 de diciembre de 2011, párr. 1; y CIDH. “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1999, Capítulo VI. Lo mismo puede afirmarse, en general, en el ámbito de la ONU, conforme a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos: “La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la

inspiradas en el ideal de que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁴¹⁶. Así, sus artículos II, y 1.1 y 24, respectivamente, consagran el principio de no discriminación e igualdad ante la ley⁴¹⁷.

242. Conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana, el principio de igualdad y no discriminación es una protección que subyace a la garantía de todos los demás derechos y libertades, pues toda persona es titular de los derechos humanos consagrados en tales instrumentos y tiene derecho a que el Estado respete y garantice su ejercicio libre y pleno, sin ningún tipo de discriminación. Lo mismo se aplica a la segunda parte del artículo II de la Declaración Americana⁴¹⁸. En palabras de la Corte Interamericana, “el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, ya que dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos ‘sin discriminación alguna’. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatible con la misma”⁴¹⁹.
243. Por su parte, el artículo 24 de la Convención consagra el derecho a la igualdad ante la ley y a recibir igual protección legal, sin discriminación, al igual que la primera parte del artículo II de la Declaración Americana⁴²⁰. Este derecho supone la prohibición de toda diferencia de trato arbitraria, de forma que toda distinción, restricción o exclusión por parte del Estado que, aunque prevista en ley, no fuera objetiva y razonable, sería violatoria del derecho a la igualdad ante la ley. Es decir, los artículos 24 de la Convención Americana y II de la Declaración Americana

igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos” (ONU. Comité de Derechos Humanos. Recomendación General No. 18. *No discriminación*. CCPR/C/37, 10 de noviembre de 1989, párr. 1).

⁴¹⁶ Declaración Americana, Preámbulo.

⁴¹⁷ Declaración Americana, artículo II: “Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Convención Americana, artículo 1.1: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”; y artículo 24: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Véase, asimismo, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, Preámbulo (adoptada por la Asamblea General de la OEA en La Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013); la Carta de la OEA, artículo 3.I; y la Carta Democrática Interamericana, artículo 9.

⁴¹⁸ Declaración Americana, artículo II, en lo pertinente: Todas las personas “tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

⁴¹⁹ Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 224; Corte IDH. *Caso Atala Riff y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 78; y Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53.

⁴²⁰ Declaración Americana, artículo II, en lo pertinente: “Todas las personas son iguales ante la Ley”.

resultarían violados si “la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna”⁴²¹.

244. Igualmente, recuerda que los derechos a la igualdad ante la ley, a la igualdad de trato y a la no discriminación implican que los Estados establezcan los mecanismos legales necesarios para aclarar y proteger el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas y tribales, al igual que se protegen los derechos de propiedad en general bajo el sistema jurídico doméstico⁴²². Los Estados violan los derechos a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley y a la no discriminación cuando no otorgan a los pueblos indígenas y tribales “las protecciones necesarias para ejercer su derecho de propiedad plena y equitativamente con los demás miembros de la población”⁴²³.
245. La falta de protección igualitaria de la propiedad indígena y tribal puede expresarse en la existencia de una atención distinta y más preferente a la propiedad privada individual, que contrasta con la situación de desprotección en que se encuentran las tierras y territorios históricamente ocupados por estos colectivos. Asimismo, mantener o incorporar normas o políticas que conlleven la denegación de pueblos indígenas o tribales para implementar un proyecto extractivo o de desarrollo, representa una grave violación del principio de no discriminación y no sería compatible con el derecho de los pueblos indígenas y tribales a pertenecer a un grupo étnico diferenciado con sus propias características sociales, económicas y culturales. Apuntaría, en cambio, a su desintegración o asimilación con el objetivo de cumplir con los fines de determinada política o norma.
246. Igualmente, la Comisión quisiera destacar con preocupación la situación de discriminación estructural, profundamente arraigada, en la que se encuentran las comunidades afrodescendientes. Asimismo, reitera su preocupación en el sentido de que “los principios de igualdad y no discriminación aún no se encuentran completamente garantizados para las [comunidades] afrodescendientes de las Américas”⁴²⁴, incluso en el contexto de actividades extractivas, de desarrollo o inversión que puedan afectar sus derechos colectivos. Además, la Comisión resalta que tales comunidades enfrentan importantes obstáculos en relación con sus

⁴²¹ Véase, respecto de la distinción entre los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, pár. 226.

⁴²² CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, pár. 155. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, pár. 61.

⁴²³ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, pár. 171. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, pár. 61.

⁴²⁴ CIDH. *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62, 5 de diciembre de 2011, pár. 101.

128 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales⁴²⁵, lo que perpetúa su situación de pobreza, exclusión y violencia.

Exclusión y desigualdad respecto de pueblos indígenas y afro-descendientes en Honduras

Durante su visita *in loco* a Honduras de diciembre de 2014, la Comisión Interamericana fue informada de que los pueblos indígenas y afrodescendientes sufren mayores niveles de pobreza que el resto de la población del país. Los pueblos indígenas y afrodescendientes presentan niveles de alfabetización más bajos que el resto de la población, altos niveles de desnutrición y una elevada tasa de enfermedades contagiosas e infecciones. Estas desigualdades se acentúan en mujeres indígenas y afrodescendientes. Asimismo, la CIDH fue informada que la tasa de mortalidad materna de mujeres indígenas es considerablemente mayor que respecto de mujeres no indígenas.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil informaron que existen 837 proyectos mineros potenciales, lo cual en términos territoriales significaría casi el 35% del territorio nacional. La sociedad civil informó a la CIDH que existen 98 concesiones mineras en los Departamentos de Lempira y Santa Bárbara. Asimismo, informó que hay 76 proyectos hidroeléctricos con estudio de factibilidad finalizado y/o contrato de operación aprobado en 14 de los 18 departamentos del país (Atlántida, Colón, Comayagua, Copán, Cortés Francisco Morazán, Intibuca, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Olancho, Patuca, Santa Bárbara, y Yoro). En relación con las empresas que desarrollan estos proyectos, afirmó un miembro de un pueblo indígena en La Ceiba “no quieren respetar nuestra cultura, no quieren respetar nuestra tradición, es más nos engañan, nos dicen que habrá empleo y eso es una farsa”. Al respecto, la CIDH fue informada que los megaproyectos se estarían desarrollando en las tierras de pueblos indígenas y utilizando sus recursos naturales, sin procesos de consulta previa, libre e informada. En cuanto a los megaproyectos desarrollados en territorio indígena.

Igualmente, se denunció que procesos de concesiones a empresas han estado acompañados de gran represión a los pueblos, quienes habrían sido desalojados forzosamente, “Hay zozobra en las tierras por los despojos y desalojos hacia la Comunidad Garífuna”, afirmó un miembro del pueblo Garífuna a la CIDH. Por otra parte, la CIDH también fue informada sobre el impacto desproporcionado que tendría la producción extensiva de palma africana en el territorio norteño del país en el pueblo Garífuna. Asimismo, la CIDH recibió información preocupante sobre el impacto de las actividades humanas en la profundización de la situación de pobreza de estas comunidades. Por ejemplo, la Comunidad Garífuna de Santa Rosa indica que debido a trabajo de empresarios que cultivan la palma africana en el Departamento de Colón, se cambió el curso del río Aguan, lo cual habría

⁴²⁵

CIDH. *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62, 5 de diciembre de 2011, párr. 102.

tenido consecuencias devastadoras en su medio ambiente, y en su acceso al agua, dada la alta salinización de la misma.

Las organizaciones de sociedad civil indicaron que no existe legislación o reglamentación que hagan efectivos los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado desde 1994. Denunciaron que la Ley de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDES), “ha colocado al pueblo Garífuna en un peligro inminente de ser expulsado de la costa norte de Honduras”. Así, alegan que esta ley contempla la creación de “ciudades modelo”, y que cinco de ellas abarcan comunidades Garífuna, las cuales no habrían sido consultadas al respecto⁴²⁶.

⁴²⁶

CIDH. *Observaciones Preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Comunicado de prensa 146A/2014. 5 de diciembre de 2014.

CAPÍTULO 4

IMPACTO EN EL PLENO GOCE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

IMPACTO EN EL PLENO GOCE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

247. A través de sus distintos mecanismos, la CIDH ha venido recibiendo a lo largo de los años información sobre múltiples formas en que los proyectos y planes de extracción, explotación o desarrollo afectan el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes. La Comisión Interamericana ha podido observar este impacto con relación a distintos pueblos y comunidades en varios países del continente. Valiéndose de los distintos mecanismos ante la Comisión, numerosos pueblos indígenas y tribales han dado a conocer la afectación de sus derechos a causa de la implementación de proyectos de esta naturaleza, ya sea a través de casos contenciosos⁴²⁷, medidas cautelares⁴²⁸, audiencias públicas, en visitas realizadas por la CIDH seguidas de informes de país o comunicados de prensa⁴²⁹, entre otros. Ello llevó a afirmar a la CIDH en su *Informe sobre los Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales* que:

Los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar a las poblaciones indígenas con consecuencias particularmente graves, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran, por lo cual representan un peligro mortal para su supervivencia en tanto pueblos, especialmente en los casos en que la fragilidad

⁴²⁷ Véase *inter alia* CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, 23 de junio de 2006; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros Vs. Ecuador, 26 de abril de 2010.

⁴²⁸ La CIDH ha conocido bajo el mecanismo de medidas cautelares situaciones referidas a, entre otras, los siguientes pueblos y comunidades: Comunidades Indígenas Mayas (Belice); Comunidad de San Mateo de Huanchor (Perú); Comunidades Indígenas Ngöbe y otras, Panamá; Comunidades del Pueblo Maya (Sipakapense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala; Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará (Brasil).

⁴²⁹ Véase *inter alia* CIDH. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Capítulo IX. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52. 9 marzo 2001. párrs. 38 y 42. CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil*, Capítulo 6-1, OEA/SerieL/V/II.97 Doc. 29 rev.1, 29 de septiembre de 1997.

134 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

ecológica de sus territorios coincide con su debilidad demográfica⁴³⁰.

248. Si bien el impacto de estos proyectos en los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes ha sido una constante a través de los años, es preocupante para la CIDH notar que recientemente y cada vez con mayor frecuencia, recibe información sobre profundos impactos que estas actividades tienen en los derechos humanos de estos colectivos en la región. El presente capítulo representa un esfuerzo de la CIDH por visibilizar algunos de los impactos que la implementación de proyectos extractivos, de explotación o desarrollo tiene en los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Ha sido elaborado con base en la información recibida en los últimos años por la Comisión en audiencias, visitas, informes de país y actividades de monitoreo, en general. Igualmente, la CIDH toma nota de que la cuestión de los efectos adversos de actividades de esta naturaleza sobre los derechos de los pueblos indígenas ha sido tratada por diversos mecanismos de las Naciones Unidas⁴³¹.
249. Los impactos son múltiples, complejos y se encuentran entrelazados con otras situaciones de vulneración de derechos, como la pobreza y pobreza extrema en la que se encuentran muchos pueblos y comunidades. De este modo, las actividades humanas profundizan estas situaciones generando nuevos escenarios de vulneración de derechos que se entrelazan con los ya existentes, muchas veces de larga data. No se pretende en este apartado hacer un diagnóstico exhaustivo ni una relación completa y acabada de los impactos en estos contextos, sino evidenciar la gravedad y complejidad de la situación a través de patrones generales identificados, ilustrados a través de ejemplos representativos. La CIDH es consciente que hay cientos de pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, además de las que se mencionan aquí, que ven afectados a diario sus derechos en el contexto de la implementación de proyectos de esta naturaleza. Las referencias que se hacen en los párrafos siguientes, deben servir para enfatizar la ineludible exigencia de elaborar indicadores que permitan evaluar de manera más concreta el impacto en los derechos humanos de la implementación de proyectos extractivos, de explotación y desarrollo en los países del continente y atender, de modo prioritario, los efectos negativos que algunas de estas actividades están generando en los derechos humanos de estos colectivos.

⁴³⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 205.

⁴³¹ Entre los mecanismos que se han referido al respecto, se encuentran los órganos creados en virtud de tratados [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: observaciones generales No. 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto); los desalojos forzados, párr. 10, y No. 15 (2002) sobre el derecho al agua, párrs. 7 y 16; Comité sobre los Derechos del Niño, observaciones generales No. 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, párr. 16, y No. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño.]; el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas [A/HRC/EMRIP/2012/CRP.1 y A/HRC/21/55] y el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas [véase A/HRC/24/41 y A/HRC/FBHR/2012/CRP.1]. Citado por: ONU. Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos. *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. A/68/279. 7 de agosto de 2013. párr. 1.

A. **Derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, así como de las comunidades afrodescendientes, sobre sus tierras, territorios y recursos naturales**

250. Los impactos de la imposición de actividades mineras, madereras, petroleras, entre otras, en los derechos de los pueblos indígenas ha sido ampliamente informado a la CIDH. A partir de la información a su alcance, la Comisión ha podido observar que entre los principales impactos de la implementación de tales proyectos se encuentran la disminución de la cantidad y calidad de fuentes de agua; el empobrecimiento de suelos agrícolas; la alteración de los sistemas de producción propios; la disminución de la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general; y la afectación al equilibrio que constituye la base de la reproducción étnica y cultural de los pueblos indígenas.
251. La CIDH advierte que, en ocasiones, las concesiones o proyectos se superponen a casi la integralidad del territorio ancestral de los pueblos indígenas⁴³² y, que son autorizados en abierta contravención con la concepción de desarrollo propia de estos pueblos⁴³³. Es de especial preocupación los casos reportados en que la implementación de proyectos de extracción, explotación o desarrollo pone en riesgo su existencia física y cultural como pueblo al no tener opción de continuar con sus planes de vida, pues los mismos resultarían de imposible realización⁴³⁴.

Visiones de pueblos indígenas en Ecuador

Dirigentes del pueblo Shuar en Ecuador expresaron ante la CIDH que la política extractiva en Ecuador va en contravía, no solo de principios constitucionales que incluyen el buen vivir y la plurinacionalidad, sino que también contra la cosmovisión de este pueblo. Explicaron que:

“Queremos decir que los Shuar no son se oponen al desarrollo que dice el gobierno, el ejército y las empresas. Se tiene una experiencia por más de 40 años de una petrolera en la Amazonia donde hay varias nacionalidades. Pero ese desarrollo que hablan no compagina con el pensamiento del pueblo. El desarrollo

⁴³² CIDH. *Audiencia sobre el derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014; *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013; y *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014

⁴³³ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de paz en Colombia*. 149º Período de Sesiones, 31 de octubre de 2013; y *Audiencia sobre Situación de derechos humanos del pueblo Asháninka en Perú*, 138º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2010.

⁴³⁴ CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013.

136 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

que hablan las empresas es acumular los bienes. Por el contrario, nosotros decimos que el hombre debe desarrollarse de acuerdo a sus necesidades, no acumulando, no destruyendo, pero eso no sucede dentro del desarrollo planteado por las empresas y el Estado. Es en esto que estamos en desacuerdo y pedimos al Estado que de acuerdo a la Constitución se debe garantizar a los pueblos indígenas, pero contrario a ello, mata”⁴³⁵.

Asimismo, pueblo Kichwa de Sarayaku actualmente cuenta un plan de vida, orientado a restablecer el *Sumak Kawsay*, que significa “mantener un territorio sano sin contaminación, una tierra productiva y abundante de recursos naturales que asegura la soberanía alimentaria y, también, tener una organización propia, sustentable y libre, y vivir en armonía con los conceptos de desarrollo del pueblo Kichwa de Sarayaku”. El objetivo del plan es garantizar la continuidad de la vida social, cultural, política, organizativa de Sarayaku a través de la implementación y ejecución de acciones y programas que aseguran y mantienen el *Sumak Kawsay* de los pueblos originarios amazónicos y la selva viviente⁴³⁶.

252. Asimismo, la CIDH ha recibido constantes denuncias que indicarían que, por motivos vinculados a los intereses de terceros en las tierras y territorios indígenas o tribales, los Estados no estarían cumpliendo con su obligación de reconocer, titular, delimitar y demarcar estos territorios, deberes ampliamente desarrollados por los órganos del sistema interamericano⁴³⁷. Además se informó que, aquellos casos en que existen procesos de titulación abiertos, no estarían avanzando de conformidad con la garantía del plazo razonable⁴³⁸. A ello se suma que, en territorios indígenas ya titulados, los Estados estarían faltando a su obligación de sanearlos y protegerlos frente a terceros⁴³⁹.
253. De acuerdo a la información recibida, en su lugar, se estaría favoreciendo el otorgamiento de concesiones o permisos para proyectos de extracción, explotación o desarrollo no consultados ni consentidos por los pueblos indígenas⁴⁴⁰. De este

⁴³⁵ Véase por ejemplo CIDH. Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador. 154º Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015.

⁴³⁶ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁴³⁷ CIDH. *Audiencia sobre dificultades legales para el reconocimiento y titulación de tierras indígenas en Guatemala*, 140º Período de Sesiones, 25 de octubre de 2010. CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*. Capítulo VI. Los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997, párr. 62; y *Audiencia sobre el Derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá*, 133º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2008.

⁴³⁸ CIDH. *Audiencia sobre el Derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014; y *Audiencia sobre Denuncias de ocupación de los territorios de los pueblos indígenas en Costa Rica*, 147º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2013.

⁴³⁹ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014; y *Audiencia Caso 12.548 – Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz, Honduras*, 127º Período de Sesiones, 2 de marzo de 2007.

⁴⁴⁰ CIDH. *Audiencia sobre la Situación general de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 140º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2010; *Audiencia Caso 12.094 - Asociación de Comunidades*

modo, se fomenta la presencia de terceros, colonos o funcionarios de las empresas o entidades estatales, que buscan hacerse de las tierras de los pueblos indígenas mediante diversos medios. Sobre este aspecto, la CIDH ha recibido información que indica que entre los mecanismos utilizados se encuentra la obtención de títulos individuales superpuestos, la nulidad de títulos colectivos, la imposición de servidumbres administrativas e incluso, el uso de la violencia bajo la aquiescencia de los Estados⁴⁴¹. Así por ejemplo, la Comisión fue informada de que, a causa de la implementación del canal transoceánico en Nicaragua, el proceso de titulación de tierras de los pueblos Rama y Criol, no sólo se ha interrumpido, sino que se presentan serias regresiones dado que su construcción exigirá la expropiación de tierras ancestrales y el desplazamiento de comunidades⁴⁴².

254. La Comisión identifica que un problema en la región consiste en que los Estados a menudo limitan las obligaciones de protección del territorio indígena, a las tierras que cuentan con cierto tipo de reconocimiento formal. No obstante, con frecuencia estas constituyen sólo una fracción de aquellas a las que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho y que darían lugar a la exigencia del derecho a la consulta y el consentimiento. Cabe recordar que, “[l]as garantías de protección del derecho a la propiedad bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos pueden ser invocadas por los pueblos indígenas y tribales respecto de territorios que les pertenecen, pero que aún no han sido titulados formalmente, demarcados o delimitados por el Estado”⁴⁴³. Así, las obligaciones estatales referidas son exigibles con relación a las tierras y territorios que tradicionalmente ocupan, y no sólo aquellas reconocidas en el derecho interno. Como ha expresado la Comisión, en la línea de la jurisprudencia de la Corte, “los Estados no pueden otorgar concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales que se encuentran en los territorios que no han sido delimitados, demarcados o titulados, sin consulta efectiva y sin el consentimiento informado del pueblo”⁴⁴⁴.

