



Estudio de caso sobre las
**implicancias legales de la carretera
Pucallpa-Cruzeiro do Sul**
respecto al derecho a gozar de un
ambiente sano y sostenible
(Perú-Brasil)

Proyecto: «Desarrollando estrategias legales para enfrentar proyectos de infraestructura y proteger la Amazonía peruana»

Estudio de caso sobre las implicancias legales de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul respecto al derecho a gozar de un ambiente sano y sostenible (Perú-Brasil)

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

<https://www.pucp.edu.pe/>

Coordinación General: Andrea Mariana Dominguez Noriega

Asesores jurídicos: Jimpson Dávila Ordoñez y Sílvia Maria da Silveira Loureiro

Corrección de estilo: Sandra Arbulú Duclos

Diagramación: Alex Ramos Díaz

Fotografías: Diego Pérez R.

Equipo de estudiantes y docentes de la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la PUCP: Andrea Mariana Dominguez Noriega, Jimpson Dávila Ordoñez, Carlos Rodrigo Zúñiga, Camila León Armas, Emilia Sáenz, Mónica Quispe, Milagros Sotelo, Gonzalo Rivera y Hugo Galindo.

Equipo de estudiantes y docentes de la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil: Sílvia Maria da Silveira Loureiro, Lucas Schneider, Jamilly Izabela, Júlia Coimbra, Claudevan Barros, Emília Davi, Raíssa De Moraes y Violeta Alejandra Chávez Bautista.

Este documento ha sido elaborado por la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la PUCP, gracias al apoyo de la Fundación Gordon and Betty Moore.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de las instituciones.

Impresión: Negrapata S.A.C.

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima 01

Primera edición: noviembre de 2021

Tiraje: 250 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-00652

ISBN: 978-612-4320-41-5

Impreso en Perú, diciembre 2021

El papel Bond ecológico y Foldcote son fabricados a partir de fibra virgen proveniente de fuentes gestionadas sosteniblemente. Cuentan con certificación FSC y PEFC respectivamente.

Estudio de caso sobre las
implicancias legales de la carretera
Pucallpa-Cruzeiro do Sul
respecto al derecho a gozar de un ambiente
sano y sostenible
(Perú-Brasil)

Índice

Presentación	6
• Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la PUCP	7
• Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil	9
El proceso de aprendizaje y los testimonios de los participantes en el informe	12
Testimonios	14
• Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas de Brasil	14
• Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú	18
Capítulo 1	
Fenómenos ambientales y socioculturales asociados a la construcción de carreteras en la Amazonía Perú-Brasil	22
1.1. Introducción	23
1.2. Dimensión comercial	26
1.2.1. Comercio legal	26
1.2.2. Comercio ilícito	33
1.3. Dimensión medioambiental	37
1.4. Dimensión sociocultural	38
Capítulo 2	
El proyecto de construcción de la carretera Cruzeiro do Sul (Acre/Brasil)-Pucallpa (Ucayali, Perú)	40
2.1. Las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente	41
2.1.1. Las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y la garantía de los derechos humanos según la Corte Interamericana de Derechos Humanos	41
2.1.2. Las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la institucionalidad y la normativa sobre la construcción de carreteras Perú-Brasil	48

2.2. Tratamiento del proyecto de interconexión vial por parte del Estado peruano	63
2.2.1. Proyectos de ejecución de carreteras en la Amazonía promovidos desde el Congreso peruano	63
2.2.3.1. Antecedentes directos	68
2.2.3.2. Tratamiento y estado actual del PL 6486	71
2.3. Tratamiento del proyecto de interconexión vial por parte del Estado brasileño	76
2.3.1. El escenario de desmantelamiento de la política medioambiental y de protección a los pueblos indígenas y tribales en Brasil	76
2.3.2. El avance de las negociaciones acerca de la construcción de la carretera en Brasil	80
2.4. El trazo de la carretera Brasil-Perú	95
2.5. Acciones de las clínicas	101
2.5.1. Acciones de la Clínica Ambiental PUCP	101
2.5.2. Acciones de la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas	102

Capítulo 3

Los convenios internacionales en materia de biodiversidad y cambio climático y sus implicancias en los ordenamientos jurídicos de Brasil y Perú 104

3.1. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)	105
3.2. Las medidas de implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica en Brasil y Perú	106
3.2.1. El sistema de áreas protegidas en ambos países	107
3.3. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París	113
3.4. Caracterización de la diversidad biológica y el estado de conservación de los ecosistemas en el Parque Nacional Sierra del Divisor en Brasil y Perú	118
3.5. El sistema de Gestión de las áreas naturales protegidas y los estándares de protección: los riesgos legales y ambientales respecto a la protección de ecosistemas estratégicos	126

Capítulo 4

Los derechos de los pueblos indígenas, tribales, terceros privados y las implicancias de los proyectos de infraestructura vial **143**

4.1. Marco jurídico e institucional del Perú de los pueblos indígenas	144
4.1.1. El Convenio 169 de la OIT en el Perú	144
4.1.2. Marco jurídico de los pueblos indígenas en el Perú	146
4.1.3. Marco institucional sobre los pueblos indígenas	149
4.2. Marco jurídico e institucional de Brasil en la protección de los pueblos indígenas y tribales	150
4.2.1. Los derechos asegurados a los pueblos indígenas en la Constitución Federal de 1988	151
4.2.2. La incorporación del Convenio 169 de la OIT en Brasil	154
4.2.2.1. El estatus normativo del Convenio de la OIT en Brasil	158
4.2.2.2. Los protocolos de consulta: la regulación emancipadora del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe	160
4.2.3. El Estatuto del Indio (Ley N° 6.001/75) y la actuación de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)	161
4.2.4. Marco jurídico en materia de pueblos tribales o comunidades tradicionales en Brasil	164
4.3. Análisis de los impactos de la construcción de la carretera en relación con los pueblos indígenas, tribales y terceros privados en el Perú y en Brasil	166
4.3.1. Análisis del proyecto en relación con los pueblos indígenas del Perú	167
4.3.2. El impacto a los pueblos indígenas en Brasil y la necesidad de garantizar su derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe	173
4.3.3. El impacto a las comunidades tradicionales y a terceros particulares en Brasil: entre el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y el derecho a la participación pública	184

Capítulo 5	
Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y los riesgos de los proyectos de infraestructura	192
5.1. Los principios y las garantías para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y decisiones para su protección en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	193
5.1.1. Marco internacional y los pronunciamientos de la CIDH	193
5.1.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos	196
5.2. Los indígenas en aislamiento voluntario en el ámbito del proyecto Pucallpa-Cruzeiro do Sul	199
5.2.1. Principales aspectos jurídicos en el ordenamiento peruano en relación con los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial	199
5.2.2. Impactos socioculturales	203
5.3. Marco jurídico e institucional de Brasil en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento	206
5.4. Principales aspectos jurídicos en el ordenamiento brasileño en relación con los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial	207
Conclusiones	212
Recomendaciones	219
Referencias	225



Presentación

Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la PUCP

Estamos convencidos de que la educación es la base para transformar cualquier sociedad. En dicha línea, las clínicas jurídicas ambientales constituyen una herramienta fundamental para este proceso, ya que se centran en desarrollar competencias, habilidades y conocimientos, así como en generar empatía y sensibilidad respecto al medio ambiente y su entorno. Y es desde ahí donde se pueden plantear estrategias de acción que integran la perspectiva legal e interdisciplinaria.

Este 2021, como parte del proyecto de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con la Fundación Gordon and Betty Moore, se decidió emprender una actividad que implicaba reunir estudiantes del Perú y Brasil para trabajar en un informe legal conjunto, cuyo objetivo es exponer las implicancias ambientales y sociales —tanto desde el marco jurídico nacional de ambos países como desde el internacional— sobre carreteras secundarias en la Amazonía, específicamente sobre la construcción de la carretera Pucallpa–Cruzeiro do Sul, un proyecto vial transfronterizo que busca conectar comercialmente al Perú y Brasil.

Los estudiantes de la Clínica Jurídica Ambiental de la PUCP y de la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil aceptaron el reto y fueron convocados a participar de este proyecto en julio del presente año. Con mucha ilusión y curiosidad, comenzamos por conocernos, escucharnos y compartir un trabajo en equipo. Asimismo, recopilamos información y noticias sobre la carretera y conjuntamente elaboramos un esquema de informe, plan de trabajo y cronograma. El plan de trabajo incluyó reuniones semanales con los estudiantes, en las cuales, además de compartir los avances del informe, también incluimos un espacio de exposiciones sobre el marco institucional y legal de cada país relacionado con medio ambiente, pueblos indígenas y carreteras.

Fueron cuatro meses de intercambio de experiencias y conocimientos, de mucha motivación y ganas de vencer los desafíos que nos plantearon las barreras lingüísticas del español y el portugués. La tecnología se convirtió en una herramienta fundamental para alcanzar

los resultados trazados y poder demostrar que la virtualidad puede representar una oportunidad para trabajar entre estudiantes de distintas universidades y países.

Este informe busca demostrar que las y los estudiantes están aquí para dejar huella y visibilizar la importancia de cumplir con estándares ambientales y sociales en el desarrollo de proyectos de infraestructura que buscan conectar nuestra Amazonía, específicamente, las carreteras transfronterizas. El fruto de este estudio es esta investigación cuyo proceso de aprendizaje busca ser replicado en el ámbito universitario entre clínicas jurídicas ambientales de la región para continuar el fortalecimiento e intercambio en el marco de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales con la finalidad de encontrar soluciones legales a problemas ambientales que trascienden nuestros límites y fronteras y que requieren un enfoque y compromiso común.

Finalmente, queremos expresar nuestro más profundo agradecimiento al equipo de estudiantes de Brasil y Perú que lideraron este estudio y participaron activamente en este proceso de aprendizaje mutuo; a Silvia Loureiro, docente de la de la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil, quien desde un inicio se sumó a esta aventura académica; a la Facultad de Derecho de la PUCP, por su apoyo y compromiso con el trabajo de las y los estudiantes; y a la Fundación Gordon and Betty Moore, por creer en la educación legal ambiental y en el fortalecimiento de las clínicas jurídicas ambientales de Latinoamérica y el Caribe.

Lima, 25 de octubre de 2021

Andrea Mariana
Dominguez Noriega y
Jimson Dávila Ordoñez
Clínica Jurídica Ambiental
de la PUCP



Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil

Cuando presento una obra siempre quiero que mi lector se sienta estimulado a ir más allá de las primeras páginas del libro y se sumerja en la lectura con el mismo entusiasmo e interés que yo. En el caso de la presentación de este informe, la sensación no es diferente. De hecho, es aún más especial por tratarse de un trabajo de investigación muy relevante en el área del derecho ambiental y también por tratarse de una estrecha colaboración universitaria con intercambio de conocimientos y prácticas en el marco de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales. Son estos los aspectos que me gustaría comentar en estas breves líneas introductorias.

La historia de este informe comenzó el 24 de junio de 2021, cuando la profesora Andrea Mariana Dominguez Noriega lanzó una propuesta en la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales para que las clínicas jurídicas de Brasil evaluaran las posibilidades de sinergia y trabajo conjunto con la Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en el caso del proyecto de construcción de una carretera que uniría Pucallpa (Perú) con Cruzeiro do Sul (Brasil), para el análisis de los impactos socioambientales de este proyecto en ambos países.

La Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (Clínica DHDA) aceptó la propuesta, a pesar de tratarse de un gran reto, porque pensamos que sería una oportunidad increíble para el trabajo clínico sobre un tema medioambiental que implica directamente al Perú y a Brasil.

Inmediatamente yo y la profesora Andrea Dominguez tuvimos una reunión preliminar en la que ajustamos los puntos principales de la propuesta y se unió al equipo el profesor Jimpson Jesús Dávila Ordoñez. Esta planificación implicó, como primeras actividades, formar los equipos que podrían desarrollar el trabajo en cada clínica; establecer un

calendario detallado en el que pudiéramos tener unos días de reuniones conjuntas mensuales entre los equipos peruano y brasileño, para evaluar el progreso de la investigación e intercambiar información; además de estimular a los participantes a proponer el diseño del informe con un borrador de índice y resumen provisional de cada capítulo. Pero, a medida que trabajábamos, también encontramos metodologías adicionales que nos ayudaban a resolver problemas imprevistos, lo cual es fascinante para un profesor clínico.

Esta organización previa del cronograma, el proyecto del índice del informe y el esquema de síntesis de cada capítulo fueron las piezas fundamentales para el inicio y el buen desarrollo de los trabajos, además del cumplimiento riguroso del calendario de reuniones conjuntas que tuvo lugar a partir del 23 de julio de 2021. Adicionalmente a las reuniones conjuntas de los dos equipos, la Clínica DHDA también realizó reuniones separadas para coordinar los estudios e investigaciones bajo el enfoque brasileño del caso. Ya en la etapa final de coordinación de la unión de los textos producidos por ambos equipos, los participantes tuvieron la iniciativa de realizar reuniones más específicas por capítulo para facilitar el proceso de fusión de los textos producidos.

No cabe duda de que hemos tenido grandes retos en el camino de la elaboración del informe. El primero de ellos fue el tiempo. Tuvimos que luchar contra ello, dentro de un calendario muy apretado y con varias actividades en paralelo, lo que exigió mucha concentración y dedicación por parte de los participantes durante los últimos tres meses. A continuación, nos enfrentamos al reto del acceso y la accesibilidad a las fuentes de información sobre el tema de este informe, lo que nos llevó a manejar peticiones basadas en la Ley de Acceso a la Información de Brasil. Por último, tratar con un equipo bilingüe y animar a los participantes en la Clínica DHDA a involucrarse en el proyecto a pesar de la barrera lingüística fue también una experiencia de aprendizaje importante para todos nosotros, ya que nos exigió vincularnos con el español tanto en el ámbito escrito como en el hablado en las reuniones.

Estos desafíos son parte del desarrollo de habilidades y competencias que solo el trabajo clínico puede proporcionar; a ello se suman los conocimientos adquiridos en una enriquecedora práctica de seminarios sobre derecho ambiental comparado entre Perú y Brasil, las reflexiones críticas sobre su aplicación en ambos países y la síntesis de los estudios e investigaciones realizadas en las recomendaciones formuladas al final del trabajo.

Entre las numerosas lecciones aprendidas de la pandemia, el distanciamiento social nos ha enseñado que la tecnología es una aliada para las redes de colaboración permanentes y activas, y este trabajo conjunto es una demostración práctica de que es posible superar las distancias geográficas cuando se tiene un objetivo común. Aunque compartimos una frontera de casi 3000 kilómetros, todavía tenemos mucho que aprender unos de otros. Gracias a que aprendimos a lidiar con las reuniones virtuales, los husos horarios y las barreras idiomáticas, pudimos salir fortalecidos como miembros de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales; además, podemos afirmar que llevamos en nuestros corazones la certeza de que juntos podemos hacer más y mejor en favor de la Amazonía que compartimos y del planeta en el que vivimos, para nosotros y para las futuras generaciones.

Manaos, 25 de octubre de 2021

Sílvia Maria da Silveira Loureiro
Clínica de Direitos Humanos e Direito
Ambiental da Universidade do
Estado do Amazonas de Brasil





**El proceso de aprendizaje y los
testimonios de los participantes
en el informe**

Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil

El trabajo de investigación en conjunto entre la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas de Brasil y la Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú es importante para el desarrollo de intereses académicos en común. El Perú y Brasil comparten la Amazonía, pulmón del planeta, la cual viene siendo un punto de inflexión entre el desarrollo exponencial y los criterios de sostenibilidad con diversos proyectos viales bilaterales.

Con un enfoque de responsabilidad social universitaria y continua formación de futuros abogados en derecho ambiental, los alumnos de ambas clínicas jurídicas ambientales han tenido la oportunidad de involucrarse en el estudio y el análisis de los impactos socioambientales de un proyecto de construcción de una carretera que uniría Pucallpa (Perú) con Cruzeiro do Sul (Brasil).

Los testimonios de ambas clínicas jurídicas ambientales evidencian que no solo se trata de un curso, sino que este representa un espacio de aprendizaje de los estudiantes en la investigación académica de casos reales de interés público ambiental a escala internacional. Asimismo, de estos testimonios se desprenden valores de liderazgo, compromiso, trabajo en equipo, resiliencia y empatía. Las diversas reuniones bilaterales se realizaron de manera virtual y en ellas se propició el diálogo intercultural bilingüe (español-portugués).

Es preciso mencionar también que el contexto de pandemia de la COVID-19 implica expectativas y desafíos para la educación universitaria y legal. Pese a los retos relacionados con la conectividad, el acceso a la información pública, el lenguaje bilingüe, las limitadas fuentes bibliográficas de documentos científicos, normativos y jurisprudencia de ambos países vinculados a carreteras en la Amazonía, ambas clínicas jurídicas ambientales han logrado realizar un trabajo de investigación bilateral satisfactorio que cumple con las expectativas planteadas en cuanto a visibilizar el presente caso real.

A continuación, se muestran los testimonios de los propios estudiantes, los cuales enfatizan no solo en el estudio y el análisis de casos de interés público ambiental de ambas clínicas

jurídicas ambientales, sino también en la necesidad de seguir impulsando el desarrollo de proyectos de investigación bilaterales liderados por los propios estudiantes. Esto permitirá fortalecer el intercambio de experiencias y conocimientos, así como reflexionar, desde una mirada regional, acerca de los impactos de los proyectos de infraestructura y conectividad en la frontera entre el Perú y Brasil.

Testimonios

Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas de Brasil



Lucas Schneider Veríssimo De Aquino

«La experiencia de trabajo clínico conjunto con la Clínica de la PUCP fue, sin duda, la experiencia académica más desafiante que he vivido. El poco tiempo para preparar el informe y el hecho de que teníamos que comunicarnos en un idioma extranjero me sacó de mi zona de confort y me exigió una mayor organización y esfuerzo. Creo que, precisamente porque estaba fuera de mi zona de confort, pude desarrollar mejores habilidades de comunicación y resolución de problemas, dados los numerosos desafíos que surgieron y exigieron de nosotros, los estudiantes, la capacidad de resolución. Aunque a menudo escuchamos en la universidad que la actividad investigadora es un trabajo solitario, el trabajo clínico muestra que esta es solo una versión de la historia. El trabajo clínico apunta hacia otra forma de hacer investigación, que nos permite vivir las ansiedades y los desafíos intrínsecos a su proceso de manera conjunta y colaborativa, y este fue quizás el mayor aprendizaje que me ha brindado esta experiencia».



Raíssa De Moraes Pereira

«Estoy muy agradecida por la oportunidad de poder participar en el desarrollo de este trabajo con todos. ¡Fue una experiencia enriquecedora! Pude conocer más sobre la biodiversidad de mi país y del Perú, así como aprender acerca de los riesgos de construir

una carretera sin tener en cuenta las diferentes especies de fauna y flora que se verán afectadas, y del respeto por la comunidad local y los pueblos indígenas. En este sentido, espero que todo el trabajo que hemos realizado juntos sirva de alerta a los partidarios de la construcción de la carretera en cuestión y como un aviso a las futuras generaciones respecto a lo que debe ser cuidadosamente analizado antes de ponerlo en práctica».



Júlia Coimbra Braga

«El trabajo conjunto de la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la UEA con la Clínica de Derecho Ambiental de la PUCP fue interesante y productivo. Aunque las clínicas sean de países distintos con lenguas diferentes, las dos

tienen conocimiento científico para producir, especialmente acerca de la región amazónica. Además, personalmente, fue una experiencia increíble pues soy alumna egresada de movilidad académica de la PUCP (PIMA-RIEDE) y de graduación de la UEA. Creo, entonces, que es imprescindible el desarrollo de investigaciones conjuntas para la difusión de los derechos en Latinoamérica».



Claudevan Barros Bentes Filho

«Participar en el proyecto de la carretera que conectará Brasil-Perú fue de suma importancia para mi crecimiento como investigador y profesional, ya que nos dio la oportunidad de conectarnos e intercambiar conocimientos, entendiendo un poco sobre el plan legal de cada país y conociendo de forma orgánica otras culturas. Además, me siento halagado de trabajar junto a personas que todavía creen que los derechos humanos son un instrumento de legitimidad y emancipación, especialmente para sujetos en situación de vulnerabilidad».