Aborígenes Lhaka Honhat, Argentina, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009; Audiencia Medidas Cautelares y Petición 592/07 - Hul'qumi'num Treaty Group, Canadá, 133º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2008; y Audiencia Petición 592/07 y Medidas Cautelares 110/07 – Hul'qumi'num Treaty Group, Canadá, 134º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2009

⁴⁴¹ CIDH. *Audiencia sobre dificultades legales para el reconocimiento y titulación de tierras indígenas en Guatemala*, 140º Período de Sesiones, 25 de octubre de 2010. CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los afrocaribeños, campesinos e indígenas del Cantón de Talamanca*, Costa Rica, 140º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2010. CIDH. *Audiencia sobre la Situación de la propiedad comunal indígena en Nicaragua*, 138º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2010. *Audiencia sobre Denuncias de violación de derechos humanos de pueblos indígenas en Costa Rica*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014.

⁴⁴² Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

⁴⁴³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 103. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 153.

⁴⁴⁴ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 103. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 153-2. Corte IDH.

138 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

255. La CIDH ha sido informada también sobre tierras y territorios indígenas que serían recortados arbitrariamente en los procesos de titulación, con el fin de facilitar el otorgamiento de permisos, concesiones o autorizaciones para proyectos de distinta índole, como habría ocurrido en el proceso de titulación de algunos pueblos indígenas de la Amazonía⁴⁴⁵. Igualmente, se ha reportado la apropiación u ocupación ilegal de terceros en tierras y territorios ancestrales, quienes no respetan las formas de vida propias de los pueblos indígenas, les generan gran incertidumbre y angustia, e impiden que puedan vivir dignamente en condiciones de tranquilidad y paz con sus territorios⁴⁴⁶.

Los pueblos indígenas en la Costa del Caribe de Nicaragua

La CIDH ha sido informada sobre una situación de violencia derivada de la falta de protección por parte del Estado nicaragüense, de la integridad territorial de los pueblos indígenas. Organizaciones indígenas y de la sociedad civil indicaron a la CIDH la necesidad de finalizar el proceso de demarcación y titulación de tierras, específicamente su última etapa, relativa al saneamiento. Ello de conformidad con la Ley No. 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Ríos, Bocay, Coco, Indio y Maizy. Según la información recibida, ante la falta de saneamiento, personas naturales o jurídicas continuarían alegando haber adquirido legalmente propiedades dentro de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, por lo que se asentarían en ellos. Se ha indicado que esto habría generado que la situación de la costa del Caribe se haya deteriorado severamente desde el 2014, elevándose el número de agresiones por armas de fuego, los asesinatos, así como el número de personas que han tenido que huir de sus hogares⁴⁴⁷.

256. La CIDH ha tenido conocimiento de que, en ocasiones, quienes ocupan ilegalmente los territorios indígenas, realizan actos de intimidación o violencia contra miembros de estos pueblos⁴⁴⁸. Preocupa a la CIDH advertir los constantes reportes sobre conflictos territoriales entre pueblos indígenas y tribales, y colonos u otras

Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 194(a).

⁴⁴⁵ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la región amazónica*, 143º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2011 y *Audiencia sobre el Derecho a la propiedad colectiva de las tierras de los pueblos indígenas en Panamá*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012.

⁴⁴⁶ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de las comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas del Norte del Cauca, Colombia*, 137º Período de Sesiones, 5 de noviembre de 2009; y CIDH. *Audiencia sobre Denuncias de ocupación de los territorios de los pueblos indígenas en Costa Rica*, 147º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2013.

⁴⁴⁷ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de pueblos indígenas y afrodescendientes en la Costa del Caribe de Nicaragua*, 156º Período de Sesiones, 20 de octubre de 2015.

⁴⁴⁸ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias de ocupación de los territorios de los pueblos indígenas en Costa Rica*, 147º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2013; y CIDH. *Audiencia sobre la tenencia de la tierra y derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, 141º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2011.

personas interesadas en apropiarse de sus tierras tradicionales, sin que haya una respuesta adecuada por parte del Estado, orientada a protegerlos indígenas de hechos de violencia dirigidos⁴⁴⁹. Igualmente, con alarmante frecuencia tales actos quedarían en la impunidad⁴⁵⁰. Por ejemplo, algunos pueblos indígenas en Costa Rica informaron a la CIDH en 2013 que existe una grave situación de invasión de las tierras y territorios ancestrales, y que, según fue informado, se habría ofrecido como medida protección retirar a los indígenas afectados de su territorio, en lugar de hacerlo con los terceros que serían ocupantes ilegales⁴⁵¹.

257. Se ha informado, además, sobre el establecimiento inconsulto de áreas naturales protegidas sobre tierras y territorios indígenas que, a menudo, pasan a ser espacios administrados por los Estados. Por lo general, ello trae consigo el establecimiento de limitaciones a la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, que no tienen en cuenta los usos propios y pueden suponer una restricción arbitraria a su derecho al uso y goce de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y que han utilizado tradicionalmente.
258. Al respecto, la CIDH recuerda que, conforme ha señalado anteriormente, la conservación ambiental es un importante imperativo público, pero no puede perseguirse a costa de la negación de los derechos de los pueblos indígenas⁴⁵². La Comisión ha explicado que “en algunos casos el establecimiento de áreas naturales protegidas puede constituir una forma de limitación o privación del derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales, derivada de la imposición unilateral, por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute por motivos de interés público, en este caso la conservación de la naturaleza”⁴⁵³.
259. Teniendo ello en cuenta, la CIDH reitera que cuando el establecimiento de áreas protegidas afecta los territorios indígenas, también son aplicables las garantías especiales mencionadas anteriormente en referencia a los proyectos de extracción, explotación o desarrollo⁴⁵⁴. De manera similar, la Corte Interamericana ha

⁴⁴⁹ Véase *inter alia* CIDH. *Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 825; *Audiencia sobre Denuncias de ocupación de los territorios de los pueblos indígenas en Costa Rica*, 147º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2013; *Informe sobre Venezuela. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, VII. D. párr. 1062-1071; *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52, 9 marzo 2001. Capítulo IX. párr. 41; e *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997, Capítulo VI.

⁴⁵⁰ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias de ocupación de los territorios de los pueblos indígenas en Costa Rica*, 147º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2013.

⁴⁵¹ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias de ocupación de los territorios de los pueblos indígenas en Costa Rica*, 147º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2013

⁴⁵² CIDH. *Pueblos Kaliña y Lokono, Suriname*. Informe de Fondo No. 79/13. Caso 12.639. 18 de julio de 2013. párr. 134.

⁴⁵³ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 222.

⁴⁵⁴ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 222.

140 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

establecido en el contexto de la creación de áreas protegidas que, para garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, los Estados deben asegurar la participación efectiva de los miembros o comunidades indígenas afectadas de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en cualquier plan o decisión que pueda afectar sus tierras tradicionales y restringir el uso y goce de estas tierras, para garantizar que dichos planes o decisiones no nieguen su supervivencia como pueblo indígena⁴⁵⁵. La CIDH considera que es precisamente para armonizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas con los fines conservacionistas, que el Estado debe llevar a cabo consultas libres, previas e informadas en las que se garantice la participación efectiva de los pueblos indígenas afectados⁴⁵⁶. Preocupa a la CIDH advertir que la información recibida da cuenta del otorgamiento de permisos o concesiones para fines no compatibles con la protección ambiental y los derechos de los pueblos indígenas y tribales⁴⁵⁷.

Creación de áreas naturales protegidas y su uso para fines incompatibles con la conservación ambiental en países de Centroamérica

La CIDH fue informada que en la región de Bocas del Toro, Panamá, se habrían declarado áreas naturales protegidas tierras y territorios tradicionalmente habitados por comunidad Ngobe, Naso y Bribri. Según la información recibida, luego de ello se habrían otorgado concesiones administrativas para implementar centrales hidroeléctricas⁴⁵⁸. Ello ha sido advertido por el ex Relator de Naciones Unidas James Anaya, quien constató *inter alia* que el Bosque Protector de Palo Seco fue creado en 1983 cuando varias comunidades ngöbe estaban ya establecidas en el área y que en 2007 se autorizó a una empresa a llevar adelante un proyecto hidroeléctrico que supondría la inundación de aproximadamente 250 hectáreas a lo largo del río Changuinola⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ Corte I.D.H. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 157.

⁴⁵⁶ CIDH. *Pueblos Kaliña y Lokono, Suriname*. Informe de Fondo No. 79/13. Caso 12.639. 18 de julio de 2013.

⁴⁵⁷ Asimismo, el Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas ha manifestado que “el establecimiento de áreas protegidas como parques nacionales y reservas de la fauna silvestre implica frecuentemente el desplazamiento forzado de grandes extensiones de tierras indígenas, el colapso de sus formas tradicionales de tenencia de la tierra y su empobrecimiento, lo que ha conducido a numerosos conflictos sociales”. El Relator Especial también ha subrayado “la necesidad de nuevos paradigmas para las áreas protegidas que restaren los derechos indígenas violados y los respeten en el futuro” reiterando que “la defensa de los derechos humanos debe ser prioritaria en las campañas ambientalistas (...). ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, UN Doc. A/HRC/4/32, 27 de febrero de 2007, párrs. 22-23.

⁴⁵⁸ CIDH. *Audiencia sobre la Situación del derecho de propiedad y al medio ambiente sano de pueblos indígenas en Bocas del Toro, Panamá*. 154º Período de Sesiones. 20 de marzo de 2015.

⁴⁵⁹ ONU. Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. *Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)*, 7 de septiembre de 2009. A/HRC/12/34/Add.5.

Una situación similar se presenta en Honduras, pues según la información recibida por la CIDH, diversas comunidades del pueblo Garífuna han visto restringidos sus derechos sobre sus tierras y territorios tradicionales a causa de la creación de áreas naturales protegidas, sin llevar a cabo un proceso de consulta previa. De acuerdo a lo informado a la CIDH, 28 de las 46 comunidades garífunas existentes en Honduras se encuentran dentro del núcleo de áreas protegidas o en su zona de amortiguamiento. Al mismo tiempo, la Comisión ha sido informada que, tras haberse declarado área protegida, se restringiría el acceso al área por parte de los miembros de las comunidades imposibilitando el desarrollo de prácticas culturales tradicionales, se permitiría que terceros ocupen zonas reivindicadas por comunidades garífuna como de ocupación ancestral, así como también se autorizaría que ciertas áreas sean destinadas a grandes construcciones turísticas⁴⁶⁰.

260. Igualmente, la CIDH ha identificado casos en los que los territorios indígenas o parte de los mismos, han sido expropiados arbitrariamente para la ejecución de proyectos extractivos o de desarrollo. Por ejemplo, la CIDH resalta las constantes denuncias por la construcción del denominado “Canal Interoceánico” en Nicaragua, según las cuales la concesión del proyecto fue otorgada sin licitación pública y sin consulta ni consentimiento de los pueblos indígenas y tribales afectados, quienes se verían privados de realizar sus principales actividades de autoconsumo, indispensables para la seguridad alimentaria de sus pueblos. Según se informó, sus territorios serían expropiados, afectando el 40% del territorio de los Pueblos Rama y Creole, bajo un marco legal que se habría sido promulgado en contravención a los estándares interamericanos en la materia sobre pueblos indígenas con el objetivo de asegurar la viabilidad del proyecto⁴⁶¹. Se ha reportado también que, en virtud a proyectos turísticos en la región de Bocas del Toro, Panamá o en la Bahía de Tela en Honduras, las comunidades indígenas y tribales vienen siendo afectadas como a través de la venta o despojo ilegal de sus tierras, desalojos arbitrarios y quema de sus viviendas, destrucción de su producción agrícola, entre otros⁴⁶².
261. La CIDH considera que muchos de los impactos por la imposición de proyectos extractivos, explotación o desarrollo se relacionan estrechamente con el problema estructural identificado en la región consistente en que concesiones, autorizaciones y permisos de toda índole se otorgan sin cumplir con el derecho a la participación efectiva, incluyendo la consulta y en su caso, el consentimiento

⁴⁶⁰ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁴⁶¹ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014; y *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las mujeres indígenas en Nicaragua*. 153º Período Ordinario de Sesiones. 28 de octubre de 2014. CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

⁴⁶² Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales⁴⁶³. Asimismo, se ha reportado reiteradamente a la Comisión que, cuando tales procesos de consulta tienen lugar, no se han llevado a cabo en observancia de las garantías establecidas por los órganos del sistema interamericano en la materia, ni están dirigidos a garantizar los derechos de estos pueblos y comunidades⁴⁶⁴.

262. De otro lado, un aspecto de especial preocupación es la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial frente a terceros no indígenas que realizan proyectos o actividades en sus territorios ancestrales en contravención del principio de no contacto. Como ha indicado la CIDH, el contacto ha traído consecuencias devastadoras para estos pueblos, en tanto “gran parte de las situaciones de riesgo a la vida e integridad de estos pueblos son generadas por el contacto, ya sea directo o indirecto”⁴⁶⁵. En particular, la CIDH ha recibido información sobre serias amenazas a los pueblos en aislamiento voluntario en los Estados de Sudamérica⁴⁶⁶. Los pueblos en aislamiento en Bolivia, por ejemplo, se encontrarían desprotegidos jurídicamente ante la ausencia de voluntad para garantizar sus derechos. En Brasil, los pueblos en aislamiento de los Ríos Madeira y Xingú se verían amenazados por hidroeléctricas, y por la presencia de madereros y *garimpeiros* (mineros ilegales) en sus territorios ancestrales⁴⁶⁷. En Paraguay, existen denuncias por la falta de acción frente a la grave situación de los Ayoreo, quienes se enfrentan a la deforestación de sus territorios. Igualmente, en Colombia, los Nukak Makuk estarían afectados por la presión territorial del conflicto armado interno y proyectos de desarrollo o extracción⁴⁶⁸. En el caso de los pueblos en aislamiento Taegeri y Taromenani del Ecuador, la CIDH recibió información sobre

⁴⁶³ CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región andina*, 141º Período de Sesiones, 29 de marzo de 2011; *Audiencia sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012; *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010; y *Audiencia sobre dificultades legales para el reconocimiento y titulación de tierras indígenas en Guatemala*, 140º Período de Sesiones, 25 de octubre de 2010.

⁴⁶⁴ CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas en Chile*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 27 de marzo de 2014; *Audiencia sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*, 146º Período de Sesiones, 1 de noviembre de 2012; *Audiencia sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas de Perú*. 137º Período de Sesiones, 3 de noviembre de 2009; *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013; *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 147º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013; y *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en Bolivia*, 147º Período de Sesiones, 15 de marzo de 2013.

⁴⁶⁵ CIDH. *Informe Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/13. 30 diciembre 2013. párr. 88.

⁴⁶⁶ CIDH. *Audiencia sobre Pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Sudamérica*, 146º Período de Sesiones, 4 de noviembre de 2012.

⁴⁶⁷ CIDH. *Audiencia sobre la situación de los pueblos en aislamiento voluntario en la Región Amazónica y el Gran Chaco*, 141º Período de Sesiones, 25 de marzo de 2011

⁴⁶⁸ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de los pueblos en aislamiento voluntario en la Región Amazónica y el Gran Chaco*, 141º Período de Sesiones, 25 de marzo de 2011.

la superposición de lotes petroleros con sus territorios ancestrales, entre otros actos graves contra su vida⁴⁶⁹.

263. En el caso de Perú, la CIDH ha sido informada sobre riesgos al territorio ancestral de pueblos indígenas en aislamiento que habitan la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTNKN), debido a la superposición parcial de la reserva con el lote petrolero 88, la inexistencia de puestos de control adecuados, la ausencia de un plan de protección efectivo, entre otros⁴⁷⁰. La CIDH toma nota, además, que según la información disponible el referido lote petrolero habría sido ampliado en contravención con salvaguardas especiales con las que cuenta la reserva. Igualmente, en el caso de la Reserva Territorial de Madre de Dios que recorren los pueblos indígenas en aislamiento Mashco Piro y otros, se informó a la CIDH que el Estado peruano habría otorgado concesiones forestales sobre extensiones territoriales fuera de la actual extensión geográfica de la reserva pero que forman parte del recorrido ancestral de los Mashco Piro⁴⁷¹. De acuerdo a la información presentada, existiría una fuerte presión territorial que ocasionaría que estos pueblos en aislamiento salgan de la reserva ya sea en busca de alimentos o para evitar el contacto con terceros que ingresarían ilegalmente a la reserva, pese a ser intangible⁴⁷².

Impacto sobre el territorio ancestral de los pueblos Tsimane, Mosetén y Tacana en Bolivia

La CIDH fue informada por representantes del Consejo Regional Tsimane-Mosetene que hacia el año 2006 se inició la ejecución del proyecto de Mejoramiento de la Carretera Yucumo-Rurrenabaque, que prevé ser concluido en el 2015. Informaron que esta carretera, de más de 100 km. de longitud, se encuentra ubicada a poca distancia de la “Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas”, territorio ancestral de los pueblos Tsimane, Mosetén y Tacana, ubicada entre las provincias Sud Yungas y Franz Tamayo del departamento de La Paz y la provincia General José Ballivián en el departamento del Beni. Estos tres pueblos indígenas habitan un territorio de 300 086 hectáreas, se encuentran distribuidos en 23 comunidades y cuentan con una población aproximada de 1800 personas. Según fue informada la CIDH, el Estado boliviano no llevó a cabo una consulta

⁴⁶⁹ CIDH. *Audiencia sobre el Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Ecuador*, 149º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2013. CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Ecuador*, 153º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2014; y *Audiencia sobre los Pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Sudamérica*, 146º Período de Sesiones, 4 de noviembre de 2012.

⁴⁷⁰ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTNKN) en Perú*, 150º Período de Sesiones, 24 de marzo de 2014; y *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú*, 149º Período de Sesiones, 1 de noviembre de 2013.

⁴⁷¹ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú–Medida Cautelar 262/05(Mashco Piro, Yora y Arahuaca) y Solicitud de Información 102/07(Kugpakori Nahua Nanti y otros)*, y 129/07, 130º Período de Sesiones, 12 de octubre de 2007.

⁴⁷² CIDH. *Audiencia sobre la Situación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú–Medida Cautelar 262/05(Mashco Piro, Yora y Arahuaca) y Solicitud de Información 102/07(Kugpakori Nahua Nanti y otros)*, y 129/07, 130º Período de Sesiones, 12 de octubre de 2007.

144 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

previa, libre e informada con los pueblos indígenas afectados con relación al proyecto, el cual hace parte de uno más amplio denominado Corredor Norte, que a su vez forma parte del proyecto IIRSA.

Expresaron que temen por los impactos que pueda generar, entre los que destacaron la expansión de la frontera agrícola, el avasallamiento o invasión al territorio indígena, cambios en sus formas de vida, impactos en reserva de la biosfera, cierre de fuentes naturales de drenaje de lluvias que provoca inundación en la parte alta donde se encuentra el territorio, entre otros. Enfatizaron que este territorio no solo está afectado por este proyecto sino que en la parte norte, se encuentran dos bloques hidrocarburíferos, razón por la cual se están implementando otras carreteras adicionales que permitan el acceso a la planta. Indicaron que un proyecto de hidroeléctrico y un ingenio azucarero que afectan a este territorio. “Todos estos proyectos que están vinculados a este proyecto de mejoramiento carretero, ninguno ha sido consultado al pueblo indígena, ni los que están ejecutándose ni lo que se van a ejecutar. Entonces ahí el pueblo indígena se pregunta ¿qué es lo que ellos van a hacer de ahora en adelante?”⁴⁷³

B. Derecho a la identidad cultural y libertad religiosa

264. A partir de la información recibida, la CIDH ha podido identificar que, con alarmante frecuencia, los proyectos extractivos, de explotación o desarrollo, autorizados muchas veces sin observar el derecho a la consulta y consentimiento de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, han tenido impactos profundos en su identidad cultural y libertad religiosa. La CIDH ha sido informada sobre numerosos casos en que tales proyectos o actividades han traído consigo la ruptura del tejido social y fragmentación comunitaria⁴⁷⁴. La Comisión observa con preocupación que en los casos más graves, el impacto puede llegar a suponer la pérdida total o serio deterioro de instituciones propias de su identidad étnica y cultural.
265. Según ha podido observar, la implementación de proyectos de esta naturaleza mella instituciones vitales de los pueblos indígenas y tribales, como sus propias formas de organización y liderazgo, la alteración de sus planes de vida o visiones de desarrollo, la creación o fomento de conflictos *intra* e *inter* étnicos, entre otros.

⁴⁷³ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁴⁷⁴ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

En particular, preocupa a la CIDH las alegaciones recibidas sobre la “compra de voluntades”, mediante regalos materiales o el “engaño” de líderes para favorecer la implementación de proyectos o actividades en sus territorios. Se ha reportado también el aumento de niveles de alcoholismo, drogadicción, delincuencia, prostitución, perturbación de la tranquilidad, violencia familiar, deterioro del comportamiento ciudadano, alteración de la organización social y comunal⁴⁷⁵. Igualmente, la CIDH ha recibido denuncias sobre la creación y fomento de liderazgos paralelos que atentarían contra las formas propias de organización institucional y política de los pueblos indígenas, así como de su derecho consuetudinario⁴⁷⁶. La afectación a la identidad cultural a través del debilitamiento y fragmentación de las instituciones representativas de los pueblos indígenas puede crear mayores dificultades para la realización de los procesos de consulta y en determinadas circunstancias, podría suponer una expresión de voluntad viciada de los pueblos indígenas⁴⁷⁷.

266. La CIDH observa, además, que la imposición de proyectos de esta naturaleza afecta negativamente el libre ejercicio de prácticas y ceremonias religiosas que son expresión de la identidad cultural de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes. La Comisión ha identificado que los lugares sagrados o religiosos son afectados por encontrarse superpuestos con áreas donde se busca realizar actividades extractivas y de desarrollo⁴⁷⁸. Esto podría implicar incluso la destrucción de los mismos como, por ejemplo, fue denunciado por algunos pueblos indígenas en México⁴⁷⁹. Igualmente, la CIDH ha sido informada sobre el impedimento por parte de terceros del acceso a sitios sagrados⁴⁸⁰ y la interferencia en la libre realización de ceremonias religiosas⁴⁸¹. Al respecto, recuerda que en casos en que los pueblos indígenas se han visto privados o

⁴⁷⁵ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por la minería en las Américas y responsabilidad de los Estados huéspedes y de origen de las empresas mineras*. 149º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013.

⁴⁷⁶ CIDH. *Audiencia sobre la situación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú*—Medida Cautelar 262/05(Mashco Piro, Yora y Arahauca) y Solicitud de Información 102/07(Kugpakori Nahua Nanti y otros), y 129/07, 130º Período de Sesiones, 12 de octubre de 2007; y *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) en Bolivia*, 147º Período de Sesiones, 15 de marzo de 2013. CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997, Capítulo VI. párr. 62.

⁴⁷⁷ La CIDH ha recibido información vinculada con los desafíos en la implementación efectiva de procesos de consulta en un número de audiencias que tomaron lugar durante su 156 periodo de sesiones, incluyendo las siguientes: *Situación de Derecho Humanos en el Contexto de las Actividades de la Industria de la Palma Aceitera en Guatemala* (22 de octubre de 2015); *Informes de Discriminación contra la Población Afrodescendiente en Colombia* (22 de octubre de 2015); y el *Impacto de las industrias extractivas sobre los sitios sagrados de los pueblos indígenas en Estados Unidos* (23 de octubre de 2015).

⁴⁷⁸ CIDH. *Audiencia sobre Medidas Cautelares y Petición 592/07 - Hul'qumi'num Treaty Group, Canadá*, 133º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2008; y *Audiencia sobre Petición 592/07 y Medidas Cautelares 110/07 – Hul'qumi'num Treaty Group, Canadá*, 134º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2009

⁴⁷⁹ CIDH. *Audiencia sobre tenencia de la tierra y derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, 141º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2011.

⁴⁸⁰ CIDH. *Audiencia sobre tenencia de la tierra y derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, 141º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2011.

⁴⁸¹ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010.

impedidos de realizar prácticas religiosas, la CIDH y la Corte Interamericana han considerado que se produce una violación del derecho a la identidad cultural, ligado íntimamente a las manifestaciones religiosas y espirituales de tales pueblos y sus miembros, las cuales forman parte de su patrimonio cultural⁴⁸².

Impactos en el pueblo Mapuche y sus sitios ceremoniales vinculados a proyectos hidroeléctricos en Chile

La Comisión ha recibido información preocupante sobre el impacto en el pueblo Mapuche por parte de proyectos hidroeléctricos en Chile, así como dificultades que estarían atravesando para la protección de sus derechos a través del mecanismo de consulta existente. En particular, la CIDH fue informada sobre el proyecto Central Hidroeléctrica Neltume, que tendría lugar en la Región de Los Ríos, y que buscaría la generación de 487 MW. Según la información al alcance de la Comisión, dicho proyecto tendría una diversidad de impactos en las comunidades mapuche de la zona. Se informó que la descarga de las aguas de la central al lago Neltume producirá un aumento variable en su nivel, lo cual aumentaría la frecuencia y duración de las inundaciones en el sector de Tranguil, y se afectaría a su vez el camino que conecta a los habitantes de la zona. Es sumamente preocupante advertir que, según fue informado, dicha variación del nivel del lago provocará también una inundación temporal y parcial de la cancha de *Nguillatun*, un espacio sagrado, que se ubica en la ribera del lago Neltume, para la época en que habitualmente se celebra la ceremonia del *Nguillatun*. Se indicó a la Comisión que las comunidades afectadas realizaron diversas gestiones mediante las cuales buscaron evidenciar las afectaciones que implica el proyecto, por lo cual el Servicio de evaluación ambiental (SEA) decidió realizar un proceso de consulta previa indígena. No obstante, la Comisión fue informada que dicho proceso ha sido seriamente cuestionado por las comunidades, dado dista enormemente de los estándares internacionales, motivo por el cual solo dos de las ocho comunidades afectadas estarán participando del proceso. Las comunidades presentaron una propuesta para que el proceso de consulta se realice conforme a los estándares internacionales en la materia, pero éstos habrían sido rechazados⁴⁸³.

Otra situación de preocupación para la CIDH se relaciona con el proyecto “Central Hidroeléctrica Añihuerraqui”, que se ubicaría en la comuna de Curarrehue, Región de La Araucanía, Chile. Según fue informado a la CIDH, dicho proyecto tendría una serie de impactos en las comunidades mapuche de la zona, entre los que destaca la afectación del Complejo Ceremonial Nguillatue Trancura,

⁴⁸² Corte IDH. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Fondo y Reparaciones, párr. 212-219 y CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. D. párrs. 160-162.

⁴⁸³ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

compuesto por el estero Pichitrankura, los cerros Ponuwemanque y Peñewe y la Pampa de Nguillatun. La Comisión recibió información que indica que se realizó un proceso de consulta indígena, en el cual las comunidades consultadas llegaron a la conclusión de que el proyecto resulta incompatible con su modo de vida y afectaría de manera irreparable sus derechos religiosos y culturales. Asimismo, se indicó a la CIDH que las comunidades consultadas expresaron en el proceso que las medidas de mitigación, compensación y reparación propuestas eran impertinentes. Pese a ello, el 14 de junio de 2015 el proyecto habría sido aprobado por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía⁴⁸⁴.

267. Otro impacto identificado se relaciona a la imposibilidad de los pueblos indígenas de realizar sus planes de vida, hecho que los puede sumergir en determinadas circunstancias en serios cuadros depresivos y angustia. Un ejemplo paradigmático de lo anterior se dio en el pueblo indígena Embera Katío de Colombia, afectado por la empresa minera Mande Norte⁴⁸⁵. Según la información recibida por la CIDH, se han presentado casos de suicidios que tendrían entre sus posibles causas, la imposibilidad de realizar sus ceremonias religiosas⁴⁸⁶. El impacto devastador en las formas de vida de los pueblos indígenas producto del conflicto armado interno, los desplazamientos forzados y proyectos de desarrollo, explotación o extracción en sus territorios, llevaría a que miembros de los pueblos indígenas pierdan el sentido, y valor de sus vidas y pretendan acabar con ellas⁴⁸⁷.

Impacto de actividades extractivas en los sitios sagrados de los pueblos indígenas en Estados Unidos de América

La CIDH ha recibido información sobre el impacto que las actividades de planes o proyectos de extracción o desarrollo están teniendo en sitios sagrados de los pueblos Navajo, San Carlos Apache y el Pueblo Laguna en Estados Unidos de América. La CIDH fue informada sobre la falta de protección adecuada a tales los sitios sagrados, violaciones a su derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, así como la ausencia de mecanismos judiciales o administrativos efectivos para proteger sus derechos. En particular, fue informada sobre afectaciones a los Picos de San Francisco por el uso de aguas

⁴⁸⁴ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁴⁸⁵ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010. Véase también: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Boletín Epidemiológico. Suicidio de Indígenas en Colombia. 2010-2014*.

⁴⁸⁶ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010.

⁴⁸⁷ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 147º Período de Sesiones, 1 de noviembre de 2013.

148 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

residuales tratadas para hacer nieve para el *Arizona Snowbowl Ski Resort* en Flagstaff, Arizona; la extracción de uranio en el Monte Taylor en Nuevo México; y la futura extracción de cobre en el área de Oak Flats, Arizona, mediante la creación de la que se considera la mina de cobre más grande de América del Norte⁴⁸⁸.

C. Derecho a la vida

268. La CIDH considera que uno de los efectos más graves de los proyectos o actividades extractivas, de explotación o desarrollo son las afectaciones a la vida de miembros de los pueblos indígena y tribales, así como aquellas situaciones en las cuales se pone en riesgo este derecho⁴⁸⁹. La CIDH observa con preocupación que se han presentado asesinatos de líderes, lideresas o miembros de estos pueblos y comunidades en contextos de oposición a proyectos de esta naturaleza⁴⁹⁰. La CIDH ha identificado que tales muertes, si bien en algunos casos son investigadas, en su mayoría, no se llega a determinar a los responsables y permanecen en la impunidad.

Violencia contra de líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador

Dirigentes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador denunciaron la escalada de violencia contra quienes lideran los procesos de defensa de este pueblo frente a actividades extractivas, consistentes en hostigamiento, amenazas, e incluso asesinato de líderes indígenas. Enfatizaron que las muertes generadas por los procesos de resistencia del pueblo Shuar permanecen en la impunidad. En particular, reportaron el asesinato de José Tendetza, dirigente de la comunidad Shuar de Yanúa, quien era un activo defensor de los derechos de su pueblo frente a las actividades extractivas en su territorio. Según la información recibida, en diciembre de 2014 el cuerpo sin vida de José Tendetza fue encontrado por un grupo de trabajadores mineros y fue entregado a la Policía. Indicaron que las

⁴⁸⁸ CIDH. *Audiencia sobre Impacto de las industrias extractivas sobre los sitios sagrados de los pueblos indígenas de Estados Unidos*, 156º Período de Sesiones, 23 de octubre de 2015.

⁴⁸⁹ CIDH. *Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 827

⁴⁹⁰ CIDH. *Audiencia sobre el Impacto de las actividades de empresas mineras canadienses sobre los derechos humanos en América Latina*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 28 de octubre de 2014; *Audiencia sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012; y *Audiencia la Situación de derechos humanos en la Amazonía peruana*, 137º Período de Sesiones, 3 de noviembre de 2009.

circunstancias de su muerte estarían asociadas a su oposición a proyectos extractivos, pero que aún no han sido esclarecidas por las autoridades. Solicitaron “se haga justicia” sobre estos hechos⁴⁹¹.

269. La CIDH advierte que con alarmante frecuencia asesinatos de autoridades, líderes o lideresas indígenas, así como defensores de sus derechos son considerados crímenes comunes, atribuidos a la violencia e inseguridad que existen en varios países. A pesar de denunciarse la presunta vinculación con sus actividades en defensa de los derechos humanos que pueden verse afectados por proyectos extractivos, de explotación o desarrollo, no se investiga diligentemente estas denuncias ni se sanciona a los posibles responsables materiales e intelectuales. La Comisión recuerda que como parte de la debida diligencia requerida en investigaciones sobre violaciones a los derechos de un defensor, la autoridad debe tomar en cuenta la actividad de éste para identificar los intereses que podrían haber sido afectados en el ejercicio de la misma y así poder establecer líneas de investigación e hipótesis del delito⁴⁹².

Dirigentes comunitarios y defensores ambientalistas asesinados en El Salvador

La CIDH fue informada que, entre 2008 y 2011, al menos cuatro personas habrían sido asesinadas en El Salvador por razones vinculadas presuntamente a sus actividades en defensa del medioambiente, en oposición a actividades mineras. Según informaron miembros de la Mesa Nacional frente a la Minería, en julio de 2009 fue asesinado Gustavo Marcelo Rivera Moreno; en diciembre de 2009 fueron asesinados Ramiro Rivera Gómez y Dora Alicia Sorto Rodríguez —quien estaba embarazada al momento—; y en junio de 2011, Juan Francisco Duran Ayala. De acuerdo a la información recibida, tales hechos fueron denunciados y se iniciaron los procesos respectivos ante la Fiscalía General de la República para que investigara a los autores materiales e intelectuales. Indican que únicamente con relación al asesinato de Marcelo Rivera fueron procesadas cinco personas que pertenecían a pandillas. Expresaron que, a pesar de haber denunciado que los asesinatos se encontraban vinculados a sus actividades de defensa de derechos frente a una empresa minera, cuyos directivos podrían estar implicados como autores intelectuales, la Fiscalía y Policía Nacional Civil no realizaron acciones para investigar debidamente tales denuncias⁴⁹³.

⁴⁹¹ Véase por ejemplo CIDH. Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador. 154º Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015.

⁴⁹² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 236.

⁴⁹³ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

270. Asimismo, la CIDH observa con suma preocupación que miembros de fuerzas de seguridad privada han sido acusados, en reiteradas ocasiones, de cometer violaciones a derechos de comunidades indígenas y sus miembros en el contexto de la defensa de la tierra y el territorio. Varios representantes indígenas han informado a la CIDH que se vive un gran temor y zozobra en pueblos y comunidades por actuaciones de intimidación y hostigamiento de guardias de seguridad privada y la impunidad en la que permanecen sus actos. Indicaron que la población suele acudir a autoridades estatales como la policía nacional, el Ministerio Público, autoridades de gobierno local, sin recibir respuesta. Asimismo, la CIDH ha recibido información que indica que guardias de seguridad privada participan en operativos junto con la fuerza pública, en la detención de ciudadanos, y en desalojos judiciales y extrajudiciales.

Actos de violencia contra miembros del pueblo Xinka y defensores de sus derechos frente a actividades mineras en Guatemala

Entre las situaciones informadas, la Comisión desea destacar la de las comunidades del pueblo Xinka de los Municipios de Casillas y San Rafael Las Flores, departamento de Santa Rosa; y de los municipios de Mataquescuintla y Jalapa, departamento de Jalapa. De acuerdo a información de público conocimiento, dichas comunidades se oponen hace varios años a la explotación minera por parte de la empresa Mina San Rafael, contexto en el cual ha sufrido varios hechos de amedrentamiento y violencia.

En particular, según la información al alcance de la CIDH, el 17 de marzo de 2013 se habría producido el secuestro de cuatro líderes del pueblo Xinka, logrando escapar dos de ellos, mientras que uno habría sido asesinado en el ínterin. Tales hechos habrían ocurrido cuando regresaban de una “consulta de buena fe” en Mataquescuintla y estarían involucrados personal de la empresa que brinda seguridad a la minera⁴⁹⁴. La información disponible sugiere que el 27 de abril de 2013 por lo menos diez manifestantes habrían sufrido un ataque con armas de fuego por parte de guardias de seguridad privada de la empresa, resultando heridos seis pobladores⁴⁹⁵. Según la información recibida, el jefe del servicio de seguridad de la empresa que habría ordenado esta agresión estaría siendo procesado y estaría detenido preventivamente, así como también un militar que se habría desempeñado como asesor de seguridad de la empresa⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib'Kej. *Informe preliminar sobre Violaciones a los derechos humanos durante el estado de sitio en Jalapa y Santa Rosa*. 2013. pp. 3-4. Información recibida en visita de agosto de 2013.

⁴⁹⁵ Brigadas internacionales de Paz. Alerta: Aumento de agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala, mayo de 2013. Información recibida por la CIDH en visita de agosto de 2013.

⁴⁹⁶ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

Otros hechos reportados dan cuenta que el 13 de abril del 2014, Edwin Alexander Reynoso y su hija de 16 años, Merilyn Topacio Reynoso Pacheco, dirigentes del movimiento de “Resistencia Pacifica en Defensa de los Recursos Naturales” de Mataquescuintla, Jalapa, sufrieron un atentado que terminó con la vida de la niña Merilyn Topacio Reynoso y generó lesiones a su padre⁴⁹⁷. Asimismo, la CIDH fue informada que el 11 de mayo de 2015 fue amenazado de muerte el director legal del Centro de Acción Legal Ambiental y Social (CALAS) y el 29 de julio de 2015 un desconocido disparó varias veces frente a la sede de CALAS. Según fue reportado, este hecho constituye un acto de intimidación al trabajo legal que CALAS viene realizando en el juicio contra el mencionado jefe de seguridad de la empresa.

271. Se reportó también que las comunidades o defensores de derechos humanos suelen denunciar los hechos a las autoridades, como el Ministerio Público, la Policía, el Juzgado local, u otra autoridad. No obstante, la información al alcance de la CIDH indica que, por lo general, no reciben la protección requerida, en tiempo oportuno. En concreto en casos de secuestros, se ha hecho referencia a la falta de una actuación inmediata y adecuada que pueda evitar la muerte de la persona amenazada. En ocasiones los líderes indígenas o dirigentes comunitarios no llegan siquiera a hacer una denuncia a la Policía porque se encuentran en lugares muy apartados. Otro elemento que identifica la CIDH es que estos hechos suelen permanecer en impunidad. Todo ello genera que pueblos indígenas o tribales vivan situaciones de temor y zozobra.
272. En vista de lo anterior, la CIDH recuerda que el derecho a la vida es fundamental y básico para el ejercicio de cualquier otro derecho, y se encuentra protegido por los artículos I de la Declaración⁴⁹⁸ y 4 de la Convención Americana⁴⁹⁹. Tanto el derecho a la vida como el derecho a la integridad personal, constituyen los mínimos indispensables para el ejercicio de cualquier actividad⁵⁰⁰. La protección al derecho a la vida, de conformidad con la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos, implica no sólo obligaciones de carácter negativo sino también positivo. En este sentido, además de existir una prohibición absoluta de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, los Estados se encuentran obligados a desarrollar acciones positivas que se traduzcan en la erradicación de ambientes incompatibles o peligrosos para la protección de los derechos humanos

⁴⁹⁷ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁴⁹⁸ El artículo I de la Declaración Americana establece que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”.