Violeta Alejandra Chávez Bautista

«La posibilidad de compartir trabajo, intereses y motivaciones que van más allá de lo académico hace de las clínicas y los observatorios socioambientales un espacio de descubrimiento, compañerismo y solidaridad. Esto lo he aprendido gracias a la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas de Brasil de la que formo parte como investigadora extranjera; a su coordinadora Silvia Maria da Silveira Loureiro y a todos los estudiantes que la integran. Como politóloga mexicana, esta ha sido una hermosa y constructiva experiencia que me permitió investigar y conocer más acerca de la histórica promoción del desarrollo en nuestro continente, sobre sus impactos, el papel del Estado y el desequilibrio en que los megaproyectos sitúan a las sociedades, las comunidades y la naturaleza. Particularmente he podido observar cómo el extractivismo subyacente a la modernización de nuestras sociedades amenaza la forma de vida de los nativos».

americanos y, con ello, sus propias vidas, además de promover la desertificación social y manifestar de manera abierta algunas tendencias autoritarias de la clase política e incidir en la forma y solidez de los Estados latinoamericanos. Considero que promover la reflexión sobre los crecientes y preocupantes conflictos socioambientales es una responsabilidad de quienes nos dedicamos a la docencia universitaria y que la oportunidad de hacerlo desde una perspectiva interdisciplinaria es profundamente enriquecedora. Por tanto, al ver concluido este esfuerzo, solo puedo agradecer a ambas clínicas por haberme involucrado en sus trabajos desde mi propia área de investigación y hacerles saber que estoy impresionada por sus capacidades de trabajo, organización, liderazgo y autogestión, tanto de las coordinadoras como de los estudiantes que participan de forma comprometida y cuidadosa. Por último, quiero decir que me hará muy feliz el día en que en México también se construyan observatorios y clínicas socioambientales que permitan a más personas integrarse a una discusión y defensa tan relevante, y que espero que este informe encuentre eco entre los diversos actores sociales y políticos».



Emília Davi Mendes

«El trabajo en este proyecto me permitió adentrarme en un ambiente rico en aprendizaje y discusión, así como en la defensa de los derechos humanos y ambientales, desatendida por el escenario político actual. El intercambio de diferentes perspectivas

por parte de estudiantes de ambos países fue fundamental para la elaboración de un informe final que contempló todas las implicaciones y las consecuencias involucradas, así como recomendaciones para gobiernos y poblaciones afectadas. Esta experiencia de networking me permitió obtener nuevos conocimientos de personas de diferentes orígenes, sectores profesionales y perspectivas que me ayudaron a arrojar luz sobre un tema importante y sobre cómo afectará a mi país y región».



Jamilly Izabela

«La experiencia compartida en la construcción del texto del informe y el intercambio de conocimientos, ideas, dificultades, vivencias y realidades fue muy enriquecedora y también me permitió conocer a los participantes de los países (Brasil y Perú) al abordar

el tema relacionado con la construcción de las carreteras. Destaco también el hecho de que los encuentros y los debates se desarrollaron de forma bilingüe (portugués y español), lo cual contribuye al desarrollo de habilidades comunicativas tan importantes para el trabajo clínico jurídico».

Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú



Gabriela Emilia Sáenz Mori

«Este proyecto de investigación tiene una importancia respecto a las consideraciones que deben de tener los Estados al momento de planificar un proyecto de infraestructura de gran envergadura entre dos países. Ha sido una gran oportunidad de

aprendizaje respecto a la normativa y jurisprudencia comparada entre Brasil y Perú; asimismo, me ha permitido tener un intercambio cultural muy enriquecedor».



Milagros Elizabeth Sotelo Fiestas

«Esta ha sido una experiencia muy bonita y enriquecedora que me ha brindado la oportunidad de trabajar en un equipo como este. He podido conocer un poco más sobre la normativa de otro país, así como respecto a sus diferencias y similitudes con

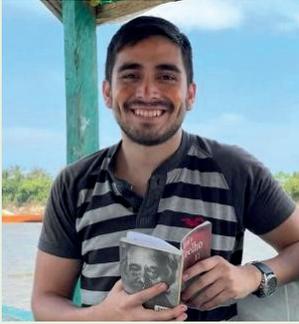
la nuestra. Además, creo que se ha podido observar que los problemas ambientales no distinguen fronteras y, por lo mismo, un trabajo en conjunto como este aporta a identificarlos y a encontrar soluciones a aquellos temas que tenemos en común».



Gonzalo Rivera

«Este trabajo en conjunto me ha permitido conocer los diferentes desafíos en materia ambiental que suponen los proyectos de conexión vial en la Amazonía. Ha sido una grata experiencia junto a un equipo con grandes habilidades, pensamiento

crítico y compromiso, a pesar de las barreras como la distancia y el idioma. Desde la academia es importante un rol vigilante y activo ante cualquier proyecto o política que pueda poner en riesgo el medio ambiente y los derechos de poblaciones históricamente excluidas como las diversas comunidades de la Amazonía. Finalmente, el derecho es sumamente necesario para adaptarnos a las nuevas exigencias globales por la crisis climática y sus efectos; sin embargo, por sí solo resulta insuficiente y requiere, a su vez, un diálogo constante con disciplinas que nos ayuden a comprender mejor el ambiente, sus componentes, la biodiversidad y, sobre todo, que nos permita establecer las medidas más adecuadas para su protección».



Carlos Rodrigo Zúñiga

«El trabajo de investigación en conjunto entre la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas de Brasil con la Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú es una experiencia personalmente importante en el desarrollo de intereses académicos en común. El Perú y Brasil comparten una enorme Amazonía, pulmón del planeta, la cual viene siendo un punto de inflexión entre desarrollo exponencial y los criterios de sostenibilidad con diversos proyectos bilaterales. El descubrimiento de mayores hechos para una adecuada investigación generará una difusión efectiva en la protección de los derechos ambientales en Latinoamérica».



Camila León Armas

«La experiencia de trabajo en conjunto ha sido personal y académicamente gratificante. Analizar problemas (no solo de corte ambiental) desde una perspectiva más amplia permite considerar factores que, en principio, eran inimaginables. Como región, nos queda pendiente resolver una gran cantidad de retos. Sin embargo, estoy segura de que serán enfrentados de la mejor manera por mujeres y hombres que, además de defender el medio ambiente con argumentos legales, lo haremos con esfuerzo y corazón».



Hugo P. Galindo Garcia

«Mi experiencia durante el proceso de la elaboración de este trabajo ha sido gratificante por el gran reto que significó. Trabajar con los alumnos y profesores de ambos países ha sido muy enriquecedor por los nuevos conocimientos que se

han aportado durante el proceso de investigación y redacción de este trabajo».



Mónica Fiorela Quispe Andía

«Formar parte de este proyecto de investigación conjunta entre alumnos de mi casa de estudios y de la Universidade do Estado do Amazonas de Brasil ha sido una grata experiencia. Ha sido un honor trabajar en la investigación de los impactos socioculturales

del proyecto de infraestructura vial de Cruzeiro do Sul (Acre, Brasil)-Pucallpa (Ucayali, Perú), especialmente porque los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país tienen que ser visibilizados y, más aún, las problemáticas que afrontan durante este contexto crítico que es la pandemia de la COVID-19 en relación con los proyectos que los afectan. Sin duda, la metodología usada a lo largo del presente informe es una suma de conocimientos interdisciplinarios y que son resultado de la excelente formación académica que recibimos. Ello se suma a la asesoría de los coordinadores de la Clínica Jurídica Ambiental de la PUCP, lo cual ha dado como resultado un análisis conciso y acertado. Finalmente, quiero señalar que estoy muy agradecida con Dios por la oportunidad brindada y espero poder participar en futuros proyectos en los que se analicen problemáticas ambientales con la finalidad de colaborar en su solución».



Capítulo 1

**Fenómenos ambientales y
socioculturales asociados a la
construcción de carreteras en la
Amazonía Perú-Brasil**

1.1. Introducción

En términos generales, un conflicto social es un proceso dinámico de contraposición entre dos o más grupos sociales que ocurre en el espacio público y que, por tanto, puede adquirir tintes políticos —en un sentido amplio de la política que excede a lo electoral— y manifestaciones violentas que, al ser provocadas por bienes ambientales, podrían devenir en acciones genocidas.

Los conflictos socioambientales se pueden interpretar desde diversos puntos de vista, dependiendo del elemento y del actor que se pretenda resaltar. En nuestro caso, dado que interesa informar brevemente pero a profundidad sobre el impacto socioambiental de la construcción y puesta en funcionamiento de la Carretera Interoceánica Brasil-Perú (2600 kilómetros), es relevante superar la narrativa de progreso y desarrollo y considerar que esta expresa la posición de solo una de las partes en conflicto.

Tradicionalmente, en los estudios de geopolítica latinoamericana se ha considerado que las vías terrestres que conectaron al Atlántico con el Pacífico en el siglo XIX distribuyeron la civilización y el progreso en los territorios de Canadá y los Estados Unidos, lo cual promovió la unificación política y económica de estas naciones. Para América Latina, las aspiraciones no fueron diferentes, ya que durante el periodo colonial ya se planeaban conexiones interoceánicas que permitieran a las coronas española y portuguesa administrar y aprovechar de mejor manera los recursos de sus tierras, particularmente en la región amazónica en la que, poco a poco, se fueron trazando vías ferroviarias y abriendo nuevas rutas de navegación.

Ya entrado el siglo XX, con la aparición de los automotores y las crisis políticas latinoamericanas, las carreteras empezaron a crecer de manera desordenada. A pesar de que ha variado la decisión acerca de dónde y quién debería construirlas, estas «rutas de penetración» (Moscoso, 1958) han sido persistentemente consideradas por cada gobierno como benéficas para todos los estados amazónicos, bajo el supuesto de que permitirán un doble acceso marítimo en caso de un conflicto bélico, así como el aprovechamiento y la extracción de la riqueza agrícola y minera.

Estas apreciaciones, como bien podemos observar en la historia de la conformación de los Estados nacionales en América Latina, están en el origen mismo de la construcción y el desarrollo de los grupos de las grandes ciudades latinoamericanas, la relevancia que se le ha dado a los puertos y los beneficios que esto implicó para diversos sectores de la población, particularmente de las oligarquías nacionales. La consolidación estatal latinoamericana y la delimitación de los territorios y de las rutas han jugado un papel central en la integración de América al orden mundial y en el acoplamiento a sus necesidades que han sido interpretadas como oportunidades comerciales. A partir de su proceso independentista respecto de las coronas europeas, el comercio americano asumió el rol de proveedor de materias primas —recursos naturales— para satisfacer los requerimientos de las grandes capitales mundiales, lo que ha promovido el desarrollo, la conectividad y la expansión de los servicios urbanos (Kaplan, 1983).

Ciertamente, los beneficios en términos de desarrollo económico y de integración al mercado internacional han sido, casi siempre, significativos y, en el mejor de los casos, es en función de estos que los «estudios de impacto ambiental» sopesan las ventajas y las desventajas implícitas en la construcción de nuevas vías y en las técnicas de extracción de recursos haciendo cálculos bajo la racionalidad costo-beneficio sin debatir acerca de los sujetos que obtienen el beneficio o pagan el costo. Desde esta perspectiva, la cuestión de qué construir y en dónde hacerlo se reduce fácilmente a un debate sobre los medios para la obtención de un fin: el desarrollo y el progreso.

Sin embargo, el presupuesto cultural central que sustenta la simplicidad del debate, la diferencia sustancial entre humanidad y naturaleza, se ve quebrantado al considerar dos variables más: primero, que no todas las comunidades humanas se autoperceben como algo diferente y superior a la naturaleza y, segundo, que la capacidad de la naturaleza para proveer recursos es finita y se encuentra en condiciones críticas (Descola, 1994).

Desde la posición de las personas que conciben a sus comunidades y a la naturaleza como partes de un contínuum, ya sea que se trate de comunidades nativas o de personas con sistemas de creencias no «convencionales», la palabra «desarrollo» y su actualización a «desarrollo sostenible» manifiestan que la naturaleza debe ser aprovechada y explotada hasta rozar sus límites de extenuación y desequilibrio, pero no antes (Martínez Nouo, 2012).

La inconmensurabilidad de estas posiciones plantea un conflicto que no se puede dirimir en ninguno de los esquemas de pensamiento, puesto que hacerlo constituiría un agravio para alguno de los bandos (Paz Salinas, 2014), generalmente, el minoritario o con menor poder. Esto implica que las técnicas de negociación y resolución de conflictos, enunciadas desde un locus particular, estarían fuera de lugar al darse un conflicto socioambiental que involucre, por un lado, a un grupo que actúa bajo el supuesto desarrollista de dominación de la naturaleza y, por el otro, a grupos que consideren que la supervivencia de su medioambiente es la supervivencia de ellos mismos como comunidad (Leff, 2004).

Dado que no se trata de meros conflictos de interés, sino de que está en juego la vida de al menos uno de los actores, consideramos que el análisis de las experiencias asociadas a la construcción de carreteras, en este caso la Interoceánica, debe incluir, al menos, las siguientes dimensiones: 1) comercial, 2) medioambiental y 3) de conflictividad social. Para satisfacer esta necesidad de análisis multidimensional, empleamos el método comparativo, así como las bases de datos de organismos internacionales y de los respectivos gobiernos. No ha sido posible incluir los recuentos generados por las propias comunidades afectadas ni otras dimensiones de cuya importancia estamos conscientes; sin embargo, sugerimos que nuestra aportación se considere una advertencia no exhaustiva y una búsqueda preliminar acerca de cómo podríamos ponderar los megaproyectos de vías de comunicación y de exploración de manera más amplia, justa y respetuosa del marco de los derechos humanos.

Hasta el año 2012, la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada calculaba que en toda la Amazonía existían 96 500 km de carreteras (la mayor parte no pavimentadas), de las cuales el 71,4% se encontraban en Brasil y el 6,2%, en el Perú. La ruta que pretende unir Pucallpa con Cruzeiro do Sul aún no ha sido trazada de manera definitiva, pero se sabe que atravesará la Amazonía y cruzará por el Parque Nacional Sierra del Divisor, Reserva Territorial Isconahua. Dado que ya existe la Carretera Interoceánica, inaugurada a fines de 2010, conocer sus efectos en las tres dimensiones planteadas permitirá ampliar la visión sobre las consecuencias que acarrearía la puesta en marcha de la nueva carretera.

1.2. Dimensión comercial

1.2.1. Comercio legal

Para el comercio legal, el marco jurídico en el que se ha sustentado la edificación del proyecto carretero más significativo en la Amazonía peruano-brasileña, la Ruta Interoceánica, es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRS), que data del año 2000 y que contempla 64 grandes proyectos para el Eje Amazonas. Esta iniciativa fue fortalecida en abril de 2016 por el Acuerdo de Profundización Económico Comercial entre la República del Perú y la República Federativa del Brasil.

La integración comercial ha sido el criterio central y las experiencias previas las constituyen los tres acuerdos que le preceden: Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Los actores que han impulsado la construcción de estas alianzas han sido los gobiernos y los empresarios, guiados por la idea de que la integración comercial y la penetración de nuevas rutas mejorará las condiciones de vida de las poblaciones y las ganancias industriales.

Dos años después de la inauguración de la Ruta Interoceánica, las apreciaciones acerca de su utilidad aún eran muy positivas en ambos países ya que se consideraba que la posibilidad de ingresar productos peruanos al mercado brasileño era enormemente beneficiosa para el Perú y que la carretera era una vía directa hacia el continente asiático para los productos brasileños (Barrientos Felipa, 2012).

Poco después, los pronósticos planteados por el pionero estudio de caso de Dourojeanni (2006) empezaron a hacerse realidad. Nos referimos a la deforestación, degradación de bosques naturales, invasión de áreas protegidas, incendios forestales, mayor cultivo de hoja de coca, explotación anárquica e ilegal del oro, degradación del ambiente urbano, pérdida de biodiversidad, incremento de la caza y la pesca, reducción de la calidad del agua para consumo, afectación y disolución de comunidades indígenas en aislamiento voluntario, incremento de la migración andina hacia la región amazónica, invasión de tierras, conflictos por la tierra, incremento de la pobreza urbana y falta de servicios públicos, aumento de actividades ilegales, disminución de la seguridad pública y pérdida de valores culturales tradicionales.

En suma, una década después de la apertura de la Ruta Interoceánica, es posible observar que la Carretera Interoceánica no solamente develó el origen ficticio de su buena valoración en los actos de corrupción que permitieron que la compañía Odebrecht se encargara de la construcción una gran parte de la obra, sino también que los flujos y las ganancias comerciales que se esperaban no se alcanzaron ni parece que ello vaya a ocurrir. Según han informado el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú y el Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços de Brasil, en 2011, cuando la carretera ya tenía un año funcionando, la utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil fue de 6,9%, con su pico más alto en 2014, con un 56,5%, para decaer de manera continua hasta un 15,3% en 2019, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 1. Intercambio comercial Perú-Brasil vía la Carretera Interoceánica (de 2010 a 2020)

Año	Perú	Brasil	Carretera
2020	<p>Brasil es el principal socio comercial del Perú en el ámbito latinoamericano. Exportación de minerales: cobre, zinc, fosfatos (57% del total). Importación de insumos para la industria (39%) y bienes metal-mecánicos (38%): autos, tractores, cargadores. El comercio declinó 30% por la contracción conjunta de la exportación (-47%) y de la importación (-19%). La exportación cayó 47%:</p> <p>Cobre: 43% Zinc: 39% Nafta: 87% Fosfato: 58% Textil: 25% Aceituna: 8% Crecimiento de exportaciones: Plástico: 40% Alambre de cobre: 100% Cacao: 43% Orégano: 29% Fosfato dicálcico: 18% Óxidos e hidróxidos de cobre: 13%</p>	<p>Exportaciones al Perú: 30%.</p> <p>Importaciones del Perú: 23%.</p> <p>Exportaciones al Perú: 1660 millones de dólares</p> <p>Importaciones del Perú: 730 millones de dólares</p> <p>Productos exportados: Vehículos automóviles de carga: 6,1% Vehículos automóviles: 5,2%</p> <p>Productos importados: Cobre: 26% Otros minerales: 11% Aceites y combustibles petroleros: 6,2%</p>	<p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 162.7.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 2.78.</p>

2019	<p>Brasil es el primer socio comercial del Perú en el Mercosur y el cuarto en el mundo después de China, EE.UU. y la UE. El comercio disminuyó 7% debido a la menor exportación (-16%).</p> <p>Exporta cobre (27%), nafta (23%), zinc (17%), fosfato de calcio (6%), jet fuel (4%), prendas de algodón (3%), aceituna (2%).</p> <p>Importa vehículos (19%), productos de acero (13%), insumos para la industria de plástico (8%), papel y cartón (6%), entre otros.</p> <p>La exportación disminuyó 16% debido a la menor demanda de minerales (-25%) como plata y cobre, e hidrocarburos (-17%) como nafta de gas natural. Aumentó la demanda de bienes no tradicionales (+3%).</p> <p>Agroexportaciones: ajo (+283%), aceite de almendra de palma (+137%), aceituna (+74%) y pasta de cacao (+25%).</p> <p>Textiles (-12%)</p> <p>Pesquera (+50%) en aceite de pescado (+207%) y pota (+71%).</p> <p>Importación de palas y excavadoras (+48%), vehículos (+11%), insumos para la industria de plástico (+7%) y productos de acero (+3%).</p>	<p>Exportaciones al Perú: 30%.</p> <p>Importaciones del Perú: 28%.</p> <p>Exportaciones al Perú: 2200 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1540 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 15.3%</p> <p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 40.5%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 279.6.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 4.83.</p>
2018	<p>Brasil es cuarto socio comercial del Perú (4,8% del comercio) después de China, EE.UU. y la UE.</p> <p>El comercio bordeó los 3000 millones de dólares.</p> <p>Exportación anual de 1252 millones de dólares.</p> <p>Crecimiento debido a mayores despachos de químicos (+45%) y textiles (+27%).</p> <p>Exportación:</p> <p>Productos pesqueros (-22%)</p> <p>Agropecuarios (-5%)</p> <p>Cobre (+6%)</p> <p>Nafta (+10%)</p> <p>Antracita (+121%)</p> <p>Importación:</p> <p>Vehículos (+2,9%)</p>	<p>Exportaciones al Perú: 2200 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1810 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 19.1%</p> <p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 24.6%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 290.2.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 2.30.</p>