⁴⁹⁹ El artículo 4º de la Convención establece: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente [...]”.

⁵⁰⁰ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 42. Ver también, Corte I.D.H., Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 152.

y en el deber de generar las condiciones para eliminar las violaciones al derecho a la vida y la integridad personal por parte de agentes estatales o de particulares, de tal manera que puedan ejercer libremente sus actividades⁵⁰¹. En el contexto particular bajo análisis, la CIDH considera que una de las condiciones que ha dado lugar a hechos como los descritos, es la ausencia práctica de mecanismos efectivos para proteger tierras indígenas, y la falta de realización de procesos de consulta y consentimiento, siguiendo los estándares internacionales sobre la materia.

D. *Derecho a la salud, integridad personal y a un medio ambiente sano*

273. La CIDH ha identificado que los proyectos de extracción, explotación o desarrollo generan una serie de afectaciones a la integridad personal, salud y derecho a un medioambiente sano de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes.
274. En el caso de la minería, en particular, los impactos más frecuentemente reportados se refieren a la destrucción de ecosistemas donde se ubican las canteras, la remoción física de rocas, la afectación del sistema hidrológico, la contaminación del agua, explosiones, emisiones de polvo, entre otros. Asimismo, la CIDH ha sido informada sobre efectos nocivos en la salud de los pueblos indígenas debido a materiales químicos y tóxicos empleados para la extracción de minerales, sin las medidas de tratamiento necesarias⁵⁰². La implementación de este tipo de proyectos puede suponer una seria contaminación por el vertimiento de sustancias —como mercurio— en el medio ambiente, bosques y ríos tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas y tribales para su supervivencia física. Estas afectaciones pueden llegar a ser devastadoras en casos de proyectos mineros a gran escala o cuando se otorga un gran número de concesiones de pequeña escala sobre territorios indígenas⁵⁰³.
275. La Comisión advierte que la minería legal a mediana o pequeña escala resulta también perjudicial en términos ambientales y sociales. Por lo general, se encuentra insuficientemente regulada o exenta de ciertos requisitos legales. La CIDH ha sido informada sobre países donde el sector minero a pequeña escala no sólo causa inmensos impactos en los pueblos indígenas a causa de sus operaciones, sino que la fuerte presión por el otorgamiento de concesiones mineras dificulta seriamente la delimitación y demarcación de tierras indígenas. La Comisión

⁵⁰¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 45. En sentido similar Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 74.

⁵⁰² CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de la comunidad indígena de Apetina en Surinam*. 150º Período Ordinario de Sesiones. 27 de marzo de 2014.

⁵⁰³ CIDH. *Audiencia sobre el derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014; y CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de la comunidad indígena de Apetina en Surinam*. 150º Período Ordinario de Sesiones. 27 de marzo de 2014.

destaca que, al abordar la minería a pequeña escala, se debe distinguir la minería basada en la comunidad, a menudo una fuente importante de ingresos, y socialmente controlada por los pueblos indígenas y tribales.

276. Asimismo, se ha informado que tras la culminación de la extracción minera, se carecen de planes de cierre y remediación ambiental adecuados que aseguren la superación de los pasivos ambientales generados. Así por ejemplo, es alarmante la información recibida por la CIDH según la cual los pasivos ambientales generados por actividades mineras en Perú alcanzan los 8.616, distribuidos en 21 regiones del país, a causa de la actividad minera irresponsable que no ha cumplido con el cierre adecuado de sus actividades. Resulta preocupante advertir que de los 8.616 pasivos ambientales mineros identificados, 2.546 son considerados de muy alto riesgo y 1,735 de alto riesgo, sumando un total de 4.281. De este modo, cerca del 50% de los pasivos ambientales mineros son altamente riesgosos⁵⁰⁴. Igualmente, la CIDH toma nota que, según la Defensoría del Pueblo de dicho país, solo 861 pasivos ambientales mineros cuentan con estudios ambientales, instrumento necesario de gestión ambiental para su remediación; mientras que los pasivos ambientales con planes de cierre aprobados llegan a 2,075, cifra que no representa ni el 50% del número de pasivos calificados con nivel de riesgo alto y muy alto⁵⁰⁵. Esta situación se describe así en palabras de un dirigente indígena: “en el Perú, desaparece una cocha [laguna, fuente de agua] y no pasa nada, no hay remediación, no hay compensación y la empresa no recibe un castigo adecuado, no se denuncia por delito ambiental, no se demanda por reparación civil [...] eso genera una gran injusticia, una gran afectación a los derechos de los pueblos indígenas”⁵⁰⁶.
277. La CIDH toma nota con preocupación que, según fue informada, la presencia de este tipo de sustancias en el cuerpo puede causar enfermedades neurológicas, bacterias en el organismo, malformaciones, enfermedades en la piel, discapacidades de distinta índole, entre otras. Observa que entre los grupos más vulnerables a estas afectaciones se encuentran los niños y las mujeres en edad fértil⁵⁰⁷. Por ejemplo, según se indicó a la CIDH, el mercurio afecta al feto causando daños neurológicos para el niño o niña⁵⁰⁸. El mercurio que se deposita en ríos y otras fuentes de agua, se acumula en animales como el pescado que hacen parte de la dieta tradicional de muchas comunidades indígenas, tribales y afrodescendientes en la región. El consumo de alimentos con mercurio puede tener un serio impacto en la salud humana y puede exigir la sustitución de alimentos de la dieta tradicional lo que, en muchos casos, resulta sumamente difícil por motivos

⁵⁰⁴ Perú. Defensoría del Pueblo. *¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos*. Informe Defensorial No. 171. Lima: 2015.

⁵⁰⁵ Perú. Defensoría del Pueblo. *¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos*. Informe Defensorial No. 171. Lima: 2015.

⁵⁰⁶ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁵⁰⁷ CIDH. *Audiencia sobre el derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014

⁵⁰⁸ CIDH. *Audiencia sobre el derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014

económicos y debido a la falta de alternativas factibles que pueda otorgar el Estado⁵⁰⁹. Por ejemplo, se informó a la Comisión que la Comunidad Apetina en Surinam basa su dieta alimentaria en el pescado, a pesar de encontrarse contaminado por la extracción de recursos naturales, no ha podido reemplazarlo por otro alimento para obtener una proteína que les proporcione nutrientes similares⁵¹⁰.

278. Cabe notar que la CIDH cuenta con varios antecedentes referidos a desafíos en la accesibilidad al agua y supuestos efectos de carácter irreparable con respecto a personas y grupos en situación de discriminación histórica. En tales asuntos, la Comisión ha tomado nota, entre otros elementos, sobre supuestas restricciones en el acceso al agua, las cuales podrían impactar de manera irremediable los derechos de determinadas personas⁵¹¹.

Comunidad Canaán de Cachiyacu, Loreto, Perú

La CIDH ha sido informada sobre serios impactos por actividades hidrocarburíferas en Perú, como es el caso de la “Comunidad Nativa Canaán” del pueblo Shipibo-Konibo, ubicada en la quebrada Cachiyacu, a orillas del río Ucayali, en el departamento de Loreto, Perú. Según la información recibida, a esta comunidad se superpone el lote petrolero 31- B, operada hasta 1994 por PETROPERU y desde ese año en adelante, pasó a ser explotado por la compañía MAPLE GAS, sin remediar los pasivos ambientales ya existentes. Indicaron que, de acuerdo a informes de entidades públicas como el Organismo de Evaluación y

⁵⁰⁹ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de la comunidad indígena de Apetina en Surinam.* 150º Período Ordinario de Sesiones. 27 de marzo de 2014.

⁵¹⁰ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de la comunidad indígena de Apetina en Surinam.* 150º Período Ordinario de Sesiones. 27 de marzo de 2014.

⁵¹¹ La CIDH se ha pronunciado de forma reciente sobre este tema. Véase generalmente, CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A – Acceso al Agua en las Américas: Una Aproximación al Derecho Humano al Agua en el Sistema Interamericano. También por ejemplo, se puede mencionar la medida cautelar referida a las personas privadas de libertad en el “Presidio Central de Porto Alegre” respecto de Brasil, en el que un elemento importante que la Comisión consideró fue la alegada falta de abastecimiento de agua. En vista de ello y otros elementos, el 11 de enero de 2013, la Comisión otorgó medidas cautelares para salvaguardar la vida e integridad personal de los internos de la penitenciaria [CIDH, Asunto Personas Privadas de Libertad en el “Presidio Central de Porto Alegre” respecto de Brasil (MC 8-13), de 30 de diciembre de 2013]. Asimismo, en la situación relacionada con personas desplazadas y ubicadas en el campamento “Grace Village” respecto de Haití, la Comisión recibió información sobre la situación crítica que enfrentaban estas personas, después del terremoto de 2010, caracterizada por la falta de acceso a tratamiento médico adecuado, a alimentación y a agua potable. En el seguimiento a este asunto, los solicitantes alegaron que, debido a presuntas intenciones de particulares a fin de que las personas desplazadas desalojaran el campamento, se habrían envenenado las únicas fuentes de abastecimiento de agua disponibles. En vista de la crítica y excepcional situación que enfrentaban las personas desplazadas en dicho campamento, el 26 de marzo de 2013 la CIDH solicitó que se proteja la vida e integridad personal de los residentes del campamento, y solicitó al Estado asegurar que los residentes tengan acceso a agua apta para consumo humano [CIDH, Asunto personas desplazadas y ubicadas en el campamento “Grace Village” respecto de Haití (MC 52-13), de 26 de marzo de 2013]. Igualmente, la Comisión recibió información al respecto en la audiencia sobre “Los derechos humanos y el agua en América”, realizada el 23 de octubre de 2015 durante su 156 periodo de sesiones.

Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la quebrada Cachiyacu presenta niveles excesivos de cloruros y plomo; y el agua de los pozos artesianos de la Comunidad tiene concentraciones de arsénico y manganeso por encima del estándar para consumo humano. En palabras de miembros de la comunidad, “comemos el pescado con miedo porque huele a petróleo”. Indicaron que, no obstante, en marzo de 2014, se aprobó la ampliación del contrato de explotación petrolera. En palabras de Edinson Cupertino, dirigente de la comunidad, “El contrato ha sido ampliado 10 años, la empresa consideró que ya no es necesario hacer consulta ni reunirse siquiera con la comunidad”⁵¹².

279. Los impactos de la presencia de los metales pesados en el organismo de los seres humanos pueden resultar irreparables si los Estados no toman medidas urgentes y especiales para abordar cada caso concreto. Por tal motivo, la CIDH considera que se hace necesario que los Estados adopten medidas que permitan la reparación de los territorios degradados y contaminados por la realización de actividades extractivas, lo que debe incluir la puesta en marcha de programas especiales que incluyan como una de sus líneas centrales de acción la atención a la salud de los pueblos indígenas⁵¹³.
280. En el caso de proyectos petroleros, la Comisión observa que implican la apertura de trochas, evaluaciones sísmicas, y contaminación por derrames o pérdidas en la extracción. Estos emprendimientos, además de las obras para la extracción de los recursos naturales, requieren otras obras asociadas, como caminos o carreteras para asegurar el acceso. La CIDH ha recibido información sobre derrames en la selva amazónica debido a la rotura de oleoductos o tuberías generando, entre otros efectos, la presencia de cadmio en el agua por encima de los niveles permisibles, que no han sido reparados adecuadamente por los Estados⁵¹⁴. Así fue informado a la CIDH en el caso de la contaminación del río Marañón en Perú que estaría trayendo impactos en la salud de las comunidades indígenas afectadas, quienes han manifestado que los peces del río estarían teniendo un olor y sabor desagradable⁵¹⁵. Como ha advertido anteriormente la Comisión: “Se ha documentado ampliamente que la exposición al petróleo y a los compuestos químicos vinculados al mismo petróleo a través de la piel, por ingestión en los alimentos o el agua, o bien en las emanaciones absorbidas por el aparato

⁵¹² Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁵¹³ CIDH. *Audiencia sobre el derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014.

⁵¹⁴ CIDH. *Audiencia sobre los Derechos de los pueblos indígenas y política energética y extractiva en Perú*, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010.

⁵¹⁵ CIDH. *Audiencia sobre los Derechos de los pueblos indígenas y política energética y extractiva en Perú*, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010.

156 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

respiratorio, provoca efectos nocivos para la salud y la vida del ser humano”⁵¹⁶. Igualmente, ha observado que:

El desarrollo y la explotación del petróleo alteran efectivamente el entorno físico y generan una cantidad considerable de subproductos y desechos tóxicos. El desarrollo petrolero supone actividades tales como el trazado de caminos en la selva y detonaciones sísmicas. Deben desforestarse tramos de terrenos de considerable extensión para construir vías de acceso y pistas de aterrizaje para el transporte de los trabajadores y el equipo. Se construyen instalaciones y se perforan pozos de exploración y producción. La explotación petrolera genera a su vez subproductos y desechos tóxicos en todas las etapas de las operaciones: perforaciones de exploración, producción, transporte y refinación⁵¹⁷.

281. Con relación a la construcción de represas en tierras y territorios indígenas o tribales, la CIDH ha recibido información que indica que, al interrumpir el cauce natural de los ríos, impactan en las formas propias que tiene los pueblos indígenas de usar sus aguas, generalmente para la agricultura y sus cosechas⁵¹⁸. Asimismo, la Comisión fue informada que las represas facilitan la acumulación desproporcionada de minerales cuando se realizan actividades mineras de diversa escala alrededor de las mismas⁵¹⁹. Los monocultivos tienen también efectos ambientales agudos como la pérdida de la biodiversidad, el aumento del uso de agroquímicos, el avance de la frontera agrícola sobre áreas naturales, entre otros. La minería informal genera un intenso ritmo de deforestación y contaminación de suelos y aguas.
282. Es preocupante advertir que proyectos de distinta naturaleza amenazan con la destrucción misma de fuentes esenciales de agua. Así por ejemplo, se informó que la construcción del canal transoceánico en Nicaragua afectaría al lago Cocibolca, el cual es el reservorio natural de agua dulce más importante de Centroamérica y que existe opinión científica a este respecto que califica a la construcción del canal como “catastrófica”, pues no habría forma de sustituir esta reserva natural de agua potable⁵²⁰.
283. La CIDH ha recibido información que indica que proyectos extractivos, de explotación o desarrollo, pueden traer consigo el aumento de enfermedades, y patologías o epidemias antes no presentes entre los pueblos indígenas y tribales, o

⁵¹⁶ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

⁵¹⁷ CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

⁵¹⁸ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de las personas afectadas por las “Mega Represas” en las Américas*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009

⁵¹⁹ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de las personas afectadas por las “Mega Represas” en las Américas*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009.

⁵²⁰ Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

comunidades afrodescendientes. Según la información recibida, ello ocurriría producto de la presencia de terceros en sus tierras y territorios ancestrales, o del contagio a través de miembros de pueblos indígenas que trabajan para las empresas y las introducen en sus comunidades a su regreso⁵²¹. Por ejemplo, en el caso de la construcción de represas en territorios indígenas, se ha informado sobre el aumento de enfermedades como dengue, malaria, diarrea y problemas de la piel⁵²²; y, en el caso de actividades petroleras, se presentarían epidemias, gripe, y sarampión⁵²³.

284. A lo anterior se suma que, según la información al alcance, muchos de los pueblos indígenas afectados deben trasladarse por largas horas, e incluso días, para poder llegar al centro de salud más cercano, por lo que los tratamientos médicos necesarios no llegarían a darse o no se darían oportunamente⁵²⁴. La CIDH toma nota que, además de la inaccesibilidad, muchas veces estos centros de atención médica no cuentan con los elementos materiales necesarios para tratar adecuadamente las enfermedades que se presentan entre miembros de pueblos indígenas por motivos vinculados a la actividad extractiva⁵²⁵.
285. Son de especial preocupación aquellos casos en que los pueblos indígenas no han desarrollado resistencia inmunológica frente a estas nuevas enfermedades o no están preparados para tratarlas con sus medicamentos tradicionales propios⁵²⁶. Las afectaciones a la salud pueden resultar devastadoras en el caso de algunos grupos de especial vulnerabilidad como los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, afectados por la invasión de colonos y trabajadores de las empresas o el Estado. Estos pueblos, al haber evitado el contacto con la sociedad mayoritaria, no cuentan con las defensas inmunológicas necesarias para combatir enfermedades comunes. De este modo, un simple resfriado puede causar un gran número de víctimas⁵²⁷.
286. La CIDH también ha sido informada sobre el impacto desproporcionado que tendría la producción extensiva de cultivos como la palma africana y caña de

⁵²¹ Véase *inter alia* CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997, Capítulo IX.

⁵²² CIDH. *Audiencia sobre la Situación de las personas afectadas por las “Mega Represas” en las Américas*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009; e *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997. Capítulo VI. párr. 74.

⁵²³ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997. Capítulo IX.

⁵²⁴ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas Rarámuri y Tepehuán en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, México*, Sesión: 147º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013.

⁵²⁵ Véase *inter alia* CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997. Capítulo IX.

⁵²⁶ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997. Capítulo IX; *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; y *Audiencia sobre la Situación de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto Iniciativa para la Integración de Infraestructura Sudamericana (IIRSA)*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009.

⁵²⁷ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997. Capítulo IX.

158 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

azúcar en varios países de la región. En particular, en su visita *in loco* a Honduras de diciembre de 2014 se informó sobre el impacto de la palma africana en el territorio norteño del país en el pueblo Garífuna. Por ejemplo, según la información recibida, la Comunidad Garífuna de Santa Rosa indica que debido a trabajo de empresarios que cultivan la palma africana en el Departamento de Colón, se cambió el curso del río Aguan, lo cual habría tenido consecuencias devastadoras en su medio ambiente, y en su acceso al agua, dada la alta salinización de la misma⁵²⁸. Según la información recibida, la expansión de los monocultivos se presenta también en regiones de la Amazonía, así por ejemplo se indicó que la comunidad Shipibo Konibo Santa Clara de Uchunya, en Ucayali, Perú, estaría siendo afectada por la deforestación para la siembra de palma africana que llevada a cabo por una compañía de Malasia⁵²⁹.

E. Derechos económicos y sociales

287. La situación de los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas y tribales no ha sido ajena a la atención de la CIDH, en especial en contextos en los que se realizan proyectos de desarrollo, explotación o extracción. La Comisión ha identificado cómo las afectaciones al territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas tienen una consecuencia directa en los derechos económicos y sociales de tales pueblos, vinculado a la pérdida del control efectivo sobre sus tierras y territorios ancestrales y por ende, de sus principales fuentes de subsistencia. En los casos más graves, ello profundiza situaciones de pobreza o los sumerge en una situación de pobreza extrema al no poder obtener los recursos necesarios para su supervivencia física⁵³⁰.
288. Un componente del derecho a la alimentación sumamente relevante para los pueblos indígenas es el acceso a fuentes de alimentación en base a sus propias actividades de subsistencia, tales como la caza, pesca, agricultura, entre otras. Las restricciones a las actividades de subsistencia de los pueblos indígenas son comúnmente consustanciales a la implementación de proyectos de distinta índole, tiene un impacto en el derecho a la alimentación de tales pueblos y puede colocar en riesgo su existencia misma de no encontrar nuevas alternativas de subsistencia⁵³¹. La implementación de proyectos afecta también la producción de

⁵²⁸ CIDH. *Observaciones Preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Comunicado de prensa 146A/2014. 5 de diciembre de 2014.

⁵²⁹ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁵³⁰ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas Rarámuri y Tepehuán en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, México*, 147º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013.

⁵³¹ CIDH. *Audiencia sobre el Derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales y consulta previa respecto al pueblo indígena Cucapá en México*, 133º Período de Sesiones, 22 de octubre de 2008.

- comestibles, aumentando así los costos de vida en el país y amenazando la soberanía y seguridad alimentaria de las comunidades afectadas⁵³².
289. La CIDH ha sido informada sobre acciones estatales en materia alimentaria que desconocen las formas propias del manejo y gestión de las tierras y territorios indígenas y tribales, y sus recursos naturales, como la autorización del uso de semillas transgénicas, sin consulta a los pueblos indígenas. Por ejemplo, la CIDH fue informada sobre el otorgamiento de permisos para el cultivo de semillas transgénicas —como soya, maíz o algodón— sobre territorios indígenas, incluso en contra de la decisión de pueblos indígenas de contar con un territorio libre de transgénicos⁵³³. Dicha situación estaría afectando las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas en torno al uso propio de las semillas originarias y perjudicando su seguridad alimentaria. Entre las principales consecuencias, la CIDH destaca el poco apoyo económico a la agricultura indígena o campesina, la negación de la soberanía alimentaria, la desarticulación de prácticas e instituciones de cooperación comunitaria y formas de manejo de los recursos comunes, fomento de conflictos intracomunitarios, presencia de casos de acaparamiento y despojo de tierras, migración, contaminación de la flora, fauna, suelo y agua, interrupción de los ciclos geoquímicos y la imposibilidad de reproducir los sistemas agroalimentarios campesinos⁵³⁴.
290. Otro aspecto que cabe destacar está relacionado con la agricultura industrial de semillas transgénicas. La CIDH ha recibido información que indicaría que dicho tipo de agricultura propone el monocultivo a partir de semillas transgénicas que exigen altas cantidades de agro tóxicos, los cuales serían esparcidos mediante aeroplanos, aviones u otras maquinarias⁵³⁵. De este modo, se produciría la aspersión de sustancias tóxicas en comunidades adyacentes a los cultivos, afectando su salud y contaminando el medioambiente. En lo que se refiere a la regulación legal de semillas, la CIDH ha identificado dos afectaciones principales, en función de la información recibida. La primera es la posibilidad de que terceros puedan patentar semillas y cobrar regalías por ellas, sin ningún beneficio para los pueblos indígenas que las han usado tradicionalmente⁵³⁶. La CIDH considera que, en tanto las semillas de sus territorios representan recursos vitales para su subsistencia, los pueblos deben de verse beneficiados en tanto su uso y aprovechamiento se vería restringido por el accionar del Estado. La segunda, es la prohibición del uso propio de las semillas y la restricción de su libre circulación en

⁵³² Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

⁵³³ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014.

⁵³⁴ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014.

⁵³⁵ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos económicos, sociales y culturales de campesinos en América Latina*, 149º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2013.

⁵³⁶ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos económicos, sociales y culturales de campesinos en América Latina*, 149º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2013.

los Estados⁵³⁷. La CIDH debe destacar que, según la información recibida, estas afectaciones se darían en el contexto de una crisis alimentaria, sobreexplotación laboral y acaparamiento de tierras que conllevan la destrucción de los sistemas locales de alimentos de pueblos y comunidades indígenas⁵³⁸.

291. La CIDH documentó en su informe anual del 2015 como las principales afectaciones al acceso al agua en las Américas derivan de los efectos negativos como consecuencia de la implementación de proyectos extractivos y del uso de agroquímicos en la Región, de la contaminación de las fuentes hídricas, de la falta de acceso al agua para personas y comunidades viviendo en pobreza y pobreza extrema, especialmente en zonas rurales, y por los cortes del servicio de provisión de agua potable, todo lo cual genera impactos desproporcionados en los derechos humanos de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas⁵³⁹.
292. La Comisión a su vez recibió información en el marco de la audiencia “Derechos Humanos y el Agua en América” celebrada el 23 de octubre de 2015 durante el 156 período ordinario de sesiones de la CIDH, en la cual se indicó que en la región existe un modelo de desarrollo basado en la explotación de materias primas, lo que estaría encaminando a la región hacia una agudización en la explotación de sus fuentes de agua⁵⁴⁰. La situación antes descrita se vería agravada por la creciente presión para el uso de los recursos naturales en la implementación de actividades extractivas, entre las que se destaca la construcción de represas y la explotación minera⁵⁴¹, lo cual estaría impactando negativamente a personas, grupos y colectividades históricamente discriminados, en particular con respecto a las personas que se encuentran en el área de influencia de los proyectos⁵⁴². Durante la audiencia, la CIDH también fue informada sobre como de 580 millones de habitantes de América Latina y el Caribe, el 20 por ciento no tiene acceso a agua potable por medio de un acueducto, y menos del 30% de las aguas servidas reciben tratamiento, muchas veces deficiente, resultando en que 34 de cada 1.000 niños

⁵³⁷ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos económicos, sociales y culturales de campesinos en América Latina*, 149º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2013.

⁵³⁸ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos económicos, sociales y culturales de campesinos en América Latina*, 149º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2013

⁵³⁹ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A – Acceso al Agua en las Américas: Una Aproximación al Derecho Humano al Agua en el Sistema Interamericano. Información similar fue presentada durante la audiencia temática regional sobre derechos humanos y el agua en las Américas, celebrada durante el 156 Período de Sesiones de la CIDH, 23 de octubre del año 2015.

⁵⁴⁰ Información presentada en el marco de la audiencia temática regional sobre derechos humanos y el agua en las Américas, celebrada durante el 156 Período de Sesiones de la CIDH, 23 de octubre del año 2015. Además, [Diagnóstico del Agua en las Américas](#), pág. 22.

⁵⁴¹ Información presentada por representantes sociedad civil durante la audiencia temática regional sobre derechos humanos y el agua en las Américas, celebrada durante el 156 Período de Sesiones de la CIDH, 23 de octubre del año 2015.

⁵⁴² Información presentada en el marco de la audiencia temática regional sobre derechos humanos y el agua en las Américas, celebrada durante el 156 Período de Sesiones de la CIDH, 23 de octubre del año 2015.

mueren cada año en América Latina y el Caribe por enfermedades asociadas al agua⁵⁴³.

293. La Comisión también ha recibido información en el contexto de visitas de trabajo sobre el vínculo entre la implementación de proyectos extractivos y la escasez y contaminación del agua. Por ejemplo, la Comisión recibió durante su visita de trabajo a Chile en noviembre del 2014 información indicando que los pueblos indígenas no han sido consultados de forma previa, libre e informada sobre la implementación de un número de proyectos de desarrollo e industrias extractivas y sobre el impacto de estas iniciativas en su acceso al agua y a recursos naturales como las semillas.⁵⁴⁴ A pesar de que hay un proceso en curso de reforma del código de agua en Chile, la participación de los pueblos indígenas en este proceso ha sido muy limitada. También estos problemas se han acentuado por el nivel bajo de participación de los pueblos indígenas en instituciones públicas y su situación de pobreza y marginalización.
294. La CIDH también ha recibido información sobre una monopolización y sobreexplotación del recurso agua para proyectos extractivos, sobre todo mineros⁵⁴⁵. De acuerdo a la información recibida, dicha situación compromete las bases productivas de los pueblos indígenas y pone en riesgo los ecosistemas mediante la degradación del hábitat y la contaminación de las aguas por el vertimiento de desechos químicos industriales⁵⁴⁶. La monopolización y sobreexplotación del agua lleva a que se ignoren las prácticas tradicionales de uso sustentable del agua y el suelo —como la agricultura— vitales para la subsistencia de los pueblos indígenas y para la conservación de la biodiversidad⁵⁴⁷. La CIDH ha identificado que en muchos casos dicha situación ha generado el desplazamiento de los pueblos indígenas fuera de sus territorios ancestrales y hacia las ciudades o zonas urbanas, lo que los ha sumergido en una situación de pobreza al no poder contar con los recursos para su subsistencia⁵⁴⁸.
295. De otro lado, se ha recibido información preocupante sobre la situación de los trabajadores indígenas de empresas que realizan proyectos extractivos, de explotación o desarrollo en condiciones laborales inadecuadas o lesivas de sus derechos. La CIDH ha recibido denuncias sobre abusos laborales hacia trabajadores indígenas por parte de las empresas que realizan actividades en

⁵⁴³ CIDH, Audiencia, *Derechos Humanos y Agua en las Américas*, 156 Período de Sesiones, 23 de octubre de 2015.

⁵⁴⁴ Véase, CIDH, Comunicado de Prensa, *CIDH concluye su visita a Chile*, 11 de diciembre de 2014.

⁵⁴⁵ CIDH. *Audiencia sobre el derecho al agua y los pueblos indígenas en la Región Andina*, 129º Período de Sesiones, 6 de setiembre de 2007.

⁵⁴⁶ CIDH. *Audiencia sobre el derecho al agua y los pueblos indígenas en la Región Andina*, 129º Período de Sesiones, 6 de setiembre de 2007.

⁵⁴⁷ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014

⁵⁴⁸ CIDH. *Audiencia sobre el derecho al agua y los pueblos indígenas en la Región Andina*, 129º Período de Sesiones, 6 de setiembre de 2007.

territorios indígenas⁵⁴⁹. También, ha recibido información sobre medidas de flexibilización laboral que han derivado en la inestabilidad laboral de los trabajadores indígenas⁵⁵⁰. En ese contexto, la CIDH ha identificado una débil o ausente fiscalización por parte de los Estados para prevenir o sancionar el accionar de las empresas⁵⁵¹.

296. Una situación de especial preocupación para la CIDH son los trabajadores buzos miskitos en Honduras y Nicaragua, pues según la información recibida, frecuentemente son víctimas de abusos laborales de parte de las empresas de pesca para las cuales trabajan. Según la información recibida, obligarían a los buzos miskitos a incursionar a mayores profundidades de las permitidas, en condiciones de hacinamiento, sin contar con compresores y otros aparatos de control en buen estado y con más de doce horas de buceo⁵⁵². Dicha situación ha llevado a que muchos de los trabajadores miskito adquieran discapacidades físicas o mueran sin recibir la atención médica adecuada⁵⁵³.

F. Derecho a la libertad personal y protesta social

297. A nivel de la región, la CIDH ha identificado un patrón de criminalización de acciones de manifestación o protesta social de dirigentes de diversos pueblos indígenas y tribales, vinculadas a la defensa de sus derechos frente a proyectos extractivos, de explotación y desarrollo⁵⁵⁴. En particular, la CIDH ha sido informada de casos sobre criminalización de la protesta social en países como Argentina⁵⁵⁵, Chile⁵⁵⁶, Colombia⁵⁵⁷, Costa Rica⁵⁵⁸, Ecuador⁵⁵⁹, Guatemala⁵⁶⁰,

⁵⁴⁹ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014.

⁵⁵⁰ CIDH. *Audiencia la Situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁵⁵¹ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua*. 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014; *Audiencia sobre el Caso 12.738 – Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos), Honduras*, 143º Período de Sesiones, 24 de octubre de 2011.

⁵⁵² CIDH. Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua. 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014; y *Audiencia sobre el Caso 12.738 – Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos), Honduras*, 143º Período de Sesiones, 24 de octubre de 2011.

⁵⁵³ CIDH. Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua. 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014; y *Audiencia sobre el Caso 12.738 – Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos), Honduras*, 143º Período de Sesiones, 24 de octubre de 2011.

⁵⁵⁴ CIDH. *Audiencia sobre Impacto de las actividades de empresas mineras canadienses sobre los derechos humanos en América Latina*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 28 de octubre de 2014; *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; *Audiencia sobre la Situación de derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la región amazónica*, 143º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2011; y *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010. CIDH. *Audiencia sobre Empresas, derechos humanos y consulta previa en América*. 154º Período de Sesiones. 17 de marzo de 2015.

⁵⁵⁵ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012

México⁵⁶¹, Perú⁵⁶², Venezuela⁵⁶³, entre otros. La CIDH ha identificado que las acciones de resistencia de los pueblos indígenas y tribales responden al otorgamiento inconsulto de concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de actividades de distinta índole. Es preocupante notar que la criminalización de la protesta social frente a proyectos de esta naturaleza, supone para estos pueblos y sus dirigentes dificultades adicionales para la defensa de sus derechos. Resulta paradójico notar que con frecuencia estos pueblos y los defensores de sus derechos intentan hacer uso de diversas acciones de tipo legal o político con el objetivo de que los Estados atiendan sus demandas, las cuales muchas veces no prosperan y conllevan a acciones de protesta social, que terminan siendo criminalizadas.

298. Asimismo, la CIDH observa que con frecuencia se ha hecho uso indebido del derecho penal para criminalizar las acciones de manifestación y protesta social de los pueblos indígenas y tribales. En particular, la CIDH ha identificado que operadores de justicia han aplicado diversos tipos penales, como usurpación, desacato a la autoridad, instigación, delitos relacionados al terrorismo, rebelión, delitos contra la seguridad del Estado, invasión de propiedad privada, secuestro, asociación ilícita para delinquir, etc.⁵⁶⁴ En la mayoría de casos, las imputaciones penales van acompañadas de detenciones, encarcelamientos y el uso de la prisión

⁵⁵⁶ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de defensores de derechos humanos del pueblo mapuche en Chile*, 131º Período de Sesiones, 10 de marzo de 2008.

⁵⁵⁷ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de paz en Colombia*. 149º Período de Sesiones, 31 de octubre de 2013.

⁵⁵⁸ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias de violación de derechos humanos de pueblos indígenas en Costa Rica*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014

⁵⁵⁹ Líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador denunciaron ante la CIDH un patrón de criminalización de la protesta social, que implicaría el sistema de administración de justicia. Indicaron que, según un informe realizado por la Universidad Andina [Simón Bolívar] de Ecuador, existen cerca de 200 procesos abiertos contra líderes populares. CIDH. Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador. 154º Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015. CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Ecuador*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 27 de octubre de 2014.

⁵⁶⁰ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala*, 143º Período de Sesiones, 24 de octubre de 2011.

⁵⁶¹ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 30 de octubre de 2014; y CIDH. *Audiencia sobre Tenencia de la tierra y derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, 141º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2011.

⁵⁶² CIDH. *Audiencia sobre el Derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014.

⁵⁶³ CIDH. *Audiencia sobre Jurisdicción indígena y Derechos Humanos*. 141º Período de Sesiones, 25 de marzo de 2011.

⁵⁶⁴ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012; *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; y *Audiencia sobre Procesos criminales contra los defensores de los pueblos indígenas en países de la región*, 134º Período de Sesiones, 20 de marzo de 2009.

preventiva por períodos que sobrepasan todo plazo razonable y sin mediar las debidas garantías⁵⁶⁵.

299. Otros organismos internacionales de derechos humanos han advertido también este patrón de criminalización. En particular, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, afirmó con preocupación que “sigue aumentando el número de detenciones y causas abiertas por delitos presuntamente cometidos en el transcurso del ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”⁵⁶⁶. Además, advirtió que los recursos jurídicos más utilizados son “los mandatos judiciales, las demandas por daños y perjuicios y las denuncias por allanamiento y difamación para coartar la labor de las organizaciones de la sociedad civil y de quienes defienden los derechos en el contexto de la explotación de los recursos naturales”⁵⁶⁷.
300. La CIDH observa que la criminalización favorece la estigmatización de los procesos de defensa de estos pueblos, al ser calificados como “grupos criminales” o “desestabilizadores” cuando buscan defender sus territorios de los impactos causados por los proyectos extractivos o de desarrollo⁵⁶⁸. La CIDH ha sido informada sobre algunos casos en que los medios de comunicación han tenido un rol influyente en la estigmatización de los pueblos indígenas y tribales, incluyendo a sus líderes, lideresas y defensores⁵⁶⁹.
301. De otro lado, en el contexto del ejercicio del derecho a la protesta social, la CIDH ha recibido denuncias sobre el uso indebido de la fuerza por parte de los agentes del orden, en operativos dirigidos a controlar manifestaciones o movilizaciones de los pueblos indígenas y tribales y miembros de la sociedad civil que les apoyan. Según la información recibida, la CIDH ha identificado hechos de violencia atribuibles a los agentes del orden, o terceros que actúan bajo la aquiescencia del Estado, que quedan en la total impunidad⁵⁷⁰. Por ejemplo, en el caso de las manifestaciones del pueblo mapuche en Chile por cuestiones territoriales, la CIDH fue informada de casos de maltratos físicos de parte de la policía en contra de los defensores de

⁵⁶⁵ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala*, 143º Período de Sesiones, 24 de octubre de 2011; y *Audiencia sobre la Situación de defensores de derechos humanos del pueblo mapuche en Chile*, 131º Período de Sesiones, 10 de marzo de 2008.

⁵⁶⁶ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 28 de abril de 2015, A/HRC/29/25, párr. 33.

⁵⁶⁷ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 28 de abril de 2015, A/HRC/29/25, párr. 34.

⁵⁶⁸ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos económicos, sociales y culturales de campesinos en América Latina*, 149º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2013; y *Audiencia sobre la Situación de derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la región amazónica*, 143º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2011.

⁵⁶⁹ CIDH. *Audiencia sobre Procesos criminales contra los defensores de los pueblos indígenas en países de la región*, 134º Período de Sesiones, 20 de marzo de 2009.

⁵⁷⁰ CIDH. *Audiencia sobre Denuncias de violación de derechos humanos de pueblos indígenas en Costa Rica*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014; y CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por las actividades de la industria minera en la región andina*, 140º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2010. CIDH. *Audiencia sobre Empresas, derechos humanos y consulta previa en América*. 154º Período de Sesiones. 17 de marzo de 2015.

derechos de los mapuches; situación que en algunos casos habría terminado en la muerte de tales defensores en violación de las reglas de uso de la fuerza y sin existir relación de proporcionalidad en la respuesta de la policía⁵⁷¹. Tales hechos estarían quedando en la impunidad al ser derivados a competencia de la jurisdicción militar, en contravención de lo establecido por la jurisprudencia del sistema interamericano sobre dicha jurisdicción⁵⁷². Otra situación de preocupación se presenta en Perú donde, según la información recibida por la CIDH, entre agosto de 2011 y mayo de 2015, se habrían producido 63 muertos y 1935 heridos en el contexto de conflictos sociales, en su mayoría por asuntos socioambientales⁵⁷³.

302. La CIDH también ha identificado que la implementación de proyectos ha implicado, en algunos casos, el aumento de la presencia de las fuerzas policiales y/o militares en tierras y territorios indígenas o tribales⁵⁷⁴ o en las zonas de protesta⁵⁷⁵. Inclusive se informó que escuelas primarias aledañas a la zona donde se ejecutan proyectos han sido ocupadas como cuarteles⁵⁷⁶. Dicha presencia buscaría garantizar la realización sin interferencias de las actividades extractivas o en algunos casos, presionar o intimidar a los pueblos indígenas para aceptar esas actividades⁵⁷⁷. Preocupa a la CIDH advertir que, en varios países de la región, las fuerzas de seguridad públicas se dediquen a la protección de los actores vinculados a proyectos extractivos, en lugar de brindar protección a la población⁵⁷⁸.
303. Al respecto, la CIDH recuerda que el derecho de reunión se encuentra protegido por los artículos XXI de la Declaración y 15 de la Convención Americana. Como ha señalado anteriormente, la participación política y social a través del ejercicio del derecho de reunión es un elemento esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo⁵⁷⁹.