2017	<p>El Perú exportó a Brasil cerca de 1600 millones de dólares. Brasil es el cuarto socio comercial del Perú. Comercio bilateral por 4044 millones de dólares. Crecimiento de las exportaciones en 32,1%: mayores envíos de hidrocarburos (gasolina) y minerales (cobre, zinc y cátodos), envíos tradicionales que suman el 77% de las exportaciones totales. El rubro no tradicional cayó 0,5% por menores envíos de productos agropecuarios (-12,9%: aceitunas), minería no metálica (-%21: fosfatos de calcio) y siderometalúrgico (-%: plata en bruto aleada). Importaciones crecieron 15,3% por la mayor importación de bienes intermedios (+20,6%: aceite crudo de petróleo) y de bienes de consumo (+38,1%: vehículos, arroz semiblanqueado).</p>	<p>Exportaciones al Perú: 2200 millones de dólares. Importaciones del Perú: 1620 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 24.4% Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 51.3% Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 296.1. Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 6.06.</p>
2016	<p>Exportaciones tradicionales +21.5%; no tradicionales alcanzaron -4.8% (358 millones de dólares). Crecimiento de exportación tradicional: minerales de cobre y concentrados (+64,2%) Gasolina sin tetraetilo para automóviles (+130%) Zinc en bruto (+67,1%) Pescadería no en bruto (+78,8%) Crecimiento de exportación no tradicional: Plástico en placas y láminas (+65,8%) Uva fresca (+99%) Decrecimiento de exportación tradicional: Cátodos de cobre refinado (-34,6%) Argón en bruto (-28%) Decrecimiento de exportación no tradicional: alambre de cobre refinado (-30,9%) H-orto-fosfato de calcio (-12,5%)</p>	<p>Exportaciones al Perú: 1950 millones de dólares. Importaciones del Perú: 1240 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 27.3% Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 50.4% Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 305.3. Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 3.05.</p>

2015	<p>El intercambio comercial superó los 3000 millones de dólares; el Perú fue el primer país de destino de las exportaciones y el primer proveedor de mercancías.</p> <p>Brasil es el país de origen de un 4,9% del stock de inversión extranjera directa (IED).</p> <p>Exportación: 1072 millones de dólares.</p> <p>Importaciones: 1932 millones de dólares.</p> <p>Crecimiento de exportaciones tradicionales:</p> <p>Cadmio en bruto y polvo (+435,5%)</p> <p>Gasolinas sin tetraetilo de plomo (+185,8%)</p> <p>Crecimiento de exportaciones no tradicionales:</p> <p>Productos intermedios de hierro y acero (+312,5%)</p> <p>Cargadoras y palas (-61,6%)</p>	<p>Exportaciones al Perú: 1820 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1250 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 34.4%</p> <p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 17.3%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 290.2.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 3.64.</p>
2014		<p>Exportaciones al Perú: 1810 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1710 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 17.4%</p> <p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 56.5%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 285.9.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 11.87.</p>
2013		<p>Exportaciones al Perú: 2100 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 17.6%</p>

2013		Exportaciones al Perú: 2100 millones de dólares.	<p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 22.9%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 349.3.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 2.56.</p>
2012		<p>Exportaciones al Perú: 2400 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1290 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 11%</p> <p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 12.8%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 441.4.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 2.69.</p>
		<p>Exportaciones al Perú: 2300 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1370 millones de dólares.</p> <p>Exportaciones al Perú: 2300 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 6.9%</p> <p>Utilización de la Interoceánica en importaciones a Brasil: 8.2%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 350.3.</p>

2011		<p>Exportaciones al Perú: 2300 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 1370 millones de dólares.</p>	<p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 350.3.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 6.20.</p>
2010		<p>Exportaciones al Perú: 2000 millones de dólares.</p> <p>Importaciones del Perú: 913 millones de dólares.</p>	<p>Utilización de la Interoceánica en exportaciones de Brasil: 2.2%</p> <p>Millones de dólares en exportaciones carreteras Brasil-Perú: 295.6.</p> <p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 2.37.</p>
2009			<p>Millones de dólares en importaciones carreteras Perú-Brasil: 420.2.</p>

Fuente: elaborada con datos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Governo Federal, Brazil.

1.2.2. Comercio ilícito

En paralelo al comercio permitido por la ley, los flujos de capital son también generados por actividades criminales que implican el movimiento de «mercancías». Más aún, se debe considerar que muchas veces el extractivismo encuentra estrategias de corrupción para «blanquear» recursos obtenidos de manera ilegal y hacerlos atravesar fronteras legalmente.

Según la agencia Global Financial Integrity (2011 y 2019), los productos del comercio ilícito son, en orden de relevancia por el dinero que pueden generar, la falsificación de mercancía, las drogas, las maderas, las personas (ya sea migrantes o el tráfico con fines de explotación sexual y laboral), la minería (a escala global, de oro, diamantes y piedras preciosas, sobre todo), la pesca, la vida silvestre, el petróleo, las armas pequeñas y ligeras, los órganos humanos, y el arte y los bienes culturales.

De acuerdo con lo señalado por la Global Financial Integrity y la agencia United Nations Office on Drugs and Crime, existen datos para esos rubros durante el periodo 2011-2020 —en el que ha estado activa la Ruta Interoceánica—, los cuales indican que el Perú tiene un porcentaje significativo de exportación de mercancía fraudulenta para el lapso 2004-2013; asimismo, señala que se le considera país «productor» de drogas, que el valor de una persona traficada con fines de explotación ronda los USD 2500 y que las armas mayormente traficadas son pistolas (de operación semiautomática) y revólveres (de carga manual). Por su parte, los indicadores de tráfico de personas para Brasil señalan que entre 2011 y 2015 han ingresado unos 47 000 migrantes haitianos, de entre los cuales algunos han caído en redes de explotación o de tráfico de órganos humanos; además, las pistolas han sido el tipo de arma mayormente traficada.

Es importante señalar que no se han encontrado cifras para las otras áreas del comercio ilícito y que, por ende, no se puede afirmar que haya una conexión causal directa que derive de la existencia de la Carretera Interoceánica. Sin embargo, lo que sí se puede asegurar es que todo comercio requiere vías de transporte para las mercancías y que esto incluye los productos considerados ilegales, tanto que la existencia de las vías de transporte y comunicación concurren con el comercio ilegal. Los datos brindados por las agencias mencionadas se pueden observar en la tabla 2.

Tabla 2. Comercio ilícito Perú-Brasil en el periodo 2011-2021

Producto	Perú	Brasil
Falsificación	6,8% promedio de facturación fraudulenta en salidas de su comercio total, periodo 2004-2013.	NA.
Drogas	Productor. «Nuevo VRAEM»: valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), zona de mayor producción de cultivos ilegales de coca, controlada por el narcotráfico y los remanentes de Sendero Luminoso.	NA.
Maderas	NA.	NA.
Personas	Migrantes haitianos que se dirigen a Brasil: Iñapari. Tráfico humano con fines de explotación (sexual, laboral, criminal, etc.): valor de una persona traficada en dólares: < 2500.	Se calcula el ingreso de 47 000 migrantes haitianos a Brasil entre 2011-2015.
Minería: oro, diamantes y piedras preciosas	NA.	NA.
Pesca	NA.	NA.
Vida silvestre	NA.	NA.
Petróleo	NA.	NA.
Armas pequeñas y ligeras	Tipo de arma traficada mayormente: pistolas (de operación semiautomática) y revólveres (de carga manual).	Tipo de arma traficada mayormente: pistolas.
Órganos humanos	NA.	NA.
Arte y bienes culturales	NA.	NA.

Fuente: elaborada con datos de Global Financial Integrity (2011, 2014, 2015, 2017, 2019) y United Nations Office on Drugs and Crime (2018, 2020, 2020a, 2021).

Según la Global Financial Integrity y la agencia United Nations Office on Drugs and Crime, la fluctuación en términos de producción de drogas de origen agrícola —que incluye el cambio del uso de los suelos, la modificación de los cultivos, los monocultivos, el desmonte, el despojo de tierras y el desplazamiento de población— ha oscilado entre las 55 000 y 60 000 hectáreas empleadas en el cultivo de hoja de coca en el Perú entre 2009-2019. Recordemos, sin embargo, que en todos los casos de medición se trata de cifras reales oficiales, es decir, estos datos son únicamente los reportados por las fuerzas de seguridad de cada país cuando existen hallazgos o decomisos de drogas y armas. Además, el tráfico de armas y el flujo financiero ilegal que estas fuentes implican se vinculan con los capitales «blanqueados», provenientes del comercio ilegal y de la corrupción institucional que degrada a los gobiernos latinoamericanos y la calidad de vida de sus ciudadanos, inclusive a aquellos que viven en zonas urbanas. La variación que señalan ambas agencias va de 2003 a 2019 y se puede observar en la tabla 3.

Tabla 3. Tierras de cultivo de droga, flujo financiero ilegal y tráfico de armas entre el Perú y Brasil en el periodo 2003-2018

AÑO	Perú	Brasil
2019	Ha empleadas en el cultivo de hoja de coca: 54 700 Distrito de Callería, río Abujao, 847 ha de cultivos ilegales de coca	NA
2018	Ha empleadas en el cultivo de coca: 54 100 Ha de cannabis erradicadas: 91.80 Distrito de Callería, río Abujao, 991 ha de cultivos ilegales de coca	Ha de cannabis erradicadas: 68.31
2017	Ha empleadas en el cultivo de coca: 49 900 Ha de cannabis erradicadas: 61.30 Armas incautadas: >2000	Ha de cannabis erradicadas: 117.51 Armas incautadas: <3000
2016	Ha empleadas en el cultivo de coca: 43 900 Ha de cannabis erradicadas: 87.83 Ha empleadas en el cultivo de coca: 54 100 Ha de cannabis erradicadas: 91.80 Distrito de Callería, río Abujao, 271 ha de cultivos ilegales de coca. Armas incautadas: <1000	Armas incautadas: <1500

2015	Entrada: 15 648 millones de dólares Salida: 12 233 millones de dólares Ha empleadas en el cultivo de coca: 40 300	Entrada: 2410 millones de dólares Salida: 1921 millones de dólares
2014	NA	Ha de cannabis erradicadas: 44.01
2013	Promedio del flujo financiero ilegal: 7013 millones de dólares Ha empleadas en el cultivo de coca: 49 800	Promedio del flujo financiero ilegal: 28 185 millones de dólares
2012	Promedio del flujo financiero ilegal: 6249 millones de dólares Ha empleadas en el cultivo de coca: 60 400	Promedio del flujo financiero ilegal: 32 727 millones de dólares
2011	Promedio del flujo financiero ilegal: 6441 millones de dólares Ha empleadas en el cultivo de coca: 64 400	Promedio del flujo financiero ilegal: 31 057 millones de dólares
2010	Promedio del flujo financiero ilegal: 4722 millones de dólares Ha empleadas en el cultivo de coca: 61 200	Promedio del flujo financiero ilegal: 30 770 millones de dólares
2009	Promedio del flujo financiero ilegal: 4163 millones de dólares Ha empleadas en el cultivo de coca: 59 900	Promedio del flujo financiero ilegal: 22 061 millones de dólares
2008	Promedio del flujo financiero ilegal: 3117 millones de dólares	Promedio del flujo financiero ilegal: 21 926 millones de dólares
2007	Promedio del flujo financiero ilegal: 2474 millones de dólares	Promedio del flujo financiero ilegal: 16 430 millones de dólares
2006	Promedio del flujo financiero ilegal: 2909 millones de dólares	Promedio del flujo financiero ilegal: 10 599 millones de dólares
2005	Promedio del flujo financiero ilegal: 1687 millones de dólares	Promedio del flujo financiero ilegal: 17 171 millones de dólares
2004	Promedio del flujo financiero ilegal: 4062 millones de dólares	Promedio del flujo financiero ilegal: 15 741 millones de dólares
2003	Promedio del flujo financiero ilegal: 748 millones de dólares	Promedio del flujo financiero ilegal: 12 069 millones de dólares

Fuente: elaborada con datos de Global Financial Integrity (2011, 2014, 2015, 2017, 2019); United Nations Office on Drugs and Crime (2018, 2020, 2020a, 2021).

1.3. Dimensión medioambiental

A pesar de que se hicieron y avalaron estudios de impacto ambiental en ambas fronteras, siempre es posible que surjan externalidades negativas. En la relación transfronteriza que las carreteras pretenden promover, el medioambiente ya se vio afectado significativamente con la Carretera Interoceánica, no solamente una vez que esta empezó a funcionar a finales de 2010, sino desde mucho antes cuando se iniciaron los trabajos de construcción en 2005.

Aunque es difícil localizar datos confiables al respecto, a continuación se muestra, en la tabla 4, cuál ha sido la tasa de deforestación, sobre todo en el lado peruano de la carretera para el periodo en que ha estado funcionando la Ruta Interoceánica:

Tabla 4. Tasas de deforestación de la Amazonía Perú-Brasil, años 2010-2020

Año	Perú	Brasil
2020	Iberia: pérdida de 435 ha de bosque	NA
2019	NA	NA
2018	Madre de Dios: en un lapso de diez años, 4000 ha de bosque tropical de tierras bajas concesionadas para la extracción de caucho han sido invadidas y quemadas por agricultores.	NA
2017	Deforestación en Ucayali: 23 240 ha Deforestación en Madre de Dios: 11 115 ha	NA
2016	Iberia: casi 600 ha en la temporada de seca	NA
2015	Entre 2013 y 2015 la deforestación en Iberia fue de 1830 ha Expansión de los cultivos de papaya Expansión de la minería ilegal desde Masuko y Madre de Dios hacia la Reserva Nacional Tambopata. Extracción de oro para venta a Estados Unidos, Suiza y Emiratos Árabes. Puno, Parque Nacional Bahuaja Sonene, minería ilegal con acceso vía la carretera. Entre julio de 2015 y octubre de 2016, la minería arrasó con 238 ha de bosque en esa área de conservación.	NA

2014	Expansión de los cultivos de papaya	NA
2013	Tasa de deforestación en la Amazonía peruana, 2010-2013: 2306 km ²	Tasa de deforestación en la Amazonía brasileña, 2010-2013: 15 395 km ²
2012	NA	NA
2011	NA	NA
2010	Tasa de deforestación en la Amazonía peruana, 2005-2010: 7225 km ²	Tasa de deforestación en la Amazonía brasileña, 2005-2010: 57 399 km ²

Fuente: elaborada con datos de Vélez y Romo (26 de abril de 2021); Fowks (febrero de 2017); Córdova R. (22 de marzo de 2019), RAISG (2012, 2015).

1.4. Dimensión sociocultural

Como se indicó anteriormente, dado que se trata de la Amazonía —que implica una amplia biodiversidad y pluralidad étnica—, las carreteras han sido siempre objeto de controversia y división, situación que incluso puede llegar hasta el nivel del conflicto sociocultural durante la planificación, construcción o puesta en funciones de la obra. La desertificación de lo que antes eran suelos prolijos no solo ha ocurrido a través de la minería ilegal y de sus métodos altamente contaminantes, de la fractura de ciclos ambientales, de la ruptura de cadenas tróficas, de la orientación al monocultivo y la extenuación de los suelos o de la deforestación; sino que sus consecuencias también se evidencian en el ámbito social.

La expulsión y el desplazamiento de comunidades enteras y el ingreso de nuevos pobladores dominantes con perspectivas económicas extremadamente productivas (legales e ilegales) hace de las sociedades humanas nativas asentadas en el entorno de las nuevas rutas carreteras blancos directos de la violencia y la descomposición social.

Para ello se dispone de diversos indicadores, pero en este caso solamente abordamos dos: los homicidios dolosos producto de las disputas por la minería ilegal y la trata de personas, que suele estar enfocada en mujeres y niñas. A estas expresiones de la pauperización social se debe agregar el incremento de adicciones en la población, particularmente entre niños y adolescentes que se inician en el consumo de drogas y alcohol, el ingreso de jóvenes y niños a las filas «laborales» de grupos criminales o «guardias blancas»¹, el empobrecimiento de los pobladores, el despojo de tierras y un largo y doloroso etcétera.

A continuación, en la tabla 5, se muestra un rastreo esquemático de estos dos problemas para el periodo 2009-2017.

Tabla 5. Homicidios y trata de personas en Perú, 2009-2017

Conflictiividad sociocultural: criminalidad	
Delito/crimen	Perú
Homicidios dolosos derivados de la minería ilegal	Madre de Dios: desde 2011 a 2017, segundo lugar en la tasa de homicidios dolosos, pese a tener la menor población del país.
Trata de personas	Denunciada en distritos amazónicos: Madre de Dios 2009: 15 2010: 36 2011: 56 2012: 35 2013: 31 2014: 54 2015: 73 Ucayali 2009: 5 2010: 3 2011: 8 2012: 12 2013: 7 2014: 4 2015: 73

Fuente: elaborada con datos de Vélez y Romo (26 de abril de 2021); Fowks (febrero de 2017); Córdova R. (22 de marzo de 2019), RAISG (2012, 2015).

1 Grupos de personas armadas, financiados por los hacendados para controlar, intimidar y despojar a los campesinos.



Capítulo 2

**El proyecto de construcción
de la carretera Cruzeiro do Sul
(Acre/Brasil)- Pucallpa
(Ucayali, Perú)**



2.1. Las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente

2.1.1. Las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y la garantía de los derechos humanos según la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Antes de entrar de lleno en el estudio del objeto de este informe —el proyecto de construcción de la carretera que unirá Cruzeiro do Sul en Brasil con Pucallpa en Perú y sus impactos socioambientales— es preciso señalar los parámetros establecidos en la Opinión Consultiva N° 23, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 15 de noviembre de 2017, la cual fue solicitada por Colombia y representa una verdadera salvaguarda en materia ambiental y sus interacciones con los derechos humanos para las Américas.

Es relevante mencionar la discusión de los parámetros establecidos por la Corte IDH en casos de grandes proyectos de infraestructura, como la construcción de la carretera internacional en cuestión. A partir de esta opinión consultiva, el Tribunal definió cuáles son las obligaciones estatales frente a posibles daños al medio ambiente en tales obras, con la finalidad de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal, en el marco de la protección ambiental. Estas obligaciones deben ser observadas por los Estados americanos como parámetros resultantes del control de convencionalidad y deben incorporarse al orden jurídico de los Estados a la luz de la norma interpretada por la Corte IDH.

Según la Corte IDH, para cumplir con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida y la integridad personal, en el ámbito de la protección del medio ambiente, los Estados deben asumir una serie de obligaciones, tanto por los daños que se produzcan en su territorio, como por los que trasciendan sus fronteras. Ello implica: (a) la obligación de prevenir; (b) el principio de precaución; (c) la obligación de cooperación; y (d) las obligaciones procesales relacionadas con la protección del medio ambiente, que se subdividen en acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia.

En cuanto al objetivo de este informe, destacamos, en un primer momento, entre las obligaciones antes mencionadas, la de prevención, pues, como señala la Corte IDH, «frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental», razón por la cual la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente» (2017, párr. 130).

Respecto al tipo de daño que se debe prevenir, el tribunal interamericano afirma que se trata del «daño significativo», o sea, «cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos», que haya ocurrido dentro o fuera del territorio del Estado (Corte IDH, 2017, párr. 140). Además, esta instancia aclara que «el daño ambiental significativo deberá ser determinado en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo» (2017, párr. 140).

Según la opinión de la Corte, la obligación de prevención contiene las siguientes medidas que deben adoptar los Estados para cumplir con ella: a) deber de regulación, b) obligación de supervisar y fiscalizar, c) obligación de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, d) deber de establecer un plan de contingencia, y e) deber de mitigar en caso de ocurrencia de daño ambiental.

Específicamente, en cuanto al deber de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, la Corte considera que, al determinar que una actividad implica un riesgo de daño significativo, es obligatorio realizar un estudio de impacto ambiental de acuerdo con parámetros y condiciones y buenas prácticas internacionales; en ese sentido, la primera condición es que este estudio se realice antes del inicio de las actividades:

El estudio de impacto ambiental debe ser concluido previamente a la realización de la actividad o antes del otorgamiento de los permisos necesarios para su puesta en marcha. El Estado debe garantizar que no se emprenda ninguna actividad relacionada con la ejecución del proyecto hasta que el estudio de impacto ambiental sea aprobado por la autoridad estatal competente. La realización del estudio ambiental en las etapas iniciales de discusión del proyecto permite que realmente se exploren alternativas a la propuesta y que estas puedan ser tomadas en cuenta. Preferiblemente, los estudios de impacto ambiental deben comenzar antes de que la ubicación y el diseño de los proyectos estén decididos, para evitar pérdidas económicas en caso de que sea necesaria una modificación. Cuando la autorización para realizar la actividad, concesión o licencia ya ha sido otorgada, sin que se

haya realizado un estudio de impacto ambiental, este debe concluirse antes de la ejecución del proyecto (Corte IDH, 2017, párr. 162).

Además de esta condición, el estudio de impacto ambiental debe: a) ser realizado por una entidad independiente bajo la supervisión del Estado; b) abarcar el impacto acumulado del proyecto principal junto con los daños adyacentes, para evaluar la existencia del riesgo de daño significativo por el conjunto de actividades desarrolladas en el sitio; c) incluir la participación de personas interesadas, considerando tanto la participación ciudadana de personas directamente afectadas como la de expertos, además del derecho a la consulta con los pueblos indígenas y tribales; d) respetar las tradiciones y la cultura de los pueblos indígenas; y e) tener un contenido definido por ley.

En este punto, es importante recordar la sólida jurisprudencia de la Corte IDH sobre la protección de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales, así como respecto al derecho conexo a la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos afectados por los grandes proyectos de infraestructura, que es uno de los temas centrales de este informe.

La importancia de que se reconozca la protección colectiva de los pueblos indígenas y tribales radica en que

la protección del derecho a la propiedad de estos pueblos sobre sus territorios ancestrales es un asunto de especial importancia, porque su goce efectivo implica no solo 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 (Corte IDH, 2005, párr. 120).

Lo mencionado muestra que la relación que se tiene con la tierra trasciende y se encuentra arraigada en todos los aspectos de la vida, pues es la base de esta. Así lo resalta la Corte IDH (2001) en la sentencia paradigmática del *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, al señalar que:

Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de esta no se centra en un individuo sino en el grupo y

su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. 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 (párr. 149)

La Corte ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales en dos ocasiones; la primera fue en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2008). Dado su carácter didáctico y objetivo, transcribimos el párrafo 17 de la resolución interpretativa de 2008 sobre la sentencia dictada en 2007:

En el párrafo 133 de la Sentencia la Corte ha aclarado este último punto, al señalar que «al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones». En los párrafos 133 a 137 la Corte señaló directrices específicas acerca de lo que debe ser materia de consulta, cuándo se debe realizar la consulta, por qué el pueblo Saramaka debe ser consultado y cómo se debe llevar a cabo la consulta. De conformidad con lo anterior, el Estado tiene el deber, desde el inicio de la actividad que se propone, de consultar activamente con el pueblo Saramaka, de buena fe, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, lo cual a su vez requiere que el Estado acepte y brinde información al respecto en un formato entendible y públicamente accesible. Además, dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a obtener el consentimiento del pueblo Saramaka. El Tribunal enfatizó que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones.

Más adelante, en los párrafos 18 y 19 de la misma resolución interpretativa en el caso del pueblo Saramaka, la Corte hace importantes precisiones sobre quiénes deben ser consultados, lo cual está en línea con lo que argumentaremos en el capítulo 4 de este informe, sobre los protocolos de consulta autónomos:

En la sentencia, la Corte omitió deliberadamente cualquier consideración específica en relación con quién debe ser consultado. Al declarar que la consulta se debe realizar «de conformidad con sus costumbres y tradiciones», se reconoció que es el pueblo Saramaka, y no el Estado, quien debe decidir sobre quién o quiénes representarán al pueblo Saramaka en cada proceso de consulta ordenado por el Tribunal.

Consecuentemente, el pueblo Saramaka debe informar al Estado sobre quién o quiénes lo representarán en cada uno de los procesos de consulta señalados anteriormente. Por su parte, el Estado deberá consultar con tales representantes para poder cumplir con lo ordenado por el Tribunal. Una vez realizada la consulta, el pueblo Saramaka dará a conocer al Estado las decisiones tomadas al respecto, así como sus fundamentos.

Por su parte, en el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, el Tribunal estableció un importante vínculo entre los derechos a la consulta y a la propiedad comunal en relación con el derecho a la identidad cultural, al considerar que

la falta de consulta al Pueblo Sarayaku afectó su identidad cultural, por cuanto no cabe duda de que la intervención y destrucción de su patrimonio cultural implica una falta grave al respeto debido a su identidad social y cultural, a sus costumbres, tradiciones, cosmovisión y a su modo de vivir, produciendo naturalmente gran preocupación, tristeza y sufrimiento entre los mismos (Corte IDH, 2012, párr. 220).

La segunda obligación específica que relacionamos directamente con la verificación de la convencionalidad del proyecto de construcción de la carretera cubierta por este informe es el principio de precaución. En palabras de la Corte IDH:

[...] esta Corte entiende que, los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, en casos donde haya indicadores plausibles que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica. Por tanto, los Estados deben actuar con la debida cautela para prevenir el posible daño. En efecto, en el contexto de la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, la Corte considera que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, por lo cual, aún en ausencia de certeza científica, deben adoptar las medidas que sean “eficaces” para prevenir un daño grave o irreversible (2017, párr. 180).



La tercera obligación para la protección del medio ambiente a la que se refiere la opinión consultiva decidida por la Corte es la cooperación, que los Estados deben cumplir de buena fe, especialmente cuando se trata de recursos naturales compartidos, «cuyo aprovechamiento y desarrollo debe ser realizado de una forma equitativa y razonable con los derechos de los demás Estados que poseen jurisdicción sobre tales recursos» (2017, párr. 185).

Para ello, la Corte llama la atención sobre el carácter interestatal de estas obligaciones, así como en lo referente a su contenido, el cual está subdividido en los siguientes deberes específicos precisados por el derecho internacional y que son exigibles a los Estados en materia ambiental para su cumplimiento: a) el deber de notificación, b) el deber de consultar y negociar con los Estados potencialmente afectados y c) el deber de intercambiar la información que se establece en múltiples instrumentos internacionales en materia ambiental (2017, párr. 186).

Creemos que es importante enfatizar que cuando los Estados no llegan a un acuerdo por medio de las consultas y las negociaciones en cuanto a las actividades que pueden causar daño significativo al medio ambiente, pueden recurrir a los mecanismos de solución pacífica de controversias y que,

bajo la Convención Americana, además estaría disponible la posibilidad de someter la disputa al sistema interamericano de derechos humanos en el caso que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en una violación de los derechos establecidos en la Convención, teniendo en cuenta, entre otros, los estándares y obligaciones establecidas en esta Opinión (Corte IDH, 2017, párr. 204).

Finalmente, la Corte IDH destaca que «existe un grupo de obligaciones que, en materia ambiental, se identifican como de procedimiento, en la medida en que respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales» (2017, párr. 211). Incluso, según esta instancia, tales obligaciones estatales de carácter instrumental o de procedimiento «se derivan de ciertos derechos de la Convención Americana, a efectos de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de las personas en el marco de posibles daños al medio ambiente» (2017, par. 211). Este conjunto de obligaciones se refiere a: 1) el acceso a la información, 2) la participación pública y 3) el acceso a la justicia.

Respecto a la primera de esas obligaciones procesales o instrumentales, la Corte IDH considera que «los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente» a través del cumplimiento de los siguientes deberes: a) «esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico»; b) «esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado»; y c) el derecho a la información no es absoluto y se admiten restricciones «siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un objetivo permitido por la Convención Americana y sean necesarias y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática» (2017, párr. 225).

En relación con la obligación anterior, la Corte estima que para «garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente», los Estados deben previamente haber garantizado el acceso a la información relevante (2017, párr. 231).

Además, acerca del momento de la participación pública y de los mecanismos de esta participación, esta instancia subraya que:

[...] el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar al público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial (2017, párr. 232).

Finalmente, respecto a la tercera obligación instrumental o procesal, la Corte reitera que «el acceso a la justicia constituye una norma imperativa del derecho internacional» (2017, párr. 233). Por consiguiente, los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para a) «impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental»; b) «para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública»; y c) «para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental» (2017, párr. 237). El derecho de acceso a la justicia debe ser garantizado a todas las personas, sin discriminación, incluidos los afectados por daños ambientales transfronterizos (2017, párr. 241).

2.1.2. Las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la institucionalidad y la normativa sobre la construcción de carreteras Perú-Brasil

Para poder entender de una manera completa y global la problemática respecto al desarrollo de proyectos de infraestructura, es necesario conocer cuál es el rol de las entidades estatales en los proyectos de infraestructura en Perú.

Entidad de promoción de la inversión en el sector transportes

La institución que se describirá enseguida cobra especial importancia en caso de que el presente proyecto de infraestructura se lleve a cabo mediante una de las modalidades de contratación impulsadas por la **Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)**, un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas que promueve la inversión privada mediante asociaciones público privadas,

proyectos en activos y obras por impuestos para servicios de infraestructura pública. Específicamente, la Sub Dirección de Asuntos Sociales y Ambientales es responsable de analizar el entorno ambiental, social y político de los procesos a cargo de PROINVERSIÓN, para una adecuada identificación de los riesgos ambientales reales o potenciales y, con ello, poder proponer medidas de prevención o mitigación, ello conforme al decreto supremo 185-2017-EF que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones.

Entidades encargadas de evaluar y garantizar la sostenibilidad social y ambiental

En primer lugar, si el presente proyecto implica el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-D) —es decir, el que conlleva una mayor complejidad por su grave afectación e impacto ambiental—, la certificación ambiental será otorgada por el **Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)**, entidad adscrita al Ministerio del Ambiente que se encarga de evaluar la viabilidad ambiental de los proyectos de inversión más complejos del país correspondientes al sector Transportes.

En segundo lugar, el **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)** es el órgano del Poder Ejecutivo responsable del desarrollo de los sistemas de transporte y de la infraestructura a escala nacional e internacional. Asimismo, es el ente rector y promotor de eficientes sistemas de carreteras de transporte, así como el ejecutor o promotor de proyectos respecto a la construcción de nuevas carreteras. Por ello es una institución trascendental en cuanto a los megaproyectos de infraestructura en la Amazonía desde los ámbitos nacional e internacional.

Cabe precisar que, conforme a la ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, «**la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (en adelante, la DGASA)**», en calidad de autoridad ambiental del sector transportes, tendrá entre sus funciones más relevantes aprobar los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transportes, tales como este proyecto, para lo cual emitirá la certificación ambiental correspondiente. Además, se encargará de dirigir la ejecución de actos y diligencias de fiscalización, supervisión, evaluación, control, sanción y aplicación de incentivos en materia ambiental mediante los cuales se velará por el cumplimiento de las normas y los instrumentos de gestión ambiental.

Asimismo, propondrá disposiciones en materia ambiental del sector Transportes y supervisará su implementación, y podrá coordinar con otros órganos y entidades orgánicas del MTC y de otras entidades del Estado asuntos relacionados con la gestión ambiental en materia de transportes, así como promover el monitoreo de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Resulta necesario mencionar a **Prouías Descentralizado** como unidad ejecutora adscrita al Viceministerio del MTC, cuyas funciones principales son la preparación, la gestión, la administración y, de ser el caso, la ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, así como el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión descentralizada de transporte departamental y vecinal o rural, conforme al Manual de Operaciones aprobado por resolución ministerial 1182-2017-MTC/01.02.

En tercer lugar, los **gobiernos regionales y los gobiernos locales** son los encargados de la administración en cada departamento y de la organización territorial que operan en una esfera local del Estado, respectivamente. Con dicha división de funciones el Estado busca establecer un modelo de organización y administración descentralizado.

El **Gobierno Regional de Ucayali** tiene un rol protagónico en los megaproyectos de infraestructura de la Amazonía, lo cual incluye al proyecto objeto de investigación. Esta instancia cuenta con funciones fundamentales como (i) la formulación y la aprobación de la política regional y los planes de infraestructura vial; (ii) la administración y la ejecución del desarrollo de la infraestructura vial regional; y (iii) la conducción y la ejecución de planes, programas y proyectos regionales/locales. Además, se encarga de (i) la supervisión y la fiscalización de la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial; (ii) el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas correspondientes; y (iii) la ejecución de las potestades sancionadoras y coactivas ante cualquier incumplimiento de la regulación de infraestructura vial, ello conforme a la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuarto lugar, el **Ministerio del Ambiente (MINAM)** es la entidad rectora encargada de la conservación y del uso sostenible de los recursos naturales, la puesta en valor de la diversidad biológica y la calidad ambiental respecto a todos los sectores, incluyendo el de Transportes.

Asimismo, mediante el Sistema de Información de Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL), el MINAM facilita el registro de la información sobre la gestión y el manejo de residuos sólidos de los administrados; respecto al presente proyecto, su titular deberá realizar el registro de los documentos requeridos por el decreto legislativo 1278, modificado mediante decreto legislativo 1501.

Entidades encargadas de emitir opiniones técnicas, conducir procesos y otorgar títulos habilitantes respecto a los proyectos de infraestructura

Para todo instrumento de gestión ambiental resulta necesario contar con la opinión técnica favorable, así como con la opinión de las entidades encargadas del correcto manejo ambiental frente a distintos impactos ambientales. Las siguientes entidades podrán emitir las observaciones pertinentes y, en caso de que estas no sean absueltas, no se emitirá una opinión técnica favorable.

Primero, el **Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)**, mediante la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas, deberá analizar lo concerniente al grado de afectación e impacto ambiental de los proyectos respecto a las áreas naturales protegidas (en adelante, ANP). Por ello, resulta de vital importancia la opinión técnica de esta autoridad para poder tener una correcta gestión ambiental relacionada con las ANP, toda vez que el proyecto incluye su afectación y sus zonas de amortiguamiento.

Segundo, la opinión técnica de la **«Autoridad Nacional del Agua (ANA)»**, mediante la Dirección de Calidad y Evaluación de los Recursos Hídricos, es importante para la evaluación de la correcta gestión de recursos hídricos en los proyectos de infraestructura, más aún respecto al presente proyecto, el cual contempla, dentro de su área de influencia, dos ríos principales de la selva peruana.

Tercero, el **Ministerio de Cultura (MINCUL)**, mediante el Viceministerio de Interculturalidad, determinará el tipo de participación ciudadana necesaria para este proyecto. Dado que este involucra a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI), resulta de vital importancia llevar a cabo los procesos de participación ciudadana y de consulta previa correspondientes para una correcta intervención en dichas comunidades, por lo que su análisis e intervención resultan trascendentales. Al respecto, se ha debatido mucho sobre

cuándo el Viceministerio de Interculturalidad deberá impulsar el proceso de consulta previa, es decir, en qué etapa específica del proyecto de infraestructura se debería realizar. Por tanto, emitir una normativa que aborde estos aspectos relevantes de la consulta previa respecto al sector transportes es una tarea pendiente para esta entidad.

Cuarto, el **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)** tiene como objetivo principal promover la gestión sostenible de la flora y fauna silvestre. Para los proyectos de infraestructura vial en la Amazonía resulta imperativo realizar la actividad del desbosque para poder llevar a cabo la construcción de estos proyectos. En ese sentido, resulta necesario que se otorgue, luego de la emisión de la certificación ambiental, algún título habilitante que permita realizar el desbosque correspondiente, tal como la concesión forestal, la autorización de desbosque, el cambio de uso, entre otros.

Por tanto, el SERFOR, mediante la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, en este caso el Gobierno Regional de Ucayali, otorga los títulos habilitantes para la correcta gestión forestal y de fauna silvestre. Al respecto, la supervisión y la fiscalización la realizará el SERFOR o el **Organismo de Supervisión de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)** (supervisión de aprovechamiento de los recursos), conforme a sus competencias.

A continuación, se abordarán las normas nacionales con más relevancia, desde las normas más generales hasta las más específicas respecto a la gestión ambiental (recursos forestales, áreas naturales protegidas, recursos hídricos y participación ciudadana) de los megaproyectos en la Amazonía, específicamente, aquellas que son aplicables al presente megaproyecto.

En ese sentido, toda la normativa citada deberá de ser respetada a cabalidad al momento de la planificación y la ejecución de la construcción de megaproyectos. De esa manera se podrá garantizar el desarrollo de proyectos de infraestructura vial que sean realmente sostenibles en términos económicos, ambientales y sociales.

Normas generales que consagran la protección al medio ambiente para los proyectos del sector transporte

Para comenzar, la **Constitución Política del Perú de 1993** dispone el **derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado**; el reconocimiento de este

derecho tan importante comienza en el numeral 22 del artículo 2². Asimismo, la Constitución dedica un párrafo entero a los recursos naturales dentro de los cuales se dispone que estos son patrimonio de la Nación, que el Estado determinará la política nacional del medio ambiente y promoverá su uso sostenible, que el Estado peruano está obligado a promover la diversidad biológica de las áreas naturales protegidas y, finalmente, dispone la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía. En ese sentido, el Estado peruano deberá tomar en cuenta su rol protagónico respecto a la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado mediante la gestión sostenible de los recursos naturales de la nación. En cuanto a este proyecto, la Constitución consagra el uso sostenible de los recursos hídricos, forestales, flora y fauna silvestre que se encontrarían en el área de influencia directa e indirecta.

Además, la **ley 27446, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental- SEIA**³, señala que es imperativo que el Estado reconozca la obligatoriedad de la aprobación de la certificación ambiental para todo proyecto económico que vaya a tener impactos ambientales negativos, antes del inicio de actividades. De esta manera, la clasificación del proyecto se determinará de acuerdo con la gravedad del riesgo ambiental que implica el proyecto. Así pues, yendo de menor gravedad a mayor incidencia ambiental se establecerá una declaración de impacto ambiental, un estudio de impacto ambiental semidetallado o un estudio de impacto ambiental detallado; estos últimos están diseñados para proyectos más complejos y con mayor nivel de impactos ambientales negativos respecto a pueblos indígenas, áreas naturales protegidas y patrimonio cultural afectado.

En ese mismo sentido, **el decreto supremo 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**⁴, en concordancia con la Ley del SEIA, dispone que la certificación ambiental determinará la viabilidad ambiental del proyecto por parte de la autoridad ambiental competente para

2 «Artículo 2. Toda persona tiene derecho: 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida».

3 «Artículo 3. Obligatoriedad de la certificación ambiental: no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad podrá aprobarlas si no cuentan previamente con una certificación ambiental. Impactos ambientales negativos de carácter significativo».

4 «Artículo 16. Alcances de la certificación ambiental: la certificación ambiental implica el pronunciamiento de la autoridad competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto, en su integridad. Sin embargo, se exceptúa a aquellos proyectos que por sus características técnicas y espaciales (obras viales interprovinciales, multimodales u otros) precisen de consideraciones especiales para su evaluación ambiental».

analizarla y otorgarla. Al respecto, se dispone que las autoridades competentes serán las responsables de la supervisión, la fiscalización y la sanción para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales normativas y aquellas asumidas en el estudio ambiental aprobado desde el inicio de obras para la ejecución el proyecto. En este caso la autoridad competente es el MTC mediante la DGASA.

Normas del sector transporte que consagran la protección al medio ambiente

Conforme a la **ley 27181, que aprueba la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁵**, podemos identificar que se determina la obligación del Estado de resguardar la protección del medio ambiente y la comunidad, así como de proteger los intereses de los usuarios.

En esa línea, el **Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante decreto supremo 004-2017-MTC⁶**, resulta de vital importancia, puesto que se dispone el rol garante del Estado y el otorgamiento de la certificación ambiental fraccionada, una modalidad que únicamente se aplica al sector Transportes. Asimismo, se dispone la obligación del Estado de realizar un control posterior respecto a todos los proyectos en lo concerniente a las obligaciones ambientales.

Además, para efectivizar los procedimientos de certificación ambiental de los proyectos de infraestructura vial se ha dispuesto la clasificación anticipada mediante la cual se podrá determinar qué tipo de instrumento de gestión ambiental le corresponde al proyecto, conforme a las características dispuestas en la clasificación. Podrán haber casos en los cuales los proyectos no calcen en las especificaciones de la clasificación anticipada, ante lo cual se podrá solicitar una clasificación de estudio de impacto ambiental⁷.