⁵⁷¹ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de defensores de derechos humanos del pueblo mapuche en Chile*, 131º Período de Sesiones, 10 de marzo de 2008.

⁵⁷² CIDH. *Audiencia sobre la Situación de defensores de derechos humanos del pueblo mapuche en Chile*, 131º Período de Sesiones, 10 de marzo de 2008.

⁵⁷³ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁵⁷⁴ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; y *Audiencia sobre la Situación de derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la región amazónica*, 143º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2011.

⁵⁷⁵ CIDH. *Audiencia sobre Procesos criminales contra los defensores de los pueblos indígenas en países de la región*, 134º Período de Sesiones, 20 de marzo de 2009.

⁵⁷⁶ Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

⁵⁷⁷ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; y *Audiencia sobre la Situación de derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la región amazónica*, 143º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2011.

⁵⁷⁸ Véase por ejemplo CIDH. Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador. 154º Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015.

⁵⁷⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. párr. 60. CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. párr. 128.

La CIDH reitera que la protesta social pacífica, como una manifestación del derecho de reunión, es una herramienta fundamental para la labor de defensa de los derechos humanos, esencial para la expresión crítica política y social de las actividades de las autoridades, así como para la fijación de posiciones y planes de acción respecto de los derechos humanos⁵⁸⁰. El derecho a realizar manifestaciones públicas estará protegido por la Convención siempre que se ejercite en forma pacífica y sin armas⁵⁸¹. Para cumplir con sus obligaciones de respeto y garantía del derecho de reunión, los Estados están obligados a no obstaculizar y adoptar medidas de carácter positivo para garantizar el ejercicio de este derecho desde que se dé aviso a las autoridades administrativas del deseo de realizar alguna manifestación; así como durante la manifestación protegiendo los derechos de los participantes y terceros que sean involucrados; y con posterioridad a la misma, para investigar y sancionar a toda persona, incluyendo agentes del Estado, que cometan actos de violencia en contra de la vida o integridad personal de los manifestantes o de terceros.

Amedrentamiento de la defensa de derechos a través de la intervención policial y/o militar en países de Centroamérica

La información recibida por la CIDH da cuenta de situaciones en las que se habrían instalado destacamentos militares en tierras y territorios ancestrales de comunidades o pueblos indígenas que vienen llevando a cabo procesos de defensa de sus derechos frente a la implementación de proyectos de desarrollo o extracción. Respecto de Panamá, representantes del pueblo Ngobe, pueblo Naso y pueblo Wounaan informaron a la CIDH que se sienten “ sitiados” frente al aumento de la presencia policial y militar en sus territorios indígenas⁵⁸². Indicaron que la presencia policial buscaría defender los intereses de las empresas y el gobierno a costa de sus derechos. Precisaron que en el caso de la Comunidad Ngobe de Charco La Pava, la empresa AES mantiene “ sitiados” a los miembros de la comunidad con grandes garitas de control resguardadas por policías⁵⁸³. Estos agentes estarían limitando el libre tránsito de los indígenas cada vez que entran o salen de sus territorios. De acuerdo a la información brindada, los agentes les pedirían a los Ngobe que rindan declaraciones sobre los motivos por cuales entran o salen de sus territorios⁵⁸⁴.

⁵⁸⁰ CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. párr. 129.

⁵⁸¹ Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁸² CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá*, 133º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2008; y *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en Bolivia*, 147º Período de Sesiones, 15 de marzo de 2013.

⁵⁸³ CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá*, 133º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2008.

⁵⁸⁴ CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá*, 133º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2008.

Con relación a Guatemala, la información recibida da cuenta de numerosos casos en los que se habrían instalado destacamentos militares en tierras y territorios ancestrales de comunidades y municipios indígenas que vienen llevando a cabo procesos de defensa de sus derechos frente a la implementación de procesos inconsultos. Según la información recibida, la militarización de tierras y territorios indígenas se ha producido principalmente en zonas donde existen fuertes reivindicaciones de defensa de derechos de comunidades y pueblos indígenas, presuntamente como estrategia para permitir la instalación de proyectos⁵⁸⁵. Preocupa en particular el alegado aumento de presencia militar en la región Ixil, una de las más afectadas por el conflicto armado. En esta región, se habría incrementado el número de elementos de la base militar de Chajul y del destacamento militar de Nebaj, así como también se habría instalado un destacamento en Cotzal, y se realizarían constantes patrullajes de elementos provenientes de la base militar en el Ixcán a los lugares de la zona norte de Chajul y de Izpatán. Según la percepción expresada por líderes indígenas a la CIDH, “[los militares] vienen a controlar más al pueblo por las empresas que quieren entrar, si la gente se manifiesta ellos controlan las manifestaciones. [...] Intimidán a la población, especialmente a la población víctima y sobreviviente del conflicto. Aun no se han subsanado las heridas y ahora se reviven otra vez”⁵⁸⁶.

En cuanto a Nicaragua, por ejemplo, se informó a la CIDH que se han producido marchas pacíficas para expresar el rechazo a la construcción del canal transoceánico, demandando la suspensión del proyecto. Según fue informada la CIDH, los intervenientes se han visto amenazados por militares y policías que han disuelto violentamente dichas manifestaciones. Específicamente se ha reportado a la Comisión la represión que padecieron manifestantes en cuatro marchas en diciembre de 2014, donde se detuvo ilegalmente a personas a quienes se les trasladó a una celda de auxilio judicial en el Chipote, en donde se sabe históricamente se ha practicado la tortura. Según testimonios recibidos por la CIDH, estas personas fueron agredidas, privadas de libertad arbitrariamente y sometidas a malos tratos por los policías en consecuencia a su participación en las marchas. Agregaron que los familiares acudieron a visitarlos y que no se les habría permitido ningún tipo de comunicación⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Por ejemplo, se mencionaron zonas de Chisec, Cobán, Fray Bartolomé de las Casas, Raxruha, entre otros. Denuncia de los pueblos q’eqchi’, poqomchi’ y achi’. *Análisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz*. Información recibida el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz. Información similar fue recibida en reunión con la PDH el 29 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

⁵⁸⁶ Testimonio recibido en reunión con líderes, lideresas y organizaciones indígenas el 25 de agosto de 2013 en Nebaj, Quiché.

⁵⁸⁷ Véase CIDH. Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

168 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

G. Protección frente al desplazamiento forzado

304. La Comisión y la Corte Interamericana se han referido en varias ocasiones a la protección frente al desplazamiento, especialmente a partir del derecho de circulación y de residencia, reconocido en el artículo 22.1 de la Convención Americana⁵⁸⁸. Así, los órganos del sistema interamericano han interpretado ese derecho de forma tal que entraña la obligación de los Estados de no llevar a cabo acciones que conlleven al desplazamiento interno de personas o coadyuvar con terceros en la perpetración de hechos generadores de desplazamiento interno⁵⁸⁹.
305. Asimismo, tanto la Comisión como la Corte han considerado que los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* de Naciones Unidas⁵⁹⁰, los cuales se basan en la normativa internacional de derechos humanos, resultan de particular relevancia para determinar el alcance y contenido del artículo 22.1 de la CADH en el contexto del desplazamiento interno. De acuerdo con estos Principios, en un contexto de desplazamiento interno, los Estados tienen cuatro obligaciones principales: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados⁵⁹¹.
306. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas y tribales fuera de sus tierras y territorios es una de las más graves consecuencias de la imposición de proyectos que ha podido observar la Comisión⁵⁹². Por ello, ve con especial preocupación que los pueblos indígenas continúen denunciando casos de desplazamiento forzado al día de hoy⁵⁹³. Por ejemplo, se informó que, a causa de la implementación del Canal

⁵⁸⁸ El artículo 22.1 reconoce que: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”.

⁵⁸⁹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, párr. 255; *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 220; *Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 138; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 206; y *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 168.

⁵⁹⁰ Véase ONU. Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998.

⁵⁹¹ CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 de diciembre de 2013 párr. 537.

⁵⁹² CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁵⁹³ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; CIDH. *Audiencia sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afro descendientes en la región andina*, 141º Período de Sesiones, 29 de marzo de 2011; y CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la región amazónica*, 143º Período de Sesiones, 27 de octubre de 2011.

Interoceánico en Nicaragua, se verían obligados al desplazamiento de sus territorios al menos los pueblos Rama y Creole⁵⁹⁴. Igualmente, se informó que el Proyecto Cóndor Mirador para la explotación de cobre y oro sobre territorio Shuar del Ecuador implicaría el desplazamiento de miembros de este pueblo fuera de sus territorios tradicionales⁵⁹⁵.

307. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas y tribales en las Américas se vincula también al acaparamiento de tierras y territorios tradicionalmente ocupados por éstos, por parte de terceros para la realización de proyectos o actividades de diversa índole⁵⁹⁶. En efecto, la implementación de proyectos de desarrollo, explotación o extracción requiere comúnmente de extensas áreas geográficas y exige muchas veces serias alteraciones a amplias cantidades de tierra para la construcción de diferentes tipos de edificaciones, plantas, instalaciones, la extensión de las vías de acceso y comunicación, entre otros. Estas alteraciones resultan abiertamente incompatibles con los usos que estos pueblos dan tradicionalmente a sus tierras y territorios y, por ende, generan que sus planes de vida propios se vean modificados o sean imposibles de realizar. La Comisión, por ejemplo, recibió información durante su visita de trabajo a Colombia en agosto del 2015, indicando que comunidades afro-descendientes continúan viéndose desproporcionadamente afectadas por el problema del desplazamiento, no sólo como resultado del conflicto armado en sus territorios ancestrales, pero también como resultado de la ejecución de proyectos de industrias extractivas, los cuales promueven formas de violencia y asesinatos, incluyendo incidentes de violencia sexual contra las mujeres afro-descendientes, y actos de hostigamiento contra defensores y defensoras de los derechos humanos.⁵⁹⁷
308. Asimismo, la CIDH ha recibido información que indicaría que existe una estrecha relación entre intereses extractivos y el desplazamiento fuera de sus territorios. De acuerdo a la información recibida, se han presentado casos en que el desplazamiento es promovido a través de distintos medios como una estrategia de despojo territorial y desarraigo comunitario para garantizar el acceso a las tierras necesarias para la implementación de proyectos⁵⁹⁸. Así, fue informado a la CIDH en audiencias públicas sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia. En dicho país, de acuerdo a la información brindada, los impactos de las actividades extractivas en territorios indígenas se ven incrementados por la presencia de

⁵⁹⁴ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las mujeres indígenas en Nicaragua*. 153º Período Ordinario de Sesiones. 28 de octubre de 2014.

⁵⁹⁵ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Ecuador*. 153º Período Ordinario de Sesiones, 27 de octubre de 2014. CIDH. Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador. 154º Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015.

⁵⁹⁶ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos económicos, sociales y culturales de campesinos en América Latina*, 149º Período de Sesiones, 29 de octubre de 2013.

⁵⁹⁷ CIDH, Comunicado de Prensa, [La CIDH Viaja a Colombia para recibir información sobre la situación de afrodescendientes](#), 27 de agosto de 2015, disponible en: Véase también, CIDH, Comunicado de Prensa, [La Presidenta de la CIDH concluye su visita a Colombia](#), 10 de octubre de 2014.

⁵⁹⁸ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 147º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013; *Audiencia sobre la situación general de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 140º Período de Sesiones, 28 de octubre de 2010; y *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 134º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2009.

170 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

acciones militares propias del conflicto armado interno, que generan una fuerte presión armada y extractiva en los territorios de pueblos indígenas como los Nasa, Kankuamo, Emberá Chamí, y Awá, obligándolos a desplazarse⁵⁹⁹.

309. La CIDH ha identificado que las represas o hidroeléctricas son un tipo de proyecto de infraestructura que hacen imposible el retorno de los pueblos a sus territorios ancestrales⁶⁰⁰. Proyectos implementados hace ya varios años y algunos más recientes ejemplifican lo anterior. Por ejemplo, los pueblos indígenas Kuna de Madungandi y Emberá de Bayano en Panamá, fueron obligados a desplazarse para la construcción de la represa hidroeléctrica del Bayano entre los años 1972 y 1976⁶⁰¹. Miembros de estos pueblos describieron el fuerte impacto que causó ver como su territorio era inundado y el sentimiento de impotencia de saber que no podrían regresar. El hecho del desplazamiento significó para tales pueblos, según un testimonio, “quitarles el derecho a vivir y convivir con [su] naturaleza”⁶⁰².
310. Un ejemplo más reciente informado es el caso del Proyecto Hidroeléctrico Paquitzapango en la Amazonía peruana, que implicaría el desplazamiento de comunidades indígenas Asháninkas fuera de sus territorios sin posibilidad de retorno⁶⁰³. Igualmente, en su visita *in loco* a Honduras de diciembre de 2014, la Comisión recibió información según la cual los procesos de concesiones a empresas han estado acompañados de gran represión a los pueblos, quienes habrían sido desalojados forzosamente. “Hay zozobra en las tierras por los despojos y desalojos hacia la Comunidad Garífuna”, afirmó un miembro del pueblo Garífuna a la CIDH⁶⁰⁴. Con relación a Nicaragua, la Comisión Interamericana fue informada que la construcción del canal transoceánico supondrá el desplazamiento de comunidades indígenas y afrodescendientes. Numerosas familias serán sometidas al proceso de expropiación que contempla la ley del canal transoceánico y que tendrá como resultado el despojo de sus propiedades por pagos irrisorios, además de no prever garantías de su ubicación en lugares adecuados⁶⁰⁵.
311. Es preocupante notar que en ocasiones se aplican procedimientos de desalojo violentos y arbitrarios. Por ejemplo, se informó que en la región de Bocas del Toro

⁵⁹⁹ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 134º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2009.

⁶⁰⁰ CIDH. *Audiencia sobre la situación de las personas afectadas por las “Mega Represas” en las Américas*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009.

⁶⁰¹ CIDH. *Audiencia sobre Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Emberá de Bayano, Panamá*, 144 Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012.

⁶⁰² CIDH. *Audiencia sobre Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Emberá de Bayano, Panamá*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012.

⁶⁰³ CIDH. *Audiencia sobre los derechos de los pueblos indígenas y política energética y extractiva en Perú*, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010; y *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos del pueblo Asháninka en Perú*, 138º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2010.

⁶⁰⁴ CIDH. *Observaciones Preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Comunicado de prensa 146A/2014. 5 de diciembre de 2014.

⁶⁰⁵ Véase CIDH. *Audiencia sobre la “Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua”*, 154º Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015.

en Panamá, en diversos años comunidades indígenas habrían sido sometidas a procesos violentos de desalojo para dar paso a diversas iniciativas extractivas o de desarrollo. En particular, informaron que en octubre de 2008, un contingente de la policía nacional escoltó a trabajadores privados para que “picaran con motosierra” las 17 casas que estaban en el centro de la comunidad de Cayo del Agua, hechos en los cuales agentes policiales habrían agredido físicamente a la población, incluyendo a una mujer embarazada, para que desalojara su vivienda⁶⁰⁶. Otra situación de suma preocupación se refiere a los desalojos forzados de comunidades indígenas en diversas zonas de Guatemala. Según la información disponible, entre 2004 y 2007 se registraron 72 desalojos violentos de campesinos, con 44 registrados sólo en 2007⁶⁰⁷. En los años siguientes, los desalojos han continuado siendo una preocupación central de organizaciones y comunidades indígenas en diversas regiones del país. Aunque no se cuenta con información cuantitativa del total de desalojos forzados realizados, se sabe que es una práctica que ha continuado afectando a cientos de personas y comunidades en Guatemala⁶⁰⁸. La información recibida por la CIDH sugiere que muchas veces tales desalojos se encuentran relacionados con la expansión de la producción de monocultivos extensivos, la toma de control de amplias zonas para el pastoreo de ganado, y la implementación de proyectos de extracción e infraestructura, como presas u otros proyectos de producción de energía.

312. La Comisión considera que los pueblos indígenas y tribales tienen una protección especial en el derecho internacional frente al desplazamiento forzado, derivada de las obligaciones reforzadas del Estado respecto de su derecho a la propiedad colectiva. Ello en tanto el desplazamiento forzado atenta directamente contra la existencia misma de los pueblos indígenas y tribales, puesto que rompe la relación fundamental que éstos guardan con sus territorios, tanto en términos de supervivencia física, puesto que de dicho territorio derivan su sustento material; como de supervivencia cultural, en la medida en que su cultura está directamente ligada al territorio.
313. En palabras de la Corte Interamericana, “[...] el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas fuera de su comunidad o bien de sus integrantes, les puede colocar en una situación de especial vulnerabilidad, que '[p]or sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural [...], genera un claro riesgo de

⁶⁰⁶ CIDH. *Audiencia sobre la Situación del derecho de propiedad y al medio ambiente sano de pueblos indígenas en Bocas del Toro, Panamá*. 154º Período de Sesiones. 20 de marzo de 2015.

⁶⁰⁷ International Displacement Monitoring Centre. *Guatemala: Violence and inequality still blocking solutions for IDPs*. 2009. Citando a Amnistía Internacional. Informe 2009: Guatemala.

⁶⁰⁸ Según la información disponible, en el 2011, la OACNUDH en Guatemala observó desalojos llevados a cabo en el Valle del Polochic (Alta Verapaz), los cuales afectaron a 732 familias q’eqchi’s (15 de marzo); el de Retalhuleu, que afectó a 139 campesinos (28 de julio); y el de Parque Sierra “El Lacandón”, en Petén, el cual afectó a 69 familias (24 de agosto) [OACNUDH. Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades desarrolladas en su oficina en Guatemala. 2011, párr. 76]. En el 2012, la OACNUDH observó el desalojo violento de 325 personas en Cahabón, Alta Verapaz [OACNUDH. Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades en su oficina en Guatemala. 2012, párr. 80].

extinción, cultural o físico, de los pueblos indígenas”⁶⁰⁹. Por ello, ha señalado que “es indispensable que los Estados adopten medidas específicas de protección, teniendo en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, así como su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres para prevenir y revertir los efectos de dicha situación”⁶¹⁰. Asimismo, la CIDH recuerda que el “traslado” y “reubicación” es una circunstancia en la que instrumentos internacionales, como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶¹¹ y el Convenio 169⁶¹², exigen la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas y tribales.