5 «Artículo 3. Del objetivo de la acción estatal. La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto».

«Artículo 4. De la libre competencia y rol del Estado [...] 4.3 El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente. [...]».

6 «Artículo 3. Ámbito de aplicación: las disposiciones contenidas en el Reglamento son de aplicación a las actividades, proyectos y servicios del Sector Transportes, a nivel nacional, regional y local; desarrolladas por personas naturales o jurídicas; nacionales o extranjeras; de derecho público, privado o de capital mixto».

7 «Artículo 38. Sobre la clasificación anticipada: se pueden establecer los mecanismos para la clasificación anticipada y definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental para proyectos con características comunes, procediendo los titulares a presentar directamente el estudio ambiental elaborado, para su revisión y aprobación».

Recientemente, el MTC ha emitido el **Reglamento de Supervisión y Fiscalización en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante decreto supremo 021-2021-MTC**⁸, el cual, respecto a la supervisión y la fiscalización en materia ambiental para los megaproyectos de infraestructura, resulta trascendental y necesario. Se dispone que la DGASA del MTC será la autoridad competente para la supervisión y la fiscalización de los proyectos pertenecientes al sector de Transportes. Esta normativa dispone el procedimiento administrativo sancionador y constituye un hito muy importante, en tanto previamente dicha entidad alegaba no poder realizar la supervisión y la fiscalización de los proyectos de infraestructura, ya que el presente reglamento no se había publicado. Asimismo, se dispone que el reglamento es aplicable a todos los administrados que tienen intención de realizar proyectos relacionados con el sector transportes.

Normas respecto a la gestión sostenible de la fauna y flora silvestre

Este proyecto involucra procesos de desbosque necesariamente, ante lo cual, el Servicio Nacional de Flora y Fauna Silvestre (SERFOR) cumplirá un rol clave para lograr una gestión adecuada de los recursos forestales conforme lo señala la **ley 29763, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**⁹.

En relación con la gestión de recursos forestales y de fauna silvestre, es importante conocer esta norma y el **decreto supremo 018-2015-MINAGRI que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal**, puesto que brinda los requisitos y los requerimientos para poder gestionar un plan de desbosque que contempla las especies afectadas y demás medidas para mitigar el impacto de un proyecto de gran magnitud.

8 «Artículo 1. Objeto: el presente Reglamento tiene por objeto regular el ejercicio de la función de supervisión y fiscalización en materia ambiental para el sector Transportes de competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) mediante el procedimiento de supervisión, el procedimiento administrativo sancionador y la imposición de medidas administrativas a los administrados del sector transportes».

9 «Artículo 14. Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Formular, proponer, conducir y evaluar las estrategias, planes y programas para la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. Emitir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional, relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre».

Normas respecto a la gestión sostenible de las áreas naturales protegidas

Este proyecto contempla como área de influencia zonas de áreas naturales protegidas, por lo que resulta necesario conocer los procedimientos relacionados a la opinión técnica favorable como requisito previo para el otorgamiento de una certificación ambiental. En ese sentido la **ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas¹⁰**, señala los objetivos que tienen las ANP. Asimismo, **el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante decreto supremo 038-2001-AG¹¹**, dispone que será función del jefe del área natural protegida emitir opinión técnica sobre actividades que causen impactos en dichas áreas.

Normas respecto a la gestión sostenible de los recursos hídricos

Por otro lado, conforme a la **ley 29338, que aprueba la Ley de Recursos Hídricos, y el decreto supremo 001-2010-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos**, la autoridad correspondiente de la ANA deberá de emitir una opinión técnica favorable para que el proyecto pueda obtener una certificación ambiental de parte de la autoridad competente. Al respecto, señala que «sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, para la aprobación de los estudios de impacto ambiental relacionados con el recurso hídrico se debe contar con la opinión favorable de la Autoridad Nacional».

10 «Artículo 2. La protección de las áreas a que se refiere el artículo anterior tiene como objetivos:

- a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país.
- b) Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representan la diversidad única y distintiva del país.
- c) Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas.
- d) Evitar la pérdida de la diversidad genética.
- e) Mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable y sostenible».

11 Artículo 24. Del Jefe del Área Natural Protegida [...].

24.3 Son funciones del Jefe del Área Natural Protegida, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes:

- f) Emitir opinión técnica sobre actividades que causen impactos en el ámbito del Área Natural Protegida [...];

Normas respecto a la consulta previa y los pueblos indígenas

En el plano internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales es un tratado internacional, ratificado por el Estado peruano mediante resolución legislativa 26253, del 5 de diciembre de 1993. Su entrada en vigencia en el Perú fue el 2 de febrero de 1995. Este convenio dispone las siguientes obligaciones a los Estados:

- i. El deber estatal de realizar una acción coordinada con los pueblos indígenas para su protección en el marco del desarrollo de proyectos.
- ii. El deber de respeto del derecho de propiedad y posesión de tierras tradicionalmente ocupadas.
- iii. El deber de realizar la contratación y condiciones de empleo.
- iv. El deber de los Estados de realizar los contactos y cooperación necesarias a través de las fronteras.
- v. El deber respecto a la administración de la aplicación del presente Convenio N° 169.

Por último, la **ley 29785, que aprueba Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT; y el decreto supremo 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios**, regulan el derecho a la consulta previa, como derechos de los pueblos originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos para poder alcanzar un acuerdo o consentimiento entre (i) el Estado, (ii) la empresa o entidad que esté ejecutando el proyecto de infraestructura; y (iii) los pueblos indígenas en relación con la medida legislativa o administrativa que les afecte directamente. Dicho consentimiento o acuerdo deberá llevarse a cabo mediante un diálogo intercultural que garantice la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

Por el lado brasileño, la **Constitución Federal brasileña** dispone, en su artículo 225, *caput*, que todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, de man al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras¹² (Brasil, 1988).

Para la realización de este derecho, el Estado brasileño establece un régimen de división de competencias, teniendo en cuenta la forma federativa adoptada por el Estado. En esta organización, la República Federativa de Brasil es soberana, mientras que la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios son todos autónomos, en los términos del artículo 18 de la Constitución Federal (Brasil, 1988). Por lo tanto, no existe jerarquía entre las entidades federativas (Unión, estados, distrito federal y municipios), sino solo división de competencias.

En esa línea, la Constitución Federal establece que la competencia para legislar en materia ambiental es concurrente entre la Unión, los estados y el distrito federal, según el artículo 24, V, VI, VII. Corresponde a la Unión establecer normas generales en la materia (art. 24, I, Constitución Federal), mientras que los estados y el distrito federal son responsables de complementar estas normas generales. A los municipios, a su vez, de acuerdo con el artículo 30, II, de la Constitución Federal, conviene complementar la legislación de la Unión y de los estados según corresponda (Brasil, 1988).

Debido a esta división de competencias, los estados, el distrito federal y los municipios nunca podrán legislar de manera que se otorgue menos protección al medio ambiente que a las normas generales establecidas por la Unión. Sin embargo, si las normas de los Estados, del distrito federal o de los municipios se presentan más favorables para la protección del medio ambiente que las normas generales de la Unión, deben, por lo tanto, prevalecer (Fiorillo, 2020, p. 109).

Por otro lado, la competencia para ejercer e implementar políticas públicas o actividades administrativas en materia ambiental es común a todas las entidades federativas, por disposición constitucional expresa. En este sentido, la Constitución establece, en el artículo 23, VI, VII, que proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de

12 Art. 225, Constituição Federal. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

sus formas, así como preservar los bosques, la fauna y la flora, son competencia común de la **Unión, los estados, el distrito federal y los municipios** (Brasil, 1988)¹³.

En el ámbito infraconstitucional, la gestión de la política ambiental brasileña se centra en la Ley N° 6.938/1981, que instituyó la **Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA)**. De acuerdo con el artículo 2 de dicha ley, el PNMA tiene como objetivo preservar, mejorar y restaurar la calidad ambiental propicia para la vida, con el objetivo de asegurar, en el país, las condiciones para el desarrollo socioeconómico, los intereses de seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana (Brasil, 1981)¹⁴.

Junto a la Política Nacional del Medio Ambiente, también se creó el **Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA)**, orientado a la articulación de órganos y entidades de todas las entidades federativas, así como las fundaciones instituidas por el Poder Público, encargadas de proteger y mejorar la calidad ambiental, de conformidad con el artículo 6°, *caput*, de la Ley N° 6.938/81 (Brasil, 1981)¹⁵. El SISNAMA se caracteriza por tener al Consejo de Gobierno como Órgano Superior. Luego se encuentra el Consejo Nacional del Medio Ambiente como Órgano Consultivo y Deliberativo, y al lado de este el Ministerio del Ambiente como Órgano Central¹⁶.

Para efectos de este informe, destacamos, en esta estructura, los organismos ejecutores, mencionados en el artículo 6, IV, de la Ley N° 6.938/1981: el **Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)** y el **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)**. En común, ambos tienen el propósito de ejecutar y hacer cumplir la política y los lineamientos gubernamentales establecidos para el medio ambiente, de acuerdo con sus respectivas competencias (Brasil, 1981)¹⁷.

13 Art. 23, Constituição Federal. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)

14 Art 2°, Lei nº 6.938/1981 - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios

15 Art 6°, Lei nº 6.938/1981 - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: (...)

16 Sistema Nacional de Medio Ambiente (5 de marzo de 2021).

17 Art. 6°, IV, Lei nº 6.938/1981: órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências

El IBAMA, según el artículo 2, I, II, de la Ley N° 7.735/1989, tiene entre sus fines el ejercicio de la policía ambiental y la ejecución de las acciones de las políticas ambientales nacionales en materia de atribuciones federales. En cumplimiento de los lineamientos emitidos por el **Ministerio de Medio Ambiente**, el IBAMA deberá realizar acciones direccionadas al otorgamiento de licencias ambientales, al control de calidad ambiental y a la autorización para el uso de recursos naturales e inspecciones, seguimiento y control (Brasil, 1989)¹⁸.

Al ICMBio, por su parte, se le asigna el rol de llevar a cabo acciones de la política nacional sobre unidades de conservación de la naturaleza, refiriéndose a atribuciones federales cuyo contenido trata sobre la proposición, implementación, manejo, protección, inspección y seguimiento de las unidades de conservación establecidas por el Gobierno Federal, según lo previsto en el artículo 1, I, de la Ley N° 11.516/2007 (Brasil, 2007)¹⁹. El ICMBio, por ejemplo, es responsable de administrar el Parque Nacional Sierra del Divisor (PNSD), ubicado en el área de interferencia del proyecto.

La Política Nacional del Medio Ambiente también prevé una serie de instrumentos orientados a la consecución de sus objetivos, entre los cuales destacan el licenciamiento y la revisión de actividades efectivas o potencialmente contaminantes, según lo previsto en el artículo 9, IV, de la Ley N° 6.938 / 1981 (Brasil, 1981)²⁰. La definición de licenciamiento ambiental, a su vez, está contenida en el artículo 2, I, de la Ley Complementaria N° 140/2011: procedimiento administrativo destinado a licenciar actividades o empresas que utilicen recursos ambientales, de manera efectiva o potencialmente contaminante o capaces, en cualquier forma, de causar degradación ambiental (Brasil, 2011)²¹.

18 Art. 2º, Lei nº 7.735/1989. É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: I - exercer o poder de polícia ambiental; II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (...)

19 Art. 1º, Lei nº 11.516/2007. Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

20 Art 9º, Lei nº 6.938/1981. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (...)

21 Art. 2º, Lei Complementar nº 140/2011. Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

La Resolución CONAMA N° 237, de 19 de diciembre de 1997, establece, en el ítem 17 del archivo adjunto I, que la implementación de carreteras está sujeta al licenciamiento ambiental (Brasil, 1997). En cuanto a la atribución por el licenciamiento, el artículo 3, I del Decreto N°. 8437/2015 determina que las carreteras federales deben tener licencia de la agencia federal ambiental (Brasil, 2015), es decir, del IBAMA.

En el mismo sentido, el artículo 7, XIV de la Ley Complementaria 140/2011 establece que una de las acciones administrativas de la Unión es promover el licenciamiento ambiental de proyectos y actividades: a) ubicados o desarrollados conjuntamente entre Brasil y un país vecino; b) ubicados o desarrollados en tierras indígenas; c) ubicados o desarrollados en unidades de conservación establecidas por la Unión, excepto en Áreas de Protección Ambiental (APA); e) ubicados o desarrollados en 2 (dos) o más estados (Brasil, 2011)²².

Teniendo en cuenta las normas enumeradas anteriormente, la competencia de la Unión para la ejecución del licenciamiento ambiental para la construcción de la carretera es inequívoca. Por lo tanto, el IBAMA, como agencia ambiental federal, es el responsable por el licenciamiento del proyecto.

Además de la participación del IBAMA, otros organismos deben intervenir en el proceso de licenciamiento ambiental. Tal es el caso del ICMBio, de la **Secretaria de Meio Ambiente do Acre** y la **Fundação Nacional do Índio (FUNAI)**.

La intervención del ICMBio y de la Secretaria de Meio Ambiente do Acre se justifica por el hecho de que ambos son los órganos responsables de la gestión de las unidades de conservación ubicadas en el área de interferencia de la obra. El ICMBio es el responsable por la administración del Parque Nacional Sierra del Divisor, mientras que el Departamento de Medio Ambiente de Acre administra el Área de Relevante Interés Ecológico Japiim-Pentecoste.

En este sentido, el artículo 36, 3 de la Ley N° 9.985/2000 establece que, cuando el proyecto afecte una unidad de conservación específica o su zona de amortiguamiento, el licenciamiento

22 Art. 7º, Lei Complementar nº 140/2011. São ações administrativas da União: (...) XIV - promover o licenciamiento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; (...) d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; (...)



al que se refiere el *caput* del artículo solo podrá otorgarse con la autorización del organismo responsable de su administración (Brasil, 2000)²³. La intervención de ICMBio, en particular, se basa también en el artículo 18 de la Instrucción Normativa Conjunta N° 8, de 27 de septiembre de 2019, que establece que el IBAMA podrá solicitar al ICMBio asesoría técnica especializada en asuntos relacionados con los impactos de actividades o emprendimientos sobre especies amenazadas (ICMBio, 2019)²⁴, como es el caso de la fauna del PNSD.

La intervención de FUNAI, a su vez, se fundamenta en la Instrucción Normativa N° 4, de 19 de abril de 2012, que establece, en el artículo 6, que una vez se verifique que la empresa o actividad con un impacto ambiental significativo se ubica o se desarrolla en tierras indígenas, esta instancia deberá solicitar la transferencia del trámite de licenciamiento establecido en los organismos de licenciamiento ambientales estatales y municipales al IBAMA (FUNAI, 2012)²⁵.

23 Art. 36, § 3°, Lei n° 9.985/2000. Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (...) § 3° Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

24 Art. 18, Instrução Normativa Conjunta n° 8/2019. O Ibama poderá solicitar manifestação técnica especializada do Instituto Chico Mendes em assuntos relacionados aos impactos de atividades ou empreendimentos sobre espécies ameaçadas de extinção.

25 Art. 6°, Instrução Normativa n° 4/2012. Constatado que o empreendimento ou atividade com significativo impacto ambiental está localizado ou é desenvolvido em terra indígena, a Funai deverá requerer a transferência do procedimento de licenciamento instaurado nos órgãos licenciadores ambientais estaduais e municipais ao Ibama.

2.2. Tratamiento del proyecto de interconexión vial por parte del Estado peruano

Luego de haber analizado las obligaciones estatales en el ámbito internacional en materia de medio ambiente, es necesario exponer cuáles han sido las acciones realizadas por los Estados del Perú y Brasil, involucrados en el proyecto de carreteras en cuestión. En esta sección, se examinará el contexto existente desde la perspectiva del Estado peruano, para lo cual, en la sección 2.2.1 se detallarán las distintas iniciativas que, desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se han realizado para la ejecución de infraestructuras viales en la Amazonía a lo largo del tiempo. Posteriormente, en las secciones 2.2.2 y 2.2.3 se analizarán diversos aspectos del proyecto de ley 6486/2020-CR, por medio del cual pretende realizarse la implementación de la controvertida carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Por otra parte, en la sección 2.2.4 nos centraremos en el posible recorrido (por el lado peruano) de la carretera propuesta.

2.2.1. Proyectos de ejecución de carreteras en la Amazonía promovidos desde el Congreso peruano

La integración entre ciudades y países — ya sea por tierra, agua o aire— es un factor que, si es debidamente ejecutado, puede ser un importante motor para el crecimiento económico y el desarrollo de sectores productivos. Específicamente, según Dourojeanni y colegas, el desarrollo de carreteras contiene intrínsecamente dos finalidades: «(i) unir dos localidades o regiones entre las cuales hay necesidad de transportar gente y productos y, (ii) tornar viable o económicamente viable el acceso a la tierra y al transporte de productos en ella generados» (2009, p. 66).

En el contexto peruano, la integración de las ciudades de la Amazonía es un objetivo que ha sido impulsado desde el Estado (especialmente, a través del Congreso de la República) en el transcurso de los años. Consecuentemente, se ha promovido la promulgación de varios proyectos de ley que persiguen la construcción de infraestructura vial (carreteras) entre dos o más localidades de la selva, con miras a lograr el desarrollo comercial y económico de dicha región.

Sin embargo, dichos proyectos de ley han sido cuestionados, debido a que, en su mayoría, resultan inuivables desde una perspectiva técnica, social y ambiental. Así, la finalidad que subyace a la creación de carreteras nuevas y los supuestos beneficios que estas pueden generar se ven superados por los impactos negativos que surgirían debido a su ejecución. Al respecto, Dourojeanni y colegas indican que la razonabilidad de la construcción de carreteras se sostiene en el respeto de los límites del uso de la tierra y otros recursos, al mismo tiempo que en un adecuado planeamiento, y un marco legislativo pertinente (2009, p. 66).

En los últimos años, diversos sectores de la sociedad civil y entes estatales como los ministerios de Transportes, Ambiente y Cultura, así como la Defensoría del Pueblo, han expresado su preocupación sobre varios proyectos de ley formulados por el Congreso peruano, debido a que su eventual ejecución podría conllevar importantes afectaciones socioambientales. Además, podrían incentivar el desarrollo más intensivo de actividades ilícitas que ya se vienen realizando en la región amazónica. Hasta la fecha, existen diversos pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo sobre distintas iniciativas legislativas:

- a. **Proyecto de ley 1035/2011-CR**, Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional la conectividad entre la ciudad de Puerto Esperanza, en la provincia fronteriza de Purús en la región Ucayali, con la ciudad de Iñapari, en la provincia fronteriza de Tahuamanu, región Madre de Dios, por medio de una carretera o línea férrea²⁶.
- b. **Proyecto de ley 02320/2012-CR**, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción de la carretera de integración regional Madre de Dios, en el tramo Nuevo Edén-Boca Manu- Boca Colorado²⁷.
- c. **Proyecto de ley 0075/2016-CR**, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús, priorizando la conectividad terrestre²⁸. Pese a las observaciones en su contra, el proyecto de ley fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de junio de 2017, bajo la ley 30574, Ley que

26 A través del oficio 0920-2013-DP, del 22 de mayo de 2013, dirigido al Congreso de la República.

27 A través del oficio 765-2015/DP, del 11 de diciembre de 2015, dirigido al Congreso de la República.

28 A través de los oficios 277-2016-DP/AMASPPI y 278-2016-DP/AMASPPI, ambos del 17 de octubre de 2016, así como el oficio 130-2017-DP/AMASPPI, del 3 de abril de 2017, dirigidos al Congreso de la República.

declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús, priorizando su conectividad multimodal. Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo indicó que esta iniciativa guardaba similitud con el proyecto de ley 1035/2011-CR.

- d. **Proyecto de ley 202/2016-CR**, Ley que declara la necesidad pública y preferente interés para la región Loreto la ejecución del proyecto carretera Genaro Herrera-Colonia Angamos (frontera con Brasil) en el departamento de Loreto²⁹.
- e. **Proyecto de ley 1123/2016-CR**, Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en la región de Ucayali³⁰. Una vez más, pese a las observaciones formuladas, el proyecto de ley fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de enero de 2018, bajo la ley 30723, con la misma sumilla propuesta inicialmente.
- f. **Proyecto de ley 1893/2017-CR**, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción de la carretera de integración regional Madre de Dios, tramo: Puerto Maldonado-Mazuco- Limonchayoc-Gamitana-Saluación³¹.
- g. **Proyecto de ley 1894/2017-CR**, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la construcción, mejoramiento y asfaltado del Camino Vecinal Desuío Kilómetro 166 Tropezón (Carretera Interoceánica Iberia-Iñapari Margen Derecha Kilómetro 03)³².
- h. **Proyecto de ley 6486/2020-CR**, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro do Sul, estado de Acre (República Federativa de Brasil)³³.

29 A través del oficio 0191-2021/DP, del 16 de julio de 2021, dirigido al Congreso de la República.

30 A través de los oficios 347-2017-DP/AMASPPI, del 13 de septiembre de 2017, y 468-2017-DP/AMASPPI, del 6 de diciembre de 2017, dirigidos al Congreso de la República.

31 A través del oficio 499-2017-DP/AMASPPI, del 28 de diciembre de 2017, dirigido al Congreso de la República.

32 A través de los oficios 496-2017-DP/AMASPPI, del 19 de diciembre de 2017, y 406-2018-DP/AMASPPI, del 13 de noviembre de 2018, dirigidos al Congreso de la República.

33 A través de los oficios 75-2021-DP/PAD, del 5 de marzo de 2021, y 0191-2021/DP, del 16 de julio de 2021, dirigidos al Congreso de la República; así como de los oficios 0133-2021-DP, del 25 de mayo de 2021, y 0181-2021/DP, del 30 de junio de 2021, dirigidos a la Presidencia del Consejo de Ministros.

En efecto, en la misma línea que los proyectos de ley anteriormente mencionados, durante octubre de 2020, el congresista César Gonzales Tuanama (en funciones durante el periodo 2020-2021) presentó el referido **proyecto de ley 6486/2020-CR³⁴** (PL 6486). Como lo indica su título, dicha iniciativa legislativa pretende declarar de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro do Sul, estado de Acre (República Federativa de Brasil).

Ahora bien, pese a que el PL fue formulado y debatido entre 2020 y 2021, debe tomarse en cuenta que el desarrollo de una conexión entre ambas localidades (y, en especial, la construcción de una carretera) no es una idea nueva. Sin perjuicio del análisis posterior, deberá tenerse en cuenta que, según Dourojeanni y colegas, la carretera Pucallpa-Brasil formaba parte de una serie de proyectos que, pese a no estar en ejecución, «son ideas que por años han sido representadas por líneas punteadas en los mapas» (2009, p. 48). Además, inclusive para el año 2009, señalaban que dicha carretera era anunciada «como cosa decidida por los gobiernos de Perú y Brasil y por sus respectivas autoridades regionales» (Dourojeanni et al., 2009, p. 48).

Por otro lado, antes de examinar el PL 6486, es importante realizar una precisión sobre las implicancias de los proyectos de ley que declaran «de naturaleza pública e interés nacional» a una materia en específico. Así pues, si bien a primera vista puede parecer que tales iniciativas tienen únicamente naturaleza declarativa, lo cierto es que sí pueden generar impactos relevantes. Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales **se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos**. Respecto al primer resultado, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se **autorice una transferencia de partida presupuestal** para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad (MINJUSDH, 2013, p. 8; el énfasis es nuestro).

34 Cabe precisar que, además del proyecto de ley en cuestión, el parlamentario Gonzales ha presentado otras iniciativas vinculadas con el desarrollo de proyectos del sector Transportes, así como con el gasto de gobiernos locales fronterizos.

Adicionalmente a lo anterior, se deberá considerar que las declaraciones de necesidad pública e interés nacional son un presupuesto para la ejecución de expropiaciones sobre predios, en el marco del artículo 70 de la Constitución Política de 1993. En efecto, la norma constitucional exige la promulgación de una ley que declare la necesidad pública que sustente el ejercicio de la potestad expropiatoria. Por tanto, los proyectos de ley aparentemente declarativos (como el PL 6486) deberán ser analizados con cautela, debido a sus potenciales efectos presupuestales, así como por sus posibles alcances sobre el derecho de propiedad de los individuos.

2.2.2. Acerca del Proyecto de ley 6486/2020-CR

Según la autógrafa de ley del PL 6486, este únicamente cuenta con un único artículo y una única disposición complementaria final. El contenido de dicha iniciativa es el siguiente:

Artículo Único. - Declaración de necesidad pública e interés nacional

Declárase de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y los Estados de Acre y Cruzeiro do Sul (República Federativa de Brasil)

Disposición Complementaria Final

ÚNICA. *El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecerá los mecanismos necesarios para ayudar a la consecución de la presente ley. Encárgase al Gobierno Regional de Ucayali las coordinaciones pertinentes para la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y los Estados de Acre y Cruzeiro do Sul (República Federativa de Brasil).* (Congreso de la República, 2021a, p. 1).

Ahora bien, la exposición de motivos del PL 6486 refiere que la integración transfronteriza entre ambas ciudades es necesaria para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la zona (Congreso de la República, 2020, p. 14). Asimismo, dicha propuesta se justifica en la grave recesión económica en la que se encuentra la región Ucayali debido a la emergencia sanitaria por COVID-19 (Congreso de la República, 2020, pp. 5-6). Ello se refleja en un escenario caracterizado por:

- i) Inexistencia de infraestructura sanitaria adecuada;
- ii) Desempeños negativos de las actividades económicas principales (agricultura, ganadería, minería y gas natural);
- iii) Bajos niveles de inversión pública; y,
- iv) Limitadas vías terrestres de comunicación regional.

Frente a dicho escenario, el PL 6486 concluye que es necesaria la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de Ucayali, quienes aspiran al desarrollo de mecanismos de conectividad para el incremento del comercio internacional, así como de la producción y la exportación de productos nacionales en los sectores primarios, secundarios y terciarios (Congreso de la República, 2020, p. 15).

Por último, como parte del análisis del PL 6486, el Congreso concluye que dicha iniciativa no afecta la normatividad nacional ni que tampoco generará «ningún costo adicional al erario nacional, porque es declarativa de interés nacional» (Congreso de la República, 2020, p. 15).

2.2.3. Desarrollo del PL 6486: antecedentes directos, tratamiento y estado actual

2.2.3.1. Antecedentes directos

De acuerdo con la exposición de motivos del PL 6486, las coordinaciones para la conexión entre las ciudades de Pucallpa y Cruzeiro do Sul no son recientes, sino que se remontan a 2003 (Congreso de la República, 2020, p. 10). En dicho año, representantes de ambas localidades suscribieron un memorando de entendimiento, mediante el cual conformaron una Secretaría Técnica Binacional (Congreso de la República, 2020, p. 10). Dichas iniciativas fueron retomadas en 2019, con la suscripción de dos documentos:

- (i) Declaración de Interés para la Interconexión Pucallpa (Perú)-Cruzeiro do Sul del 2 de mayo de 2019; y
- (ii) Declaración de Interés para la Conectividad Multimodal de Pucallpa (Perú)-Cruzeiro do Sul (Brasil) del 4 de octubre de 2019.

Como se ha expuesto, el PL 6486 no es la primera iniciativa estatal para el desarrollo de proyectos de construcción de carreteras en la selva y, particularmente, en la región Ucayali. De acuerdo con Lizardo Cauper, expresidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), esta clase de impulsos se remontan a los gobiernos de los expresidentes Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016), en los que se ha promovido la creación de un corredor vial en la Amazonía (Cauper, agosto de 2021).

En efecto, el PL 6486 se relaciona con otras propuestas viales por vía férrea y terrestre. Por ejemplo, entre sus antecedentes directos se encuentran (i) el Proyecto de Construcción de la Carretera Binacional Pucallpa (Perú)-Cruzeiro do Sul (Brasil), impulsado entre 2011 y 2013; y (ii) el Proyecto Tren Bioceánico, promovido desde 2014.

- (i) En primer lugar, el Proyecto de Construcción de la Carretera Binacional Pucallpa (Perú)-Cruzeiro do Sul (Brasil) (con código SNIP 226431) fue una propuesta impulsada por el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Proviás Nacional). En agosto de 2011, Proviás Nacional suscribió un contrato de consultoría con el Consorcio Vial Pucallpa (Consultor de Ingeniería Civil S.A. Sucursal del Perú y Andreico S.A.C.) para la elaboración de un estudio de preinversión a nivel de perfil, para la construcción de la referida carretera (MTC, 2013, p. 1). Este proyecto contó, inclusive, con el correspondiente licenciamiento ambiental (estudio de impacto ambiental detallado) (MTC, 2013, p. 2).

Sin embargo, en 2013, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) resaltó diversos aspectos «a tener en cuenta», entre los que se encontraban el hecho de que la ubicación del proyecto de carretera se extendía en una zona fronteriza y sujeta a una

protección especial (MTC, 2013, p. 2). Cabe mencionar que, hasta el año 2015, el Parque Nacional Sierra del Divisor se encontraba bajo la categoría de zona reservada y no de parque nacional, como en la actualidad. No obstante, en Brasil dicha área sí se encontraba reconocida como parque nacional (Parque Nacional Serra Do Divisor). Además, el MTC concluyó que el trazo propuesto para la carretera no contaba con la opinión favorable del país vecino (2013, p. 2). En consecuencia, se rechazó el perfil de dicho proyecto de carretera (2013, p. 4).

- (ii) En segundo lugar, años después, entre 2014 y 2015, representantes de China, Brasil y el Perú suscribieron una serie de memorandos de entendimiento para la preparación de los estudios básicos para el desarrollo de un Proyecto de Interconexión Ferroviaria Biooceánica Perú-Brasil, el cual sería ejecutado por una empresa china del rubro ferroviario (DAR, 4 de agosto de 2016). Dicho proyecto tiene como finalidad la conexión de las ciudades ubicadas a lo largo de los océanos Pacífico y Atlántico, así como las localidades comprendidas entre ambos extremos (DAR, 4 de agosto de 2016).

Sin embargo, a partir del análisis del estudio básico de viabilidad del proyecto surgieron ciertas dudas al respecto. En esa línea, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) concluyó que solo uno de los cinco tramos de ruta ferroviaria resultaba viable y que otros dos podrían serlo en caso de que se realicen modificaciones para la protección de las áreas naturales protegidas en la zona de influencia (SERNANP, 2015a, p. 4). Hasta la fecha, dicho proyecto aún no ha sido implementado.

Como se puede apreciar, la construcción de infraestructura vial que atraviese la Amazonía (incluyendo a la región de Ucayali) ha sido una meta compartida por el Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles de gobierno) y el Poder Legislativo, y es, al mismo tiempo, objeto de interés por parte de actores internacionales como Brasil y China. Ciertamente, ello tiene sentido debido al innegable potencial económico de la conexión internacional entre ciudades. No obstante, el desarrollo de cualquier proyecto debe satisfacer estándares mínimos de sostenibilidad ambiental y social que no terminen desvirtuando los beneficios que inicialmente se aspiraba conseguir.

2.2.3.2. Tratamiento y estado actual del PL 6486

El PL 6486 fue presentado formalmente por el congresista César Gonzales el 19 de octubre de 2020. Posteriormente, fue derivado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso el 20 de octubre de 2020 e ingresó a esta instancia el 21 de octubre de 2020 para su debate y análisis. Meses después, el 2 de marzo de 2021, el proyecto fue aprobado por unanimidad por la referida comisión, luego de proponer un texto sustitutorio para la regulación de la carretera Perú-Brasil³⁵. Como consecuencia, se emitió el correspondiente dictamen del 6 de abril.

Ahora bien, en el dictamen se indica que el Congreso solicitó la opinión institucional de siete entidades gubernamentales con competencias sobre la construcción de carreteras en la región Ucayali (Congreso de la República, 2021b, p. 2). En esa línea, entre las opiniones obtenidas destacan las siguientes:

a) Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC): ante la consulta formulada por el Congreso, el MTC indicó que el PL 6486 podría considerarse como no viable en lo referido al transporte terrestre, debido a que dicho proyecto se encuentra en la línea del Proyecto de Construcción de la Carretera Binacional Pucallpa (Perú)-Cruzeiro do Sul (Brasil), cuyo perfil ha sido previamente rechazado y desactivado del antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (MTC, 2021, p. 5).

Además, dicha entidad observó el PL 6486 debido a que vulnera el principio de separación de poderes y el ámbito de actuación del ministerio (MTC, 2021, p. 8). Sobre este punto, es importante considerar que el Congreso no cuenta con facultades para asignar mandatos al Poder Ejecutivo (2021, p. 8). Finalmente, se indica que las competencias de priorización y programación de proyectos de inversión pública en la Red Vial Nacional le corresponden al MTC (2021, p. 7).

b) Ministerio del Ambiente (MINAM): en vista de la solicitud del Congreso, el MINAM indicó que, para la construcción de los proyectos de inversión que pudiesen derivar de la aprobación del PL 6486, se deberán tomar en cuenta las disposiciones de la ley

³⁵ Es necesario indicar que el debate del PL 6486 en la Comisión de Transportes y Comunicaciones fue bastante breve, con comentarios generales que no aportaban aspectos novedosos a la exposición de motivos, sino que más bien la replicaban.

27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para el licenciamiento ambiental del proyecto (MINAM, 2020, p. 4). Finalmente, la entidad añade que el PL 6486 no contiene estudios técnicos o de preinversión que permitan justificar la viabilidad técnica de la interconexión multimodal (2020, p. 4).

- c) Ministerio de Cultura (MINCUL):** respecto a la opinión solicitada por el Congreso, el MINCUL indicó que será necesario determinar si las medidas que se aprueben como parte de los proyectos de inversión derivados de la eventual aprobación del PL 6486 implicarían o no un cambio en la situación jurídica o el ejercicio de derechos de pueblos indígenas u originarios (MINCUL, 2020a, p. 4). A partir de ello, también será necesario establecer si corresponde o no implementar el proceso de consulta previa de las poblaciones afectadas (2020a, p. 4).

En ese sentido, se sugirió incorporar un texto sustitutorio que reconozca expresamente el respeto a la tierra y territorio de los pueblos indígenas u originarios, así como el cumplimiento de la ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en caso de que corresponda (2020a, p. 4). Sin embargo, esta sugerencia no fue incorporada por el Congreso en la autógrafa de ley que fue remitida, en última instancia, al Poder Ejecutivo.

Finalmente, el MINCUL sugirió analizar si la integración multimodal Pucallpa-Cruzeiro do Sul genera algún tipo de gasto público, puesto que podría contravenir el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que deniega la iniciativa de gasto del Congreso (2020a, pp. 6-7).

- d) Ministerio de Relaciones Exteriores (MREX):** respecto a la consulta sobre el PL 6486, el MREX señaló, entre otros puntos, que Cruzeiro do Sul cuenta con poca población en comparación con otras zonas de integración fronteriza y que se encuentra a grandes distancias de otras ciudades que son referentes en los estados brasileños fronterizos (MREX, 2020, p. 3). Además, la experiencia de la Carretera Interoceánica, que une al Perú con el estado de Acre, no ha tenido resultados significativos en términos de integración (2020, p. 4).

En vista de lo anterior, el MREX concluyó que:

[...] la conexión con Cruzeiro do Sul debe también ser evaluada tomando en cuenta la dinámica de intercambio con los estados brasileños, así como el alcance de la inversión y las acciones que se realicen, en tanto estas probablemente beneficien a dicha localidad brasileña, que tendrá acceso a productos y servicios del Perú, pero las localidades peruanas de frontera mencionadas continuarían desatendidas (2020, p. 5).

- e) **Ministerio de Defensa (MINDEF):** en cuanto al contenido del PL 6486, el MINDEF indicó que dicha propuesta podría resultar viable en tanto se cumpla con la normativa de consulta previa y se ajuste al marco del desarrollo sostenible (MINDEF, 2021, pp. 4-5). Además, la entidad indica que se deberá evitar la colonización desorganizada, y la reducción de las consecuencias negativas en términos ambientales y sociales (MINDEF, 2021, p. 5).
- f) **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** en respuesta a la solicitud remitida por el Congreso, el MEF indicó que, en caso de que el PL 6486 requiera una inversión financiada con recursos públicos, se deberán aplicar los aspectos técnicos y normativos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (MEF, 2021, p. 3). Así, para la ejecución de un eventual proyecto se requerirá la presentación de estudios de preinversión o fichas técnicas, entre otros requisitos dispuestos para las inversiones públicas (2021, p. 3).
- g) **Gobierno Regional de Ucayali:** pese a que se solicitó el envío de la posición institucional de este gobierno regional respecto al PL 6486, no se recibió pronunciamiento alguno. Cabe precisar que el Gobierno Regional de Ucayali fue debidamente consultado por el Congreso a través del oficio 0729-2020-2021-CTC/CR (Congreso de la República, 2021b, p. 2).

Como se desprende de lo anterior, la mayoría de los pronunciamientos emitidos por las entidades del Poder Ejecutivo cuestionan la viabilidad técnica, ambiental y social del PL 6486, y resaltan la importancia de contar con estudios de proyecto, licenciamiento ambiental y mecanismos de participación ciudadana o consulta previa.

Por otra parte, el proceso de aprobación del PL 6486 fue objeto de controversias debido a que, pese a ser materia de su competencia, no fue presentado ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso. Como se señaló anteriormente, dicho proyecto de ley únicamente fue presentado ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

En ese contexto, el 21 de mayo de 2021, el excongresista Alberto de Belaunde (en funciones durante 2020 y 2021) presentó ante el Pleno del Congreso una cuestión previa para que el PL 6486 sea debatido por dicha comisión. Sin embargo, la moción fue denegada (hubo sesenta y cuatro votos en contra, veintitrés a favor y catorce abstenciones). Sobre este aspecto, César Ponce, exasesor de De Belaunde, señala que la cuestión previa tuvo como objetivo que el PL 6486 vuelva a discutirse para que se realice un análisis más completo por parte de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en atención a los cuestionamientos a su aprobación (Ponce, agosto de 2021).

En efecto, dicha cuestión previa fue planteada luego de que De Belaunde conociera los cuestionamientos al PL 6486 por parte de organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo (Ponce, agosto de 2021). Por su parte, Lissette Vásquez, adjunta al Defensor del Pueblo para Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, señaló que la institución solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros la observación del PL 6486, en tanto que toda iniciativa legislativa debía ser el resultado de un análisis objetivo, técnico y de respeto de los derechos humanos, que responde al legítimo interés de promover el bienestar de la población, especialmente de las poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas y, por ende, que goza de viabilidad ambiental y social, condiciones que no cumplía el PL 6486 (Vásquez, agosto de 2021). En esa línea, desde Aidesep se han realizado pronunciamientos en los que se cuestiona quiénes serían los beneficiarios directos de la ejecución de la carretera, además de exigir la realización de procesos de consulta previa (Cauper, agosto de 2021).

Finalmente, el texto sustitutorio del PL 6486 fue objeto de una primera votación en el Pleno del Congreso, en la que fue aprobado con ochenta y seis votos a favor (hubo once votos en contra y seis abstenciones). En tal sentido, el Parlamento aprobó exonerar al PL 6486 de una segunda votación y se dispuso enviar la autógrafa de ley al Poder Ejecutivo, para su promulgación por el presidente de la República. La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología expresó su preocupación ante dicho proceder a través de sus redes sociales³⁶.

Sin embargo, el 23 de junio de 2021, el PL 6486 fue observado por el expresidente de la República Francisco Sagasti Hochhausler y por Violeta Bermúdez Valdivia, expresidenta

36 El 21 de mayo de 2021, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso publicó un tweet en el que expresaba su rechazo a la aprobación del PL 6486 en el Pleno del Congreso, debido a sus potenciales impactos negativos sobre los pueblos indígenas y el medio ambiente (Ver: <https://twitter.com/cdpueblos/status/1395916010352521219>).

del Consejo de Ministros. Ambos concluyeron que dicho proyecto de ley era «altamente in viable» por razones de índole ambiental y social, además de contravenir el marco normativo en materia de integración fronteriza y presupuesto público (Presidencia de la República, 2021, p. 11). Asimismo, indicaron que se trata de una iniciativa similar al proyecto «Construcción de la carretera Binacional Pucallpa (Perú)-Cruzeiro do Sul (Brasil)», el cual ha sido previamente rechazado por ser in viable (Presidencia de la República, 2021, p. 11). Cabe añadir que en la observación del Poder Ejecutivo al PL 6486 también se tomó en cuenta el pronunciamiento institucional emitido por la Defensoría del Pueblo.