314. Recuerda, además, que la jurisprudencia del sistema interamericano ha reconocido, como parte esencial del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, el derecho a la restitución de las tierras y territorios ancestrales de los cuales se han visto privados por causas ajenas a su voluntad. Esto supone que los pueblos indígenas que pierdan la posesión total o parcial de sus territorios, mantienen sus derechos de propiedad sobre los mismos y tienen un derecho preferente a recuperarlos, incluso cuando se encuentren en manos de terceras personas, mientras subsista la relación fundamental con el territorio ancestral⁶¹³. Conforme han reconocido los órganos del sistema, en aquellos casos excepcionales en los que por razones objetivas y justificadas es imposible para el Estado restaurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas o tribales, “[...] deberá entregarles tierras alternativas de igual extensión y calidad, que serán escogidas de manera consensuada con los miembros de los pueblos indígenas, conforme a sus propias formas de consulta y decisión”⁶¹⁴. Según ha señalado anteriormente la Comisión, esta alternativa “únicamente constituye una hipótesis jurídicamente aceptable cuando se han agotado todos los medios posibles para obtener la restitución del territorio ancestral específico de cada pueblo, y tal restitución no ha sido posible por razones objetivas y justificadas, bajo los términos establecidos por la jurisprudencia interamericana [...]”⁶¹⁵.
315. Cuando la opción de retorno a sus territorios resulta materialmente imposible, también se imposibilita que los pueblos indígenas y tribales puedan materializar su relación especial con tales territorios. En los casos en los que son reubicados en tierras alternativas, las mismas no son de igual o mejor extensión ni calidad que los territorios ancestrales en los cuales vivían, afectando así la posibilidad de recrear y

⁶⁰⁹ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C. No. 212, párr. 147.

⁶¹⁰ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C. No. 212, párr. 147.

⁶¹¹ ONU. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 10.

⁶¹² OIT. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Nº 169 (1989), artículo 16.

⁶¹³ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128.

⁶¹⁴ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 135.

⁶¹⁵ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. párr. 142.

mantener su cultura⁶¹⁶. Este desarraigamiento comunitario causa una gran angustia e incertidumbre en tanto sus formas de vida y modelos de desarrollo son impactados de manera significativa e irremediable⁶¹⁷. Asimismo, el desplazamiento de pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes puede traer como consecuencia un éxodo rural hacia las ciudades u otras zonas. Cuando miembros de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes se ven forzados a reubicarse en zonas urbanas, suelen atravesar grandes dificultades para acceder a elementos vitales para su subsistencia y se colocan en una situación de pobreza o pobreza extrema⁶¹⁸.

H. *Impactos diferenciados en grupos de especial preocupación*

1. Autoridades, líderes y lideresas de pueblos indígenas y tribales, así como comunidades afrodescendientes; defensores y defensoras de derechos humanos

316. La información recibida por la CIDH da cuenta de la especial afectación en los derechos de líderes, lideresas y autoridades indígenas en varios países de la región⁶¹⁹, por motivos vinculados a sus actividades en defensa de los derechos de sus pueblos o comunidades frente a proyectos de extracción o desarrollo. Este impacto se expresa concretamente en información sobre asesinatos, agresiones, amenazas, hostigamientos y criminalización. Al respecto, la CIDH toma nota que, según un reciente informe de Amnistía Internacional, el mayor número de acciones tomadas en los últimos dos años fue a favor de quienes defienden derechos humanos en temas relacionados a la tierra, el territorio y los recursos naturales⁶²⁰. Asimismo, en el marco de su 156º periodo de sesiones, la CIDH fue informada del riesgo elevado y diferenciado al que estarían expuestos estos defensores y defensoras, quienes generalmente se encontrarían en lugares aislados y

⁶¹⁶ CIDH. *Audiencia sobre Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano, Panamá*, 144 Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012; y *Audiencia Caso 12.717 / Medida cautelar MC 56/08 – Comunidades indígenas Ngobe y otras, Panamá*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009.

⁶¹⁷ CIDH. *Audiencia sobre Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano, Panamá*, 144º Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012; y *Audiencia sobre el Caso 12.717 / Medida cautelar MC 56/08 – Comunidades indígenas Ngobe y otras, Panamá*, 137º Período de Sesiones, 2 de noviembre de 2009.

⁶¹⁸ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de la comunidad indígena de Apetina en Surinam*. 150º Período Ordinario de Sesiones. 27 de marzo de 2014.

⁶¹⁹ Véase por ejemplo CIDH. Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del pueblo Shuar en Ecuador. 154º Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015. CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de defensores y defensoras del medio ambiente en el contexto de las industrias extractivas en América*, 156º Período de Sesiones, 19 de octubre de 2015.

⁶²⁰ Amnistía Internacional. *Defender derechos humanos en las américas: necesario, legítimo y peligroso*. Londres: 2014.

174 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

marginados, y destacándose que sufrirían agresiones tanto de fuerzas de seguridad pública como privada, y del crimen organizado⁶²¹.

317. En su reciente visita *in loco* a Honduras, por ejemplo, la CIDH recibió alarmante información sobre asesinatos, actos de violencia y amenazas de muerte a líderes indígenas y garífuna, en particular aquellos que defienden sus territorios y recursos naturales en el contexto de desarrollo de megaproyectos, sin la consulta previa e informada. “Como me dicen que me van a matar. No tengo miedo. Estoy expuesta, esperando la muerte”, afirmó a la CIDH una mujer defensora de derechos de pueblos indígenas en La Ceiba. Como ha señalado la Comisión, muchos de los ataques proferidos en contra de la vida e integridad personal de líderes, lideresas y defensores indígenas tienen la intencionalidad de reducir las actividades de defensa y protección de territorios y recursos naturales, así como la defensa del derecho a la autonomía e identidad cultural⁶²².

Asesinato del dirigente lenca Tomas García, en Honduras

La información recibida por la CIDH indica que, en julio de 2013, habría sido asesinado el líder indígena lenca Tomas García y se habrían causado lesiones a su hijo, el niño de 17 años Allan García Domínguez, actos presuntamente cometidos por miembros del Ejército hondureño en el contexto de la represión de una protesta contra la ejecución de un proyecto hidroeléctrico en su territorio ancestral. Allan García Domínguez era dirigente comunitario y miembro activo del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH). La información recibida indica que, desde el mes de abril de 2013, el pueblo Lenca venía realizando manifestaciones contra el proyecto en el sector de Agua Zarca del Río Guacarque, parte del territorio ancestral Lenca. El proyecto fue otorgado a empresas privadas a través de una concesión. Según los líderes del pueblo Lenca, no hubo consulta previa sobre la realización del proyecto. De acuerdo al COPINH, en este contexto, habrían tenido lugar hechos de violencia y amenazas contra la vida de líderes y lideresas indígenas, así como la detención de dirigentes de COPINH, por motivos presuntamente vinculados a su oposición al proyecto⁶²³.

Defensores y defensoras indígenas en Brasil

De acuerdo con la información recibida, los pueblos indígenas en Brasil están siendo afectados por una situación de violencia que se ha incrementado en los últimos años. La CIDH fue informada sobre agresiones, asesinatos y acciones de criminalización en contra de líderes y lideresas indígenas. Según fue informado a

⁶²¹ CIDH. *Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de defensores y defensoras del medio ambiente en el contexto de las industrias extractivas en América*, 156º Período de Sesiones, 19 de octubre de 2015.

⁶²² CIDH. *Observaciones Preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Comunicado de prensa 146A/2014, 5 de diciembre de 2014.

⁶²³ CIDH. *CIDH condena asesinato de líder indígena lenca y lesiones a un niño en operativo del Ejército de Honduras*. Comunicado 52/13. Washington, D.C., 19 de julio de 2013.

la CIDH, las autoridades estatales no estarían investigando ni identificando a los responsables de estos actos, por lo que los incidentes permanecen en la impunidad. Testimonios de líderes indígenas Guarani-Kaiowá dan cuenta de que ello se vincula a la falta de demarcación y protección de sus tierras ancestrales, que permite que las agroindustrias de cultivos como la soya y caña de azúcar se adentren en sus territorios y generan este ambiente de violencia. Indicaron que en los últimos años diversos líderes indígenas habrían sido agredidos, asesinados, torturados e incluso desaparecidos⁶²⁴.

Represalias relacionadas a la defensa del medio ambiente, territorio indígena y acceso al agua del Pueblo Yaqui en México

La Comisión ha otorgado medidas cautelares destinadas a proteger la vida e integridad personal de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos que habrían recibido supuestas retaliaciones debido a dichas actividades. En el asunto Lauro Baumeo Mora y otros respecto de México, la Comisión recibió información sobre un alegado contexto relacionado con la falta de consulta previa en la implementación de un proyecto que afectaría el río “Yaqui”, en el Estado de Sonora, México. Según los solicitantes, el río sirve “como sustento de las actividades agrícolas, ganaderas y piscícolas” de las comunidades indígenas, así como también sería considerado un elemento central de la cultura y cosmovisión del pueblo Yaqui en su conjunto. Además, los solicitantes alegaron que los miembros de las comunidades indígenas estarían enfrentando consecuencias en sus derechos a la vida e integridad personal, debido a la contaminación del río. En el marco del seguimiento a este asunto, la CIDH recibió información sobre amenazas, hostigamientos y amedrentamientos contra ciertos líderes Yaqui por su trabajo en la defensa de sus recursos naturales, principalmente, del acceso a sus mantos acuíferos. Por consiguiente, la Comisión otorgó medidas cautelares solicitando la protección de la vida e integridad personal de los líderes identificados⁶²⁵.

2. Mujeres

318. La CIDH ha identificado un patrón de discriminación y diversas formas de violencia específicas hacia las mujeres indígenas, tribales y afrodescendientes. Así, frente a la presencia de terceros en sus tierras y territorios, el acceso a los recursos naturales que usan las mujeres para proveer a sus familias se ve limitado por estas incursiones⁶²⁶. Ello vulnera la armonía de los pueblos indígenas y tribales con su medio de vida, erosiona las actividades que realizan las mujeres, conduce a menudo a la pérdida o disminución de su rol en la comunidad, y puede provocar

⁶²⁴ CIDH, *Audiencia sobre Denuncias sobre violencia contra pueblos indígenas en Brasil*, 156º Período Ordinario de Sesiones, 20 de octubre de 2015.

⁶²⁵ CIDH, *Asunto Lauro Baumeo Mora y otros respecto de México (MC 452-13)*, de 20 de diciembre de 2013.

⁶²⁶ CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las mujeres indígenas en Nicaragua*. 153º Período Ordinario de Sesiones. 28 de octubre de 2014.

176 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

una paulatina y lenta desintegración de las redes y tejidos sociales de tales pueblos⁶²⁷. La presión sobre las tierras y recursos naturales en manos de terceros y empresas hace que las mujeres tengan que buscar cómo proveer recursos para sus familias o puedan verse obligadas a migrar a centros urbanos en busca de empleos remunerados. En las ciudades, suelen enfrentar numerosas dificultades y tienen pocas posibilidades de subsistencia por la discriminación existente.

319. La CIDH ha recibido información que indica que la actividad minera a gran escala deja profundos impactos en la vida y en ocasiones, en el propio cuerpo de las mujeres⁶²⁸. La información indica que las mujeres sufren impactos indiscriminados que se traducen en diferentes tipos de violencia, entre las que destaca la violencia simbólica⁶²⁹. Al respecto, se informó a la CIDH que cuando los hombres pasan a trabajar a las empresas que se asientan en sus territorios, las mujeres se ven obligadas a cambiar sus costumbres ante la ausencia del trabajo que realizaban a favor de las familias y comunidades⁶³⁰.
320. Mujeres indígenas informaron a la CIDH que entre los impactos se encuentran la sobrecarga del trabajo de las mujeres por la ausencia del esposo; las responsabilidades que deben asumir a causa de familias afectadas por la defensa de las tierras y territorios, como el caso de niños y niñas huérfanos por la muerte de dirigentes; la trata de mujeres y niñas indígenas en los asentamientos mineros y petroleros; el incremento del alcoholismo en las comunidades por personas ajenas a la comunidad; la violación de niñas y mujeres de las comunidades afectadas por actividades mineras o petroleras ocasionados por trabajadores de estas empresas; niños y niñas sin padre producto de violaciones; el debilitamiento de la vida comunitaria y familiar; entre otros⁶³¹.
321. En lo que se refiere a la violencia, ésta se ve reflejada en la exacerbación de la violencia intrafamiliar y el incremento de violencia sexual, lo que a menudo genera el rechazo por parte de la comunidad⁶³². La violencia patrimonial en las mujeres indígenas y afrodescendientes se basa en la pérdida o disminución de su capacidad para acceder a sus propios recursos, al perderse prácticas económicas tradicionales que beneficiaban a las comunidades⁶³³. En lo que se refiere a la

⁶²⁷ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 147º Período de Sesiones, 14 de marzo de 2013.

⁶²⁸ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶²⁹ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶³⁰ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶³¹ Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

⁶³² CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶³³ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

violencia sociopolítica, los procesos de intervención de las empresas serían arbitrarios, prefiriendo negociar directamente con los hombres de las comunidades sin respetar los procesos propios de toma de decisiones, lo que genera que no haya oportunidad de que las mujeres puedan participar mediante asambleas comunitarias, por ejemplo⁶³⁴. Asimismo, las actividades extractivas traen consigo un alto número de “población flotante”, haciendo referencia a aquellas personas, en su mayoría hombres, que van a las comunidades indígenas para realizar labores relacionadas a estos emprendimientos⁶³⁵. En ese contexto, existen muchas mujeres de las comunidades indígenas que tienen hijos con hombres de esa “población flotante”, quienes además no quieren reconocer y hacerse responsables de sus hijos⁶³⁶.

Mujeres indígenas víctimas de violencia sexual en Guatemala

Durante la visita a Guatemala de marzo de 2013, la CIDH fue informada que el 17 de enero de 2007, “11 mujeres fueron violadas sexualmente en grupo por varios hombres (guardias de seguridad de la empresa, policías y soldados del Ejército) que fueron los que ejecutaron el desalojo. Todos estos hechos quedaron en la impunidad”⁶³⁷. Durante dicha visita, la CIDH se desplazó al Valle del Polochic, donde pudo recibir el testimonio de tres de las once mujeres víctimas de violación sexual, de Angélica Choc, viuda de Adolfo Ich Chaman; y de Germán Chub, quienes confirmaron la información recibida e indicaron haber denunciado los hechos ante el poder judicial canadiense. Según expresaron, por este hecho están viviendo “mucho hostigamiento, amenaza, intimidación, coacción” por parte de la empresa para que se desistan de la denuncia presentada⁶³⁸.

3. Niños y niñas

322. Las actividades extractivas o de desarrollo afectan de modo especial y diferenciado los derechos de los niños y niñas indígenas, tribales o afrodescendientes, ya sea directa o indirectamente⁶³⁹. Las especiales afectaciones descansan en que, durante los años de desarrollo del niño, una alimentación adecuada, agua limpia, cuidado y

⁶³⁴ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶³⁵ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶³⁶ CIDH. *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas*, 144º Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

⁶³⁷ CIDH. Carta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Comunidad Q’eqchi’ del Lote 8, Chacpaya, Municipio de El Estor, Izabal, de fecha 19 de agosto de 2013. Información recibida durante la visita a Guatemala.

⁶³⁸ CIDH. Testimonio recibido por la CIDH en la comunidad El Rodeo, Cahaboncito, Panzós, Alta Verapaz, el 24 de agosto de 2013, durante la visita a Guatemala.

⁶³⁹ UNICEF, Pacto Global de Naciones Unidas y *Save the Children. Derechos del Niño y Principios Empresariales*. p. 2.

178 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

afecto son esenciales para su supervivencia y salud⁶⁴⁰. Como ha advertido el Comité de los Derechos del Niño, “[l]a infancia es un período excepcional de desarrollo físico, psíquico, emocional y espiritual, y las violaciones de los derechos del niño, como la exposición a la violencia, al trabajo infantil o a productos peligrosos o riesgos medioambientales, pueden tener consecuencias permanentes, irreversibles e incluso transgeneracionales”⁶⁴¹.

323. La Comisión considera que el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas indígenas y afrodescendientes se encuentra estrechamente relacionado con la protección del derecho de propiedad de sus comunidades y pueblos. En efecto, como ha señalado anteriormente, “[l]a pérdida de la identidad cultural por falta de acceso al territorio ancestral surte un impacto directo sobre los derechos de los niños y niñas de las comunidades desposeídas”⁶⁴². En similar sentido, la Corte Interamericana ha afirmado que los Estados tienen “la obligación de promover y proteger el derecho de los niños indígenas a vivir de acuerdo con su propia cultura, su propia religión y su propio idioma”⁶⁴³.
324. Según ha afirmado dicho Tribunal, “dentro de la obligación general de los Estados de promover y proteger la diversidad cultural se desprende la obligación especial de garantizar el derecho a la vida cultural de los niños indígenas”. De este modo, la Corte ha considerado que “la pérdida de prácticas tradicionales, como los ritos de iniciación femenina o masculina y las lenguas de la Comunidad, y los perjuicios derivados de la falta de territorio, afectan en forma particular el desarrollo e identidad cultural de los niños y niñas de la Comunidad, quienes no podrán siquiera desarrollar esa especial relación con su territorio tradicional y esa particular forma de vida propia de su cultura si no se implementan las medidas necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos”⁶⁴⁴.
325. Igualmente, el Comité de los Derechos del Niño ha afirmado que “la degradación y la contaminación ambiental derivada de las actividades empresariales pueden poner en peligro los derechos del niño a la salud, la seguridad alimentaria y el acceso al agua potable y al saneamiento”⁶⁴⁵. El Comité ha advertido también que

⁶⁴⁰ UNICEF, Pacto Global de Naciones Unidas y *Save the Children*. *Derechos del Niño y Principios Empresariales*. p. 3.

⁶⁴¹ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general Nº 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. CRC/C/GC/16. 17 de abril de 2013. párr. 4.

⁶⁴² CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 205.

⁶⁴³ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 261-263.

⁶⁴⁴ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 261-263. Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250. párr. 143-144.

⁶⁴⁵ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general Nº 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. CRC/C/GC/16. 17 de abril de 2013. párr. 19. En similar sentido, véase ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observaciones finales sobre los*

los derechos de los niños indígenas pueden estar particularmente en riesgo frente a la venta o el arrendamiento de tierras a inversores que puedan privar a las poblaciones locales del acceso a los recursos naturales vinculados a su subsistencia y su patrimonio cultural⁶⁴⁶.

326. De otro lado, la CIDH toma nota que en muchas de las denuncias reportadas de afectación en la integridad de personas indígenas a causa de la extracción minera, como enfermedades dermatológicas y respiratorias, afectan principalmente a niños y niñas. Según advierten UNICEF, el Pacto Global y *Save the Children*, “[l]os niños también son afectados por los riesgos cotidianos de un modo diferente y más severo que a los adultos. A causa de su fisiología, los niños absorben un mayor porcentaje de los agentes contaminantes a los que se encuentran expuestos y, como resultado, su sistema inmune se ve comprometido y se vuelve más vulnerable”⁶⁴⁷.
327. Asimismo, la CIDH ha sido informada que, la falta de consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas, así como la fuerte presión de los líderes comunitarios promovida por agentes externos ha generado divisiones y fragmentación comunitarias, rompiendo el tejido social y erosionando la autoridad ancestral. Entre los mecanismos utilizados, se informó que dentro de las escuelas se influye a niños y niñas indígenas y se realizarían prácticas de acoso a niños pertenecientes a familias que no están a favor de la empresa⁶⁴⁸. También ha recibido información preocupante sobre situaciones en que se ha afectado directamente el derecho a la vida de niños indígenas.