Hasta la fecha, el PL 6486 no ha sido aprobado. Sin embargo, César Ponce nos comentó que sí sería posible que los congresistas del período parlamentario 2021-2026 vuelvan a impulsar dicha iniciativa específica e, inclusive, que promuevan nuevos proyectos de ley en el mismo sentido (Ponce, agosto de 2021). Adicionalmente, la integración Perú-Brasil cuenta con respaldo de la población de Ucayali, que incluso la exige como una de las metas que deben ser implementadas durante el gobierno del presidente Pedro Castillo³⁷. Cauper también indica que esta postura es resultado de la desinformación existente sobre las implicancias de la construcción de la carretera entre ambos países.

Por último, se debe considerar que el Gobierno Regional de Ucayali ya ha venido impulsando una de las vías de conexión multimodal. El 24 de diciembre de 2019 se publicó, en el Diario Oficial El Peruano, la ordenanza regional O10-2019-GRU-CR, en la que se declaró de interés regional la interconexión aérea entre las ciudades de Pucallpa y Cruzeiro do Sul. Además, mediante dicha ordenanza se creó una Secretaría Técnica de Integración Fronteriza, la que, según la exposición de motivos del PL 6486, ha venido desarrollando acciones de coordinación con la Dirección General de Aeronáutica Civil del MTC y la Cancillería del Perú (Congreso de la República, 2020, pp. 9-13).

En este punto, se desarrollará el tratamiento específico dado en Brasil acerca del proyecto de infraestructura vial Cruzeiro do Sul (Brasil)-Pucallpa (Perú). En un primer momento (2.3.1.), se presentará un contexto más amplio de desmantelamiento de la política medioambiental en Brasil, acentuado con la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro, en 2019, aunque no empezó en su gobierno.

37 Por ejemplo, en un artículo del *Diario Ímpetu* de la región de Ucayali, se exige una agenda de puntos que deberán ser cumplidos durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones, presidente del Perú durante el período 2021-2026 (Ver: <https://impetu.pe/2021/08/09/lo-que-ucayali-espera-del-gobierno-de-pedro-castillo/>, punto 18).

2.3. Tratamiento del proyecto de interconexión vial por parte del Estado brasileño

En este punto, se desarrollará el tratamiento específico dado en Brasil acerca del proyecto de infraestructura vial Cruzeiro do Sul (Brasil)–Pucallpa (Perú). En un primer momento (2.3.1.), se presentará un contexto más amplio de desmantelamiento de la política medioambiental en Brasil, acentuado con la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro, en 2019, aunque no empezó en su gobierno.

Entender dicho contexto es clave para comprender la segunda parte de este acápite (2.3.2.), en la que se desarrollará el contexto específico de construcción de la carretera en el país. Eso se justifica en razón de que el avance del proyecto sucede principalmente en el gobierno de Jair Bolsonaro, en un escenario político de debilitamiento de las instituciones de protección al medio ambiente y a los pueblos indígenas y tribales.

2.3.1. El escenario de desmantelamiento de la política medioambiental y de protección a los pueblos indígenas y tribales en Brasil

Para comenzar, las instituciones que ejecutan la política medioambiental en Brasil están en peligro. Desde que Jair Bolsonaro asumió la presidencia de dicho país en enero de 2019, la política ambiental brasileña ha sufrido un verdadero desmantelamiento. Según una encuesta realizada por el Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), entre las 524 medidas normativas publicadas en los dos primeros años de gobierno por el Ministério do Meio Ambiente (MMA) y sus entidades —como el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), el Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio) y el Instituto do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)— se han emitido al menos 317 actos oficiales que amenazan la política ambiental brasileña (INESC, 27 de mayo de 2021, p. 7).

Una de las principales amenazas para el funcionamiento de estas instituciones proviene de los recortes de fondos públicos. La Ley de Presupuesto Anual de 2021 ilustra esta dramática disminución, que le dio al MMA el menor presupuesto disponible desde

principios de siglo (311,5 millones de dólares). En cuanto al presupuesto previsto para la supervisión ambiental y la lucha contra los incendios forestales dirigido al IBAMA y al ICMBio, hubo una reducción del 27,4% en comparación con lo autorizado en 2020 (Projeto Colabora, 22 de enero de 2021).

La corriente de retrocesos provocada por el contexto político actual refleja la opción ideológica de que es innecesario proteger los bosques y destinar recursos al mantenimiento de la biodiversidad. El recorte de la financiación de los organismos de fiscalización del IBAMA y del ICMBio profundiza el desmantelamiento de las estructuras de protección socioambiental del Estado brasileño, que en este escenario opta por liberarse de la normativa y abdicar de la gestión ambiental. En consecuencia, se debilita la propia capacidad institucional de estos organismos para ejecutar las políticas y cumplir la legislación medioambiental.

Además, todos los mecanismos legales respaldados por la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 —y materializados en la gestión técnica y pública de las áreas ambientales protegidas, la inspección ambiental y la concesión de licencias— se han visto amenazados en los últimos años por las propuestas de reformas institucionales, flexibilización y desregulación. Un ejemplo de ello es la propuesta de fusión entre el IBAMA y el ICMBio, dirigida por el exministro de Medio Ambiente Ricardo Salles. Con un grupo de trabajo creado de forma provisional para analizar las posibles «sinergias y ganancias de eficiencia» de la fusión de las autarquías y así acelerar la reforma institucional, este es otro indicio de la intención de paralizar la gestión pública ambiental, ya que todos los reglamentos y las normas internas relativas al ICMBio quedarían invalidados desde el momento en que la agencia deje de existir. Además, se producirían importantes pérdidas presupuestarias y estructurales que perjudicarían la labor que ambos organismos vienen realizando desde sus respectivas creaciones.

También se destaca la falta de transparencia y la obstaculización de la participación ciudadana en los procesos de alteración de las directrices político-ambientales. El propio grupo de trabajo, que debería ser un entorno propicio para la discusión y el intercambio de perspectivas por parte de diferentes grupos, se ve contrastado por la ausencia total de representantes de la sociedad civil y de expertos en medio ambiente en las sesiones (Sudré, 3 de febrero de 2021). No es casualidad que esta situación favorezca la futura conclusión de los trabajos a favor de la propuesta del gobierno.

Este contexto refleja el modo en que se ha producido el desmantelamiento de la política medioambiental. Las ordenanzas, los decretos y las medidas se dictan de forma secreta, estratégica y sin posibilidad de audiencia o participación de la sociedad. Además, los cambios legislativos para rebajar, reducir o extinguir las áreas protegidas han ganado cada vez más espacio en el contexto brasileño. Desde 1971, 146 unidades de conservación brasileñas han pasado por alguno de estos procesos y las revisiones totales perpetuadas en los países que albergan la Amazonía (incluyendo Perú y Brasil) han supuesto la pérdida de 155 000 km² de área protegida y el debilitamiento de 209 000 km², lo que ha afectado a un territorio mayor que toda Alemania (García, 30 de mayo de 2019).

A diferencia de lo que ocurre con los largos y complejos procesos de creación de unidades de conservación del medio ambiente, los retrocesos se producen en la mayoría de los casos de forma brusca, sin respetar los estudios científicos ni la consulta pública. Así, surgen varios proyectos de ley y medidas provisionales con el objetivo de reducir las unidades de conservación y facilitar la explotación del bosque.

Desde 2019 está pendiente en el Congreso Nacional el proyecto de ley 6024/2019 (Cámara dos Deputados, 2019), que prevé la recategorización del Parque Nacional de la Serra do Divisor en un área de protección ambiental (APA), cuyas normas de conservación son mucho más débiles que las de un parque nacional, además de la reducción de 22 188,6 hectáreas en el tamaño de la reserva extractiva Chico Mendes.

Si se lleva a cabo el descenso de categoría de protección, la zona se considerará «de uso sostenible» y se volverá más permisiva a la explotación de los recursos naturales, lo que pone en riesgo la biodiversidad, la sostenibilidad de la Amazonía y la supervivencia de los pueblos tradicionales que habitan en dicha zona. Además, el propio proyecto de ley menciona la reclasificación de la unidad como una medida importante para apalancar la construcción del tramo de la carretera BR-364 que llegará al Perú y abrirá una «importante ruta económica y comercial». Sin embargo, se sabe que el verdadero interés que subyace es la explotación de las riquezas superficiales y subterráneas de la Serra do Divisor, incluyendo el gas de esquisto (Pontes, 27 de septiembre de 2020).

Otro factor de desestructuración de la política ambiental brasileña reside en el punto de tensión en el que se encuentran las ordenanzas de restricción de uso para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Introducida en la década de 1980, la política de no contacto se instituyó tras numerosos episodios en los que los pueblos

indígenas fueron diezmados por epidemias traídas por los europeos en el proceso de colonización. En este sentido, las medidas de restricción de uso tendrían la función de impedir la explotación de los recursos naturales en las tierras indígenas y el acceso de personas no autorizadas.

Algunos de los pueblos originarios en aislamiento voluntario en Brasil se encuentran en áreas cuya única protección es la ordenanza de restricción de uso emitida por la «Fundação Nacional do Índio (FUNAI)». No obstante, ciertas ordenanzas están a punto de perder validez (Ministério Público Federal, 17 de septiembre de 2021). El territorio de Piripkura, en Mato Grosso, cuya ordenanza expiró el 18 de septiembre de 2021, vio ampliada su validez por otros seis meses con la publicación de la ordenanza 360. Sin embargo, tal y como sostiene el Ministerio Público Federal (MPF), se trata de un periodo muy corto para que concluyan los procedimientos de deslinde en la zona (Brum, 19 de setiembre de 2021).

En una nota técnica enviada por el MPF a la FUNAI para tratar el tema de la caducidad de esas ordenanzas, se indicó que permitir la equiva a abrir los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a todo tipo de ocupaciones, como la tala, la búsqueda de oro y el acaparamiento de tierras, con lo cual se repetirían experiencias pasadas de aproximación que resultaron en el genocidio de muchos pueblos indígenas (Ministério Público Federal, 17 de setiembre de 2021).

Además, en medio de la pandemia de la COVID-19, la FUNAI emitió la Portaria No. 419, cuyo objetivo era establecer medidas temporales para evitar el contagio y la propagación del virus en el ámbito de la Fundación. Sin embargo, la medida abrió la posibilidad de que las Coordinaciones Regionales de la FUNAI, repartidas por todo el país, autoricen el contacto con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario si ello es imprescindible para la supervivencia del grupo (artículo 4, párrafo único) (FUNAI, 2020). Lo que llama la atención en esta última ordenanza es el cambio de competencias para autorizar el contacto, las cuales son transferidas por la Coordinación General de Pueblos Indígenas Aislados y Contactos Recientes (CGIIRC) de la FUNAI a las Coordinaciones Regionales, descentralizadas y mucho más vulnerables a los criterios políticos durante la designación de los encargados de dichas coordinaciones. Además, la pandemia no sería un contexto justificable para debilitar las normas de protección de los pueblos indígenas aislados, ya que no sería probable que tuvieran contacto con el virus, a menos que se propague a través de la presencia de personas no indígenas (Instituto Socioambiental, 19 de marzo de 2020).

Todos estos actos políticos forman una cadena de embestidas por parte del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales que comparten la misma visión ideológica homogeneizadora, lo cual facilita los grandes proyectos económicos, en detrimento de la biodiversidad y la continuidad de los pueblos tradicionales. Así, Brasil se enfrenta a un momento oscuro, poco transparente y antidemocrático en el que las políticas medioambientales se dirigen inevitablemente al desmantelamiento normativo e institucional.

2.3.2. El avance de las negociaciones acerca de la construcción de la carretera en Brasil

En este escenario político se insertan las negociaciones en torno a la construcción de la carretera Perú-Brasil. Aunque las tratativas sobre su implementación existen desde la década de 1970, solamente a partir del gobierno del presidente Jair Bolsonaro (2019-actualidad) es que se han adoptado medidas más concretas para su ejecución.

En Brasil, se propone la construcción de la carretera que conecta Cruzeiro do Sul (Brasil) con Pucallpa (Perú) como una extensión de una carretera ya existente en el país, denominada BR-364³⁸. La mayor parte de la información encontrada sobre el tema proviene de los periódicos, lo que puede explicarse por la escasa información pública oficial sobre los rumbos del proyecto y por la falta de oportunidades de participación ciudadana. Las únicas comunicaciones oficiales provienen del proceso de licitación en curso para la contratación de una empresa para la ejecución de proyectos viales y del procedimiento de licenciamiento ambiental.

La ampliación de la carretera BR-364, que hoy desemboca en el municipio de Mâncio Lima (a 670 km de Rio Branco), en Acre, comenzó a discutirse en la década de 1970, durante la dictadura militar brasileña. Su futura implementación ya estaba incluida en el decreto de creación del Parque Nacional Sierra do Divisor, de 1989 (artículo 3, Decreto N° 97.839/1989). Sin embargo, con la inauguración de la Carretera Interoceánica (Carretera del Pacífico), en 2010, que conecta el estado de Acre con la costa peruana, el proyecto parecía olvidado, al menos hasta el inicio del gobierno del presidente Jair Bolsonaro, un entusiasta de la ampliación de dicha carretera (Maisonnaue y Almeida, 25 de abril de 2021).

³⁸ En la actualidad, la BR-364 se inicia en la ciudad de Cordeirópolis (São Paulo/ Brasil) y termina en Mâncio Lima (Acre/Brasil), con cuatro mil doscientos y treinta (4230) kilómetros de largo.

El 25 de septiembre de 2020, ya durante el gobierno del presidente Jair Bolsonaro, la Agência de Comunicação do Governo do Estado do Acre anunció la realización del «II Encontro Brasil/Peru», en el municipio de Cruzeiro do Sul, en Acre. En el evento, según la noticia, se discutió el proyecto de integración de los dos países a través de una nueva carretera que saldría de Cruzeiro do Sul y llegaría a Pucallpa, en Perú, al otro lado de la frontera. Entre los presentes, según la noticia, se encontraban el gobernador del estado de Acre Gladson Cameli, el ministro de Relaciones Exteriores Ernesto Araújo, el ministro de Desarrollo Regional Rogério Marinho y varias otras autoridades públicas, como diputados federales y senadores.

Por otro lado, en noticias publicadas en el sitio web de la Confederação de Associações Comerciais e Empresariais de Brasil (29 de septiembre de 2020), se menciona la presencia no solo de las autoridades públicas, sino también de amplios sectores empresariales. En el encuentro habrían participado miembros de la Federação de Indústrias do Estado do Acre (FIEAC), la Confederação de Associações Comerciais e Empresarias do Estado do Acre (Federacre), empresarios de la región y también del Perú.

Debe resaltarse el hecho de que en ninguna de las dos noticias se menciona que en el encuentro participaron personas afectadas por la construcción de la carretera; tampoco, que asistieron movimientos sociales, asociaciones representativas de pueblos indígenas o comunidades tradicionales ni miembros individuales de pueblos o comunidades. Ello sugiere que la discusión se llevó a cabo sin tomar en cuenta a los grupos que podrían verse profundamente impactados si se concretiza el proyecto.

Esta hipótesis está confirmada en un reportaje del periódico brasileño *Folha de S. Paulo* (Maisonave y Almeida, 25 de abril de 2021), que informó que los líderes indígenas y ribereños entrevistados por el diario no habían sido consultados sobre la carretera hasta aquel momento. El líder indígena Joel Puyanawa, por ejemplo, había señalado al periodista encargado que «hasta hoy, la primera persona que vino a pedirme que hablara sobre la carretera eres tú».

Ahora bien, a partir de la noticia publicada por la «Agência de Comunicação do Governo do Estado do Acre» (2020), el 25 de septiembre de 2020, se pudo extraer las siguientes informaciones acerca del progreso de la carretera:

- (i) Los estudios preliminares ya habían sido realizados por el Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte y el proyecto de la carretera ya debería haberse culminado para finales de 2020;
- (ii) El gobernador del estado de Acre Gladson Cameli declaró que se cuenta con un presupuesto disponible de, aproximadamente, 8,2 millones de dólares (es decir, por parte del Gobierno Federal para la construcción de carreteras en el estado de Acre, además de la carretera que conecta Cruzeiro do Sul (Brasil) con Pucallpa (Perú);
- (iii) La mención, por parte del senador del estado de Acre Márcio Bittar, de realizar futuras misiones al Perú, con delegaciones integradas por diversos sectores interesados, para avanzar en los entendimientos con el país vecino;
- (iv) La confirmación, por parte del ministro de Desarrollo Regional Rogério Marinho, de que el proyecto de construcción vial ya fue presentado y definido por el presidente Jair Bolsonaro y contará con el apoyo del Poder Ejecutivo, quien realizará los esfuerzos necesarios para que los recursos se consignen en el presupuesto del próximo año;
- (v) La comunicación, por parte del vicegobernador del estado de Acre Wherles Fernandes da Rocha, de que el proyecto ejecutivo y el proyecto base ya se encuentran en la fase de conclusión y licitación.

Sobre la base de noticias como las expuestas en esta sección, el Ministerio Público Federal de Brasil (2020), el 29 de octubre de 2020, presentó una petición de apertura de una investigación civil para averiguar irregularidades en el desarrollo del proyecto de interconexión vial, para asegurar que: (i) se les garantice a las comunidades indígenas el derecho a la consulta previa, libre e informada ante cualquier medida que pueda afectarlas directa o indirectamente; (ii) las comunidades aisladas permanezcan fuera de contacto con la sociedad circundante y, por lo tanto, se debe revisar el trazado de la carretera para preservar su aislamiento; (iii) la licencia ambiental sea realizada por el IBAMA; y (iv) la FUNAI participe en el licenciamiento ambiental.

El pedido de apertura de la investigación civil fue acogido y la misma se abrió oficialmente según la noticia publicada por el sitio web oficial del Ministério Público Federal (8 de febrero de 2021). Se estipuló un periodo inicial de un año para que se realice dicha investigación. En esta etapa, se tenía previsto obtener información para apoyar el proceso de toma de decisiones sobre las medidas apropiadas para el proyecto.

Con el fin de obtener más datos sobre el avance de la investigación civil, inicialmente se intentó sostener contacto telefónico y comunicación por correo electrónico con el MPF, pero no hubo respuesta. Por ello, se solicitó a la Sala de Atendimento ao Cidadão, en el sitio web del MPF, información sobre el avance procesal de la representación presentada por la institución y, si fuese posible, que se envíen los documentos procesales. «La respuesta solo llegó el 7 de noviembre de 2021, cuando el proceso de elaboración del informe ya estaba en la fase final de corrección de estilo y diagramación. Por ello, no fue posible analizarla».

En términos de procedimientos oficiales adoptados por el Estado brasileño para la construcción de la carretera, se puede destacar que, a pesar de que aún no existe una ruta efectivamente definida por el Estado brasileño, ya ha sido iniciado el procedimiento de contratación pública (licitación) para la «contratación de una empresa especializada para la elaboración de Estudios y Proyectos de Ingeniería Básica y Ejecutiva con miras a la ejecución de las obras de implantación, pavimentación y adecuación de capacidad y seguridad con eliminación de puntos críticos del tramo proyectado de la carretera BR-364/AC». El edicto público para la contratación fue publicado el 5 de mayo de 2021 y hasta el momento no se concluyó³⁹.

Aparte de la licitación, se inició también el procedimiento de licenciamiento ambiental. En el caso de la carretera objeto de este informe, la competencia para dicho procedimiento recae en el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ya que la obra se refiere a la implementación de una carretera federal que cruza una unidad de conservación federal, el Parque Nacional Sierra do Divisor; ello de conformidad con la Ley Federal Complementaria N° 140/11 (artículo 7, XIV, «d») y el Decreto Federal N° 8437/2015 (artículo 3, I, «a»).

39 La copia íntegra del proceso referente a la licitación pública (Proceso 50600.018493/2020-03, Régimen Diferenciado de Contratación Pública-RDC-Edital 130/2021) se puede consultar en: http://www1.dnit.gov.br/anexo/outros/outros_edital0130_21-00_0.pdf.