Niños indígenas asesinados en Guatemala

En marzo de 2013, durante su visita a Guatemala, la CIDH fue informada sobre el asesinato de dos niños maya q'eqchi' de la Comunidad de Monte Olivo en Cobán, Alta Verapaz, por parte de una persona identificada como empleado de la empresa que busca implementar el proyecto hidroeléctrico Santa Rita en el Río Dolores. Al menos desde 2009, las comunidades sobre el Río Dolores y en especial sus líderes, han sido objeto de una fuerte intimidación y amenazas de muerte para que permitan construir la hidroeléctrica. En este contexto, dos niños indígenas, de aproximadamente 9 y 13 años de edad, recibieron disparos de bala el 23 de agosto de 2013, cuando jugaban en su comunidad y murieron días

informes periódicos segundo a cuarto combinados de Guyana, aprobadas por el Comité en su 62º período de sesiones. CRC/C/GUY/CO/2-4. 5 de febrero de 2013. párr. 22.

⁶⁴⁶ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general N° 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño.* CRC/C/GC/16. 17 de abril de 2013. párr. 19; y ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general N° 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.* CRC/C/GC/11. 12 de febrero de 2009. párr. 35.

⁶⁴⁷ UNICEF, Pacto Global de Naciones Unidas y *Save the Children*. *Derechos del Niño y Principios Empresariales.* p. 3.

⁶⁴⁸ Denuncia de los pueblos q'eqchi', poqomchi' y achi'. *Ánalisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz.* Información recibida el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz, durante la visita de la CIDH a Guatemala.

180 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

después en Ciudad de Guatemala. Estos hechos ocurrieron mientras la delegación de la CIDH se encontraba reunida con líderes comunitarios en Cobán.

328. La CIDH toma nota de que otras formas de impacto en los derechos de los niños incluyen el trabajo infantil ilegal⁶⁴⁹, la presencia de niños en los alrededores o en el interior de instalaciones empresariales, la contratación de niños como empleados domésticos en los alojamientos para trabajadores, la exposición de niños a productos industriales, entre otros⁶⁵⁰. Igualmente, advierte que, como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, “[c]uando las prácticas de empleo de las empresas requieren que los adultos realicen largas jornadas de trabajo, los niños de más edad, especialmente las niñas, pueden tener que asumir las obligaciones domésticas y de cuidado de los niños que corresponden a sus padres, lo que puede afectar negativamente a su derecho a la educación y al juego; además, dejar a los niños solos o al cuidado de hermanos mayores puede tener repercusiones en la calidad de la atención y en la salud de los niños más pequeños”⁶⁵¹.

4. Adultos mayores

329. Como ha advertido anteriormente la Comisión, los adultos mayores se encuentran entre los miembros de los pueblos indígenas y tribales más afectados en su salud, actividades básicas de subsistencia y medio ambiente como consecuencia de proyectos de desarrollo⁶⁵². Son quienes con frecuencia sufren en mayor grado las pérdidas culturales y del territorio, como evidencia el testimonio dado por una mujer indígena, recibido por la CIDH en su visita *in loco* a Honduras en diciembre de 2014:

Lo que queremos es recuperar lo que es nuestro, lo que nos han robado. Nuestros padres, nuestros abuelos, nuestros tatarabuelos nos han enseñado lo que es nuestro. Antes teníamos los cocos, ahora los tenemos que ir a comprar. Y no hay tierra para plantar Yuca.

⁶⁴⁹ Respecto a la utilización de mano de obra infantil, la Comisión recuerda las obligaciones contraídas por los convenios de la OIT Nº 182 (1999) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación y Nº 138 (1973) sobre la edad mínima de admisión al empleo.

⁶⁵⁰ UNICEF, Pacto Global de Naciones Unidas y *Save the Children*. *Derechos del Niño y Principios Empresariales*. p. 3.

⁶⁵¹ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general Nº 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. CRC/C/GC/16. 17 de abril de 2013. párr. 162.

⁶⁵² CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 253. CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 208.

Pero tampoco hay fuente de trabajo. Aquí tenemos muchachos graduados, muchachos con estudio, pero no hay trabajo⁶⁵³.

330. Es necesario tener en cuenta que en muchas comunidades indígenas, la transmisión oral de la cultura a las generaciones más jóvenes se encarga primordialmente a los adultos mayores⁶⁵⁴. Los adultos mayores suelen cumplir un rol esencial para la reproducción cultural de los pueblos indígenas y tribales, además de roles de autoridad, guía espiritual, sanación, entre otros. Es escasa la información al alcance de la Comisión sobre el impacto en los adultos mayores, por lo que considera que este es uno de los ámbitos en los que se requiere mayor visibilización de impactos.

La CIDH recibió información según la cual, en el año 2006, Ricardo Castrellon, un adulto mayor e indígena Ngobe de la comunidad Valle del Agua Arriba, en la región de Bocas del Toro, Panamá, habría sido obligado bajo engaños a desalojar las tierras donde habitaba junto con su familia. Según la información recibida, el señor Castrellon fue conducido a la Alcaldía de Changuinola por el corregidor de la población de Almirante en un vehículo estatal y sin la compañía de ningún familiar, a pesar de que no sabía leer y escribir, ni comunicarse en español. La Comisión fue informada que en dicha oficina se le convenció de colocar su huella digital en un documento titulado “mutuo acuerdo” en virtud al cual cedió, sin saberlo, los derechos sobre la tierra de su familia a un tercero, no indígena. Según testimonios de sus familiares, cuando se dio cuenta de lo que había pasado, el anciano perdió el habla durante tres días. Con base en este documento, en el 2006 la alcaldesa de Changuinola habría autorizado una orden de desalojo ejecutada por el referido corregidor de Almirante y la policía nacional. Su familia fue desalojada y sus casas destruidas. La información recibida da cuenta de que estos hechos no fueron investigados y no se han determinado las responsabilidades a la fecha⁶⁵⁵.

5. Personas con discapacidad

331. La CIDH ha identificado que, por causas vinculadas a la implementación de proyectos de desarrollo, explotación y extracción, se han dado casos en que miembros de pueblos indígenas han adquirido diferentes tipos de discapacidades,

⁶⁵³ CIDH. *Observaciones Preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Comunicado de prensa 146A/2014. 5 de diciembre de 2014.

⁶⁵⁴ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 175.

⁶⁵⁵ CIDH. *Audiencia sobre la Situación del derecho de propiedad y al medio ambiente sano de pueblos indígenas en Bocas del Toro, Panamá*. 154º Período de Sesiones. 20 de marzo de 2015. Información recibida por la CIDH en encuentro regional sobre “Violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto de proyectos extractivos y turísticos”. Ciudad de Panamá, 30 de julio de 2015.

182 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

aunque carece de información significativa al respecto. Así por ejemplo, en el contexto de la sobreexplotación laboral o sometimiento a condiciones peligrosas, la CIDH fue informada sobre miembros de pueblos indígenas, como los buzos miskitos en Nicaragua y Honduras, que habrían adquirido dificultades respiratorias y otras discapacidades físicas⁶⁵⁶.

332. De otro lado, se ha informado a la CIDH sobre discapacidades físicas o sensoriales causadas en el marco de operativos para reprimir protestas sociales vinculadas a la oposición frente a proyectos de esta naturaleza. Con relación a Perú, por ejemplo, se informó a la CIDH que miembros de la Comunidad Campesina de Kañaris sufrieron heridas por el impacto de balas y bombas lacrimógenas de parte de la policía durante un paro pacífico en contra del proyecto minero Kañariaco. Fue informado que, como consecuencia, uno de los miembros de Kañaris habría perdido la visión de uno de sus ojos y otro habría quedado sin posibilidades de caminar⁶⁵⁷.
333. Asimismo, en Guatemala, la información al alcance de la CIDH indica que, junto con fuerzas policiales, guardias privados de la empresa Chabil Utzaj habrían participado en los desalojos violentos de las comunidades maya q'eqchi en Valle de Polochic en marzo de 2011, así como en intentos de desalojo posteriores en Caboncito y Sepurlimité. Tales hechos resultaron en la muerte de varios comunitarios y afectaciones a la integridad física de otros. Se informó además que, en 2006 y 2007, la Compañía Guatemalteca de Niquel promovió desalojos forzados de comunidades q'eqchi' en el Municipio de Panzos, Alta Verapaz y en El Estor, Izabal, en el Valle del Polochic para realizar actividades de extracción minera. Es de especial preocupación para la Comisión la información que indica el 27 de septiembre de 2009, guardias de seguridad privada de la empresa habrían causado lesiones por arma de fuego a Germán Chub, quien sufrió una discapacidad física permanente, cuando intentaban detener un desalojo⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ CIDH. *Audiencia sobre Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Nicaragua.* 150º Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2014; y *Audiencia Caso 12.738 – Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos), Honduras,* 143º Período de Sesiones, 24 de octubre de 2011.

⁶⁵⁷ CIDH. *Audiencia sobre el serecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú,* 153º Período Ordinario de Sesiones, 31 de octubre de 2014.

⁶⁵⁸ CIDH. Información recibida durante la visita a Guatemala, agosto de 2013.

CAPÍTULO 5

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

1. Sobre la base de la información y el análisis realizado por la Comisión a lo largo del presente informe y con el fin de contribuir a la protección de los derechos humanos en la región frente a las actividades empresariales,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA A LOS ESTADOS AMERICANOS:

A. *Recomendaciones sobre las obligaciones estatales de derechos humanos en contextos de actividades extractivas, de explotación y desarrollo*

1. Diseñar, implementar y aplicar efectivamente un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos frente a actividades extractivas, de explotación o desarrollo, en los términos explicados en el presente informe. Ello incluye adoptar medidas legislativas y de otra índole pertinentes para la protección de los derechos humanos más relevantes en esta materia, derogar las disposiciones internas incompatibles con los derechos consagrados en los instrumentos interamericanos, y abstenerse de adoptar legislación contraria a los derechos humanos en este contexto.
2. Prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos humanos de las personas, grupos y colectividades afectadas por actividades de extracción, explotación o desarrollo. En particular, identificar y dar seguimiento adecuado de los impactos que genere determinado plan o proyecto en los derechos humanos de las poblaciones afectadas por el mismo, tanto antes de la autorización u otorgamiento de permisos, como durante su implementación a través de medidas de supervisión y fiscalización. Una vez identificados los posibles riesgos a los derechos, adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para garantizar la protección de derechos que de otro modo se verían afectados.
3. Adoptar medidas razonables para evitar las violaciones de derechos humanos frente al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado, asociada a actividades de extracción, explotación o desarrollo. A tal efecto, tener en cuenta el establecimiento de mecanismos para hacer frente a comunicados urgentes de posibles incidentes, la puesta en marcha de sistemas de alerta de emergencia en casos de actividades

peligrosas, informar a la población local sobre los riesgos potenciales relacionados con la operación, y adoptar acciones para lograr una coordinación y cooperación entre las distintas autoridades administrativas que permita asegurar que los riesgos de los que tomen conocimiento no alcancen una gravedad tal que ponga en peligro vidas humanas.

4. En cuanto a medidas generales de prevención, dar preferencia a lo posible a empresas que muestren una record favorable en cuanto al respeto de los derechos humanos en las licitaciones públicas, y promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.
5. Adoptar las medidas necesarias para poner en marcha o fortalecer los sistemas de supervisión y fiscalización de actividades de extracción, explotación o desarrollo, de manera coherente con las obligaciones de derechos humanos y de modo tal que se encuentre orientado a evitar la vulneración de los derechos de la población en el área de influencia en que estas actividades tienen lugar. Ello implica contar con un marco jurídico e institucional que vele la protección del medio ambiente y los derechos humanos vulnerables en estos contextos, a través entre otros del monitoreo periódico y la imposición sanciones o medidas de corrección frente a su incumplimiento. Estos mecanismos de evaluación y control deben ser transparentes e independientes de las estructuras de control de las empresas y de cualquier tipo de influencia.
6. Adoptar medidas decididas para asegurar el derecho de acceso a la información de las personas o grupos de personas afectadas por actividades de extracción, explotación o desarrollo, con relación a las condiciones ambientales, impactos, actividades, estructura empresarial y en general, toda aquella información que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en este contexto. Ello supone suministrar información en poder del Estado de forma oportuna, accesible y completa, guiándose por los principios de máxima divulgación y de buena fe, y en general, por los estándares establecidos por el sistema interamericano en esta materia.
7. Tomar las acciones necesarias para garantizar que todas las personas, grupos y colectividades que estén potencialmente afectados por un proyecto o actividad extractiva o desarrollo tengan acceso a las instancias necesarias para participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones.
8. Prevenir las agresiones y hostigamientos en contra de dirigentes u otras personas involucradas en los procesos de defensa de los derechos de comunidades, población o pueblos indígenas y tribales afectados por actividades de extracción, explotación o desarrollo. En particular, frente al conocimiento de un riesgo real e inmediato adoptar medidas razonables para evitar su materialización; investigar seriamente los hechos que sean puestos en su conocimiento; así como, en su caso, sancionar a los responsables y ofrecer una adecuada reparación a las víctimas, independientemente de que los actos sean o no cometidos por agentes estatales o por particulares.

9. Tomar medidas decididas para asegurar la supervisión y control efectivo de las empresas de seguridad privada y sus agentes. Ello incluye asegurar que el ordenamiento interno regule las funciones que pueden cumplir las empresas privadas de seguridad, el tipo de armamento y medios materiales que están autorizadas a utilizar; establecer mecanismos adecuados para el control de sus actividades, e implementar un registro público, accesible y con información suficiente sobre estas empresas.
10. Emprender acciones decididas para la lucha contra la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de actividades empresariales de extracción, explotación o desarrollo, a través de investigaciones exhaustivas e independientes, logrando se sancionen a sus autores materiales e intelectuales y se reparen en el ámbito individual y colectivo a las víctimas.
11. Dar cumplimiento efectivo a la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones al derecho a la vida, la integridad personal y otros derechos humanos cometidas en el contexto de actividades empresariales, teniendo en cuenta el deber de reparar las consecuencias, tanto a nivel individual como colectivo, de modo integral y culturalmente adecuado. Ello debe incluir la adopción de medidas para reducir y eliminar los obstáculos específicos identificados en el presente informe.
12. Brindar protección efectiva a quienes denuncian a empresas transnacionales y otros actores no estatales de manera tal que las víctimas puedan actuar libremente ante los tribunales, a través de la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana u otros mecanismos similares.
13. Los Estados de origen de las empresas en las Américas deben adoptar mecanismos apropiados de supervisión y regulación de las actividades de sus compañías y nacionales en el extranjero en línea con los estándares internacionales relevantes de los derechos humanos. También deben de abstenerse de brindar apoyo gubernamental a empresas involucradas en violaciones de derechos humanos o a iniciativas dirigidas a influenciar la adopción de normas o políticas públicas favorables a sus inversiones, en detrimento de obligaciones de derechos humanos en los países receptores.
14. Llama a los Estados miembros de la OEA a que, en su condición de países de origen, establezcan y pongan en práctica mecanismos adecuados y efectivos para el acceso a la justicia a favor de pueblos, comunidades o personas afectados por la actividad de empresas registradas, domiciliadas o que tengan su sede principal o centro de actividades en dicho país.

188 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

B. Recomendaciones relativas a las obligaciones y garantías específicas de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes

15. Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta y en su caso, el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales y comunidades afrodescendientes, conforme a los estándares de derechos humanos internacionales y con la participación plena de los pueblos y comunidades.
16. Modificar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que impidan el pleno y libre ejercicio del derecho a la consulta previa, para lo cual debe asegurar la participación plena de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes.
17. Consultar a los pueblos y comunidades de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en sus tierras y territorios, o plan de desarrollo o explotación de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio.
18. Respecto de las concesiones ya otorgadas o en implementación, establecer un mecanismo que permita evaluar la necesidad de una modificación a los términos de las mismas para preservar la supervivencia física y cultural de comunidades y pueblos indígenas y tribales.

C. Recomendaciones con relación al impacto en el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes

19. Establecer indicadores y sistemas de monitoreo que permitan evaluar de manera concreta el impacto de la implementación de proyectos extractivos, de explotación o desarrollo en los derechos humanos de las poblaciones afectadas, teniendo especialmente en cuenta los impactos específicos que afectan los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes.
20. Garantizar que los pueblos indígenas y tribales puedan usar y gozar de sus tierras y territorios históricamente ocupados, lo que implica que los mismos sean reconocidos, titulados, delimitados y demarcados, mediante procedimientos especiales y con participación de tales pueblos. Las instituciones involucradas deben identificar junto con los pueblos y comunidades, y reconocer las formas consuetudinarias y sistemas de tenencia colectiva existentes para garantizarles el

debido reconocimiento legal de su derecho a la propiedad colectiva. Debe asegurarse que ello garantice los derechos sobre los recursos naturales dentro de sus territorios necesarios para su supervivencia física y cultural.

21. En cuanto a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, reitera la recomendación hecha en el sentido de considerar el rechazo de estos pueblos al contacto con personas ajenas a su pueblo como afirmaciones de su voluntad de permanecer aislados y su no consentimiento a intervenciones o proyectos, y abstenerse de realizarlos. Respecto de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, su participación en procesos de consulta debe ser siempre voluntaria, y según lo recomendado por la CIDH en el pasado “dicho proceso de consulta debe tomar en cuenta la situación particular de vulnerabilidad del pueblo en contacto inicial de que se trate; la interdependencia material, espiritual y cultural que tenga con sus territorios y recursos naturales; su cosmovisión y cómo ésta puede interpretar un proceso de consulta; su nivel de contacto con personas ajenas a su pueblo y otros aspectos relevantes de su situación particular; y estar dirigida a obtener su consentimiento previo, libre e informado”⁶⁵⁹.
22. Proteger la vida e integridad de las personas, en cumplimiento de sus obligaciones bajo la Convención Americana y la Declaración Americana; en especial, adoptar medidas protectoras especiales y diferenciadas para proteger la vida e integridad personal de líderes, lideresas y autoridades tradicionales indígenas y tribales, amenazados en el marco de la implementación de proyectos o planes extractivos, de explotación o desarrollo.
23. Adoptar medidas eficaces para la protección de los pueblos indígenas o sus miembros amparados por medidas cautelares o medidas provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, implementadas en concertación con los respectivos beneficiarios y de modo culturalmente adecuado.
24. Tomar todas las medidas a su alcance para evitar que se someta a juicios injustos o infundados a personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos frente a actividades empresariales de extracción, explotación o desarrollo.
25. Implementar acciones decididas para prevenir y proteger a las comunidades indígenas y tribales del desplazamiento forzado, así como procurar a la brevedad el retorno de comunidades y familias indígenas en situación de desplazamiento, a través de un proceso que garantice su seguridad y en especial, la tenencia jurídica y material del territorio de manera que se permita la restitución efectiva de su uso y aprovechamiento tradicional y el manejo por parte de las autoridades indígenas y tribales.
26. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que los pueblos y comunidades indígenas y tribales o comunidades afrodescendientes que vienen sufriendo los

⁶⁵⁹

CIDH, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/13, 30 de diciembre de 2013, recomendación 15.

190 | Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo

efectos de proyectos inconsultos, accedan a mecanismos que permitan mitigarlos y repararlos adecuadamente y con pertinencia cultural.

27. Diseñar planes y programas de desarrollo económico y social, a fin de garantizar efectivamente y en condiciones de igualdad los derechos humanos de los pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes eventualmente afectados por proyectos de extracción o desarrollo, incluso a través de medidas especiales temporales, teniendo en cuenta la discriminación histórica sufrida por aquellas, garantizando en todo momento su participación plena.
28. En la adopción de las medidas anteriormente recomendadas, tomar en cuenta los impactos diferenciados y derechos específicos de las mujeres, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.