Por ello, la reglamentación del procedimiento de licenciamiento ambiental se rige por la [Portaria Interministerial No. 60, de 24 de marzo de 2005](#), la cual establece los procedimientos administrativos que regulan el desempeño de los órganos y las entidades de la Administración Pública federal en procedimientos de licenciamiento ambiental a cargo del IBAMA.

En un primer momento, se ubicó el procedimiento de licenciamiento ambiental de la carretera en la página oficial del IBAMA con el nombre «BR-364/AC - Integração Rodoviária entre Brasil e Peru», pero la única información disponible era que el licenciamiento se encontraba en la fase inicial. No había informaciones detalladas sobre la carretera ni documentos del procedimiento.

Solo fue posible acceder al contenido de dicho procedimiento a través de una solicitud de acceso a la información, de conformidad con la Ley de Acceso a la Información brasileña, ley N° 12.527/2011⁴⁰. A partir de ello, recibimos el enlace del Proceso N° 02001.021172/2020-94, en el Sistema SEI-IBAMA⁴¹.

En Brasil, el procedimiento de licenciamiento ambiental **tiene 9 (nueve) fases principales**⁴², las cuales se detallan a continuación.

40 Conocida como Ley de Acceso a la Información, prevé los procedimientos que deberán observar la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios, con la finalidad de garantizar el acceso a la información prevista en el ítem XXXIII del artículo 5, en el punto II del §3 del artículo 37 y en el §2 del artículo 216 de la Constitución Federal.

41 La copia íntegra del proceso referente a la licencia ambiental se puede consultar en: https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=441620&infra_hash=ad5b3cec116124fc19198e43f1ce7978

42 La información sobre las fases del otorgamiento de licencias ambientales se tomó del sitio web de IBAMA: <http://www.ibama.gov.br/laf/procedimentos-servicos/etapas-do-licenciamento-ambiental-federal>

Tabla 6. Principales fases del licenciamiento ambiental

	FASE	PRINCIPALES MEDIDAS
1	Apertura del proceso	<p>El empresario* necesita llenar el Formulario de Caracterización de Actividad (FCA). La información que este contiene será usada por el IBAMA en los dos pasos siguientes: selección y definición del alcance del proyecto. Luego de enviar la FCA, se inicia un trámite administrativo en el IBAMA. Después, luego de recibir el número del proceso, el empresario debe registrarlo en el portal del Gobierno Federal.</p> <p>*El empresario, en el caso de la carretera que busca conectar Cruzeiro do Sul (Acre, Brasil) con Pucallpa (Ucayali, Coronel Portillo, Perú), es el Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT).</p>
2	Selección y encuadramiento	<p>En esta etapa, el IBAMA evalúa, sobre la base de la información del FCA, si la actividad o la empresa deben ser sometidas a la licencia ambiental federal y, de ser así, define los procedimientos que deben ser adoptados.</p> <p>Primero, se evalúa si la competencia para otorgar la licencia ambiental de la actividad o empresa es federal y si está sujeta al licenciamiento ambiental. Si se concluye que el IBAMA no tiene jurisdicción o que la actividad o empresa no está sujeta al licenciamiento ambiental, se informará al interesado sobre el resultado del análisis y sobre la decisión de cerrar el proceso administrativo.</p> <p>Si la actividad o la empresa están sujetas a la licencia ambiental federal, el IBAMA las clasificará según su potencial de causar degradación ambiental, sobre la base de criterios técnicos, legales y ambientales, así como de acuerdo con su nivel de riesgo asociado, para que se defina el procedimiento por adoptar.</p>
3	Definición del alcance	<p>El IBAMA identifica los impactos ambientales potenciales de la actividad o emprendimiento y los principales aspectos ambientales asociados a estos impactos, los cuales, por lo tanto, también necesitan ser evaluados. Posteriormente, se definen los criterios y el contenido mínimo para la elaboración del estudio ambiental, los cuales se consolidan en un documento denominado término de referencia (TR), que será enviado al emprendedor.</p> <p>El TR puede ser revisado y complementado por el propio empresario, opción que tiene a su disposición. La decisión sobre el contenido final del TR la tomará el IBAMA.</p> <p>Otros órganos podrán ser consultados sobre la necesidad y el contenido de estudios específicos relacionados con la intervención de la actividad o emprendimiento en unidades de conservación*, tierras indígenas**, en territorios quilombolas, en bienes culturales protegidos y en municipios pertenecientes a áreas de riesgo o endémicas para malaria***.</p>

3	Definición del alcance	<p>*En el caso del proyecto objeto de este informe, ya se ha identificado que habrá un impacto en unidades de conservación federales y estatales, de manera que se requiere la actuación del Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), como se verá a continuación.</p> <p>**En el caso del proyecto objeto de este informe, ya se ha identificado que habrá un impacto en tierras indígenas, de manera que se requiere la actuación de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), con un amplio estudio sobre los pueblos indígenas. Ello incluye la identificación, la ubicación y la caracterización de tierras, grupos indígenas, comunidades étnicas restantes y aldeas existentes, con una evaluación de los impactos derivados del proyecto o actividad y con una propuesta de medidas para controlar y mitigar estos impactos en las poblaciones indígenas.</p> <p>***En el caso del proyecto objeto de este informe, ya se ha identificado que habrá un impacto en los municipios pertenecientes a áreas de riesgo o endémicas de malaria, de manera que se requieren estudios y un Informe de Evaluación del Potencial de Malaria bajo responsabilidad de la Secretaría de Vigilancia en Salud (SVS), del Ministerio de Salud (MS). Ello incluye el requerimiento de que el emprendedor lleve a cabo programas dirigidos al control de la enfermedad y sus vectores, los cuales deben ser implementados en las diferentes fases de la actividad o emprendimiento que potencien los factores de riesgo para la aparición de casos de malaria.</p>
4	Elaboración del estudio ambiental	<p>El estudio ambiental presenta la evaluación de impacto ambiental del proyecto a los tomadores de decisiones, agencias involucradas, otras partes directamente interesadas y al público en general. Proporciona, asimismo, una declaración de los impactos potenciales de la actividad o emprendimiento y las medidas ambientales para evitar, reducir, compensar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos. También incluye una conclusión de opinión sobre la admisibilidad ambiental del proyecto, que se presentará al IBAMA, que es el responsable de decidir sobre el otorgamiento o denegación de la licencia ambiental. El estudio ambiental debe ser elaborado de acuerdo con los términos de referencia emitidos por el IBAMA en la etapa anterior.</p>
5	Requisito de licencia	<p>El emprendedor solicita una licencia ambiental con la entrega al IBAMA de los estudios y los planes ambientales, así como otros documentos necesarios para el análisis y la toma de decisiones por parte del IBAMA.</p>
6	Análisis técnico	<p>El IBAMA evalúa los estudios y los planes ambientales, así como otros documentos adjuntos a la solicitud de licencia, incluido el análisis del proyecto a la luz de la legislación ambiental y la evaluación de impactos ambientales. También se evalúan los resultados de las inspecciones técnicas y las posibles consultas públicas, cuyas conclusiones apoyan la decisión final del IBAMA sobre la solicitud de licencia. El IBAMA puede solicitar una declaración a otros órganos involucrados.</p>

7	Toma de decisiones	<u>El IBAMA decide sobre el otorgamiento o la denegación de solicitudes de licencia u otras solicitudes realizadas dentro del alcance del proceso de licencia ambiental.</u> Dentro de esta fase, también se puede solicitar nueva información para respaldar una decisión final, incluida la complementación y la revisión de estudios ambientales o la adecuación del cumplimiento ambiental del proyecto licenciado.
8	Pago	Para obtener la licencia ambiental, es necesario pagar <u>el canon de la licencia y los servicios prestados por el IBAMA</u> , los cuales serán presentados a través de una memoria de cálculo de los montos cobrados.
9	Hacer un seguimiento	<u>El monitoreo es un paso constante durante todo el proceso de licencia, desde el inicio de la instalación del proyecto. La acción principal de este paso es la verificación del desempeño ambiental del proyecto licenciado.</u> Para ello, en esta etapa, el IBAMA audita la implementación de los términos y las condiciones ambientales para la instalación y la operación del proyecto o actividad; asimismo, realiza el monitoreo de los impactos ambientales del proyecto y la evaluación de la efectividad de las medidas de mitigación, para lo cual adopta las acciones correctivas para el tratamiento de las no conformidades identificadas.

Se debe mencionar, además, que la Portaria Interministerial N° 60/2015 establece expresamente mecanismos de participación social, como las audiencias públicas, las consultas públicas y las audiencias con comunidades indígenas. Las audiencias públicas, realizadas por representantes del IBAMA en los procedimientos de licencia federal, deben seguir los lineamientos contenidos en la Resolución del Conama N° 09/1987 y tener como objetivo exponer a las partes interesadas el contenido del estudio de impacto ambiental y su respectivo informe de impacto ambiental, con la finalidad de absolver las dudas y recoger críticas y sugerencias del público. Todos los documentos entregados, redactados y firmados durante las audiencias se adjuntan al acta resumida de la audiencia pública y pasan a formar parte del proceso, siendo considerados en el análisis y en la opinión final del IBAMA sobre la aprobación o la desaprobación del proyecto.

En el caso de la carretera que conectará Cruzeiro do Sul con Pucallpa, el trámite de licencia se encuentra en su **fase inicial** y, hasta el momento, no se ha redactado el término de referencia correspondiente. De hecho, el procedimiento se encuentra en la fase de «Definición de Alcance» (fase 3), con Opinión Técnica N° 184/2020-COTRA / GGLIN / DILIC (Proceso 02001.021172 / 2020-94 - doc. 8424888), emitida el 28 de septiembre de 2020.

En cuanto a los **riesgos potenciales derivados del proyecto, el análisis técnico inicial del IBAMA** ya ha señalado los siguientes: **(1)** en cuanto a la vegetación; **(2)** la región tiene una alta incidencia de malaria, hepatitis y leishmaniasis, además de otras enfermedades; **(3)** ante la posibilidad de impactar directamente una unidad federal de conservación de protección integral y tierras indígenas; **(4)** el hecho de que no existe una disposición legal para la implementación de una carretera en una unidad de conservación de protección integral; **(5)** la apertura de una carretera que terminaría cerca del parque traería enormes daños ambientales, como ocupación ilegal de tierras, deforestación, caza e invasión de dicho territorio, sin que necesariamente se cumplan los beneficios de su construcción (que se reduce a la interconexión con el océano Pacífico). Incluso, este posible impacto positivo es dudoso. Sobre este aspecto, se debe considerar que la implementación de carreteras y ramales es el principal vector de deforestación ilegal en la Amazonía, ya que el fácil acceso conduce a la ocupación irregular y la tala ilegal.

Luego de emitir la opinión técnica antes mencionada, como parte del trámite de licenciamiento ambiental por el IBAMA, se identificó una posible superposición de dos marcos legales: el primero, previsto en el Decreto N° 97.839/1989, que creó el Parque Nacional Sierra do Divisor, dado que el artículo 3° autoriza la futura implementación del trazado de la BR-364, con lo cual se recortan los límites del parque, y, el segundo, previsto en la Ley N° 9.985/2000, que creó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), puesto que en el artículo 2°, VI, se establece que las unidades de conservación integral, como el Parque Nacional Sierra do Divisor, están destinadas a mantener los ecosistemas libres de alteraciones causadas por la interferencia humana, de modo que solo se permite el uso indirecto de sus atributos naturales.

Tal superposición de marcos legales generó la necesidad de consulta legal al fiscal federal especializado que actúa en el IBAMA, lo que sucedió el 21 de octubre de 2020 a través del Oficio N° 432/2020 / DILIC (Procedimiento 02001.021172 / 2020-94-doc. 8597658). Hasta la fecha, no hay respuesta por parte de la Fiscalía Federal Especializada, incluso después de dos reiteraciones.

El 24 de agosto de 2021, mediante Oficio 593/2021 / CGLIN / DILIC (Procedimiento 02001.021172 / 2020-94-doc. 10680150), la Diretoria de Licenciamento Ambiental del IBAMA agregó la siguiente pregunta a la consulta al ICMBio sobre la mencionada superposición de marcos legales: ¿existe algún impedimento para el licenciamiento

ambiental del trazado de la carretera en vista de la publicación de la Ley SNUC, considerando que esta ley fue publicada con posterioridad al mencionado decreto?

Menos de diez (10) días después, el ICMBio agregó la Opinión No. 00165/2021/CPAR/PFE-CIMBIO/PGF/AGU (Procedimiento 02001.021172 / 2020-94-doc. 10831751), en la que contesta la pregunta del IBAMA:

[...] 1. ¿existe algún impedimento para la licencia ambiental del trazado de la carretera en vista de la publicación de la Ley SNUC, considerando que esta ley fue publicada con posterioridad al mencionado decreto?

28. Respuesta. Al principio sí. Los artículos 7 y 11, ambas de la Ley SNUC, establecen expresamente que las unidades de conservación de protección plena, grupo en el que se incluye el Parque Nacional, solo permiten el uso indirecto de sus recursos naturales, lo que aparentemente hace que el proyecto vial sea incompatible con la finalidad protectora ambiental de la zona. Sin embargo, a raíz del anterior pronunciamiento legal emitido en el ámbito del PFE-ICMBio, se admite la implementación de las estructuras necesarias para el manejo del área ambientalmente protegida, sin que en la ley se mencione cuáles serían. Por lo tanto, correspondería al organismo/entidad responsable del manejo del área protegida definir qué estructuras serían necesarias para cumplir con estos objetivos, lo cual es una atribución eminentemente técnica y no legal.

29. Sin embargo, el caso concreto presenta la peculiaridad contenida en el artículo 30 del Decreto N° 97.839, del 16 de junio de 1989, de creación de la unidad de conservación, que establece expresamente la autorización para la futura implementación del tramo de la BR-364 que corta los límites de este Parque Nacional, el cual debe observar, a tal efecto, todas las medidas de protección ambiental y compatibilidad del trazado con las características naturales de la zona.

2. ¿La superveniencia de la Ley SNUC terminó por la expiración del artículo 3 del Decreto N° 97.839/1989?

30. Respuesta. No nos parece. La regla contenida en el artículo 30 del Decreto N° 97.839, del 16 de junio de 1989, que creó el Parque Nacional Serra do Divisor, parece ser aparentemente incompatible con la Ley N° 9.985 / 200, que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (artículos 70 y 11). Sin embargo, **el impacto ambiental del área que integra**

la unidad de conservación se producirá de manera parcial y restringida, con autorización expresa para la futura implementación del tramo de la BR-364 que corta los límites de este Parque Nacional, y para tal fin, todas las medidas de protección ambiental y compatibilidad de la ruta con las características naturales de la zona.

31. Como se infiere de la naturaleza jurídica de cada uno de los dispositivos normativos en referencia, el decreto de creación de una unidad de conservación constituye un acto administrativo de efecto concreto e inmediato utilizado por el Jefe del Ejecutivo para transmitir competencia material específica, contraria a las normas de la ley SNUC que tienen un carácter genérico y abstracto. En este sentido, a pesar de la aparente incompatibilidad entre las normas, considerando la diferente naturaleza jurídica entre el Decreto de Creación de la UC y la Ley SNUC, no nos parece que se haya producido una derogación de la norma que autoriza la implementación de un tramo de BR-364 en el área de un medio ambiente protegido.

32. Sin embargo, aun considerando la disposición mencionada en el decreto vigente, su vigencia y efectividad requieren una evaluación técnica por parte del organismo/entidad responsable de la gestión de la unidad de conservación para la autorización de la empresa/actividad vial, debiendo observarse, a tal efecto, todas las medidas de protección medioambiental y la compatibilidad del recorrido con las características naturales de la zona. Por lo tanto, corresponde a la agencia/entidad responsable de la administración de la unidad federal de conservación evaluar técnicamente la factibilidad y las condiciones para la autorización del proyecto/actividad vial en cuestión.

33. Por otro lado, si el ICMBio técnicamente concluye que es absolutamente inuible y/o imposible conciliar el emprendimiento/actividad vial con los objetivos de la unidad federal de conservación de protección total, nada impide la propuesta de desafección ambiental del área afectada. Cuestión que corresponde al ámbito eminentemente discrecional de la Administración, dentro del ámbito de conveniencia y oportunidad del Poder Público para la toma de decisiones en la materia (el resaltado es nuestro).

En resumen, el entendimiento del ICMBio se firmó en el sentido de que el trámite de licencia ambiental puede continuar en virtud de la disposición expresa contenida en el decreto que instituyó el Parque Nacional Serra do Divisor, con una evaluación técnica por parte del organismo/entidad responsable de la gestión de la unidad de conservación para la autorización de la empresa/actividad vial, así como con la elaboración de un término de

referencia y con la obligación de que el estudio de impacto ambiental deba ser presentado al ICMBio después, para el procedimiento de autorización.

A pesar de las justificaciones presentadas en el citado dictamen, no nos parece que este se ajuste a los contornos actuales del derecho ambiental brasileño. En primer lugar, es importante aclarar que el Decreto N° 97.839, del 16 de junio de 1989, no es un acto legislativo autónomo. En el momento de su creación, el citado decreto estaba directamente vinculado al mandato del artículo 5° de la Ley N° 4.771, del 15 de septiembre de 1965 (antiguo Código Forestal), que fue expresamente derogado por el artículo 60 de la Ley N° 9.985, del 18 de julio de 2000, que, a su vez, «regula el artículo 225, § 1º, incisos I, II, III y VII de la Constitución Federal, establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza y dicta otras disposiciones».

En este sentido, vale la pena reproducir lo que dice la Constitución brasileña en el artículo 225, §1º, III, mencionado por la Ley N° 9.985/2000:

Art. 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, un bien de uso común del pueblo y esencial para una calidad de vida saludable, y es deber del Poder Público y de la comunidad defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

§ 1. Para garantizar la efectividad de este derecho, el Poder Público tiene la obligación de [...]

III - definir, en todas las unidades de la Federación, los espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos, siendo su alteración y supresión sólo permitida por la ley, quedando prohibido cualquier uso que comprometa la integridad de los atributos que justifican su protección

Por lo tanto, el artículo 3º del decreto de creación del Parque Nacional de la Serra do Divisor, que es una norma infralegal, no puede anular el inciso III del artículo 225 de la Constitución Federal de 1988 y la Ley 9.985/2000 que reglamentó directamente el citado dictamen constitucional. Específicamente, los artículos 7º y 11 de la Ley 9.985/2000 son los parámetros normativos actualmente vigentes en el país que deben ser considerados para el análisis del proyecto uial objeto de este informe, citados a continuación, además del Decreto N° 4.340, del 22 de agosto de 2002, que regula esta ley.

Art. 7. Las unidades de conservación que integran el SNUC se dividen en dos grupos, con características específicas:

I - Unidades de protección integral;

II - Unidades de uso sostenible.

§ 1º. La finalidad básica de las Unidades de Protección Integral es la preservación de la naturaleza, y solo se permite el aprovechamiento indirecto de sus recursos naturales, con excepción de los casos previstos en esta Ley.

§ 2º. El objetivo básico de las Unidades de Uso Sostenible es compatibilizar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de una parte de sus recursos naturales.

Como se analizará a lo largo de este informe, el Parque Nacional de la Serra do Divisor es una unidad de protección integral, cuya regulación se da sobre la base de la Ley N° 9.985/2000:

Art. 11. El objetivo básico del Parque Nacional es preservar ecosistemas naturales de gran relevancia ecológica y belleza paisajística, posibilitando la investigación científica y el desarrollo de actividades de educación e interpretación ambiental, de recreación en contacto con la naturaleza y de turismo ecológico.

§ 1º. El Parque Nacional es de titularidad y dominio públicos, y las zonas privadas incluidas en sus límites serán expropiadas, de acuerdo con la ley.

§ 2º. La visita del público está sujeta a las normas y restricciones establecidas en el Plan de Gestión de la unidad, a las normas establecidas por el organismo responsable de su administración y a las establecidas por reglamento.

§ 3º. La investigación científica depende de la autorización previa del organismo responsable de la gestión de la unidad y está sujeta a las condiciones y restricciones establecidas por éste, así como a las previstas en la normativa.

§ 4º. Las unidades de esta categoría, cuando sean creadas por el Estado o el Municipio, se denominarán, respectivamente, Parque Estatal y Parque Natural Municipal.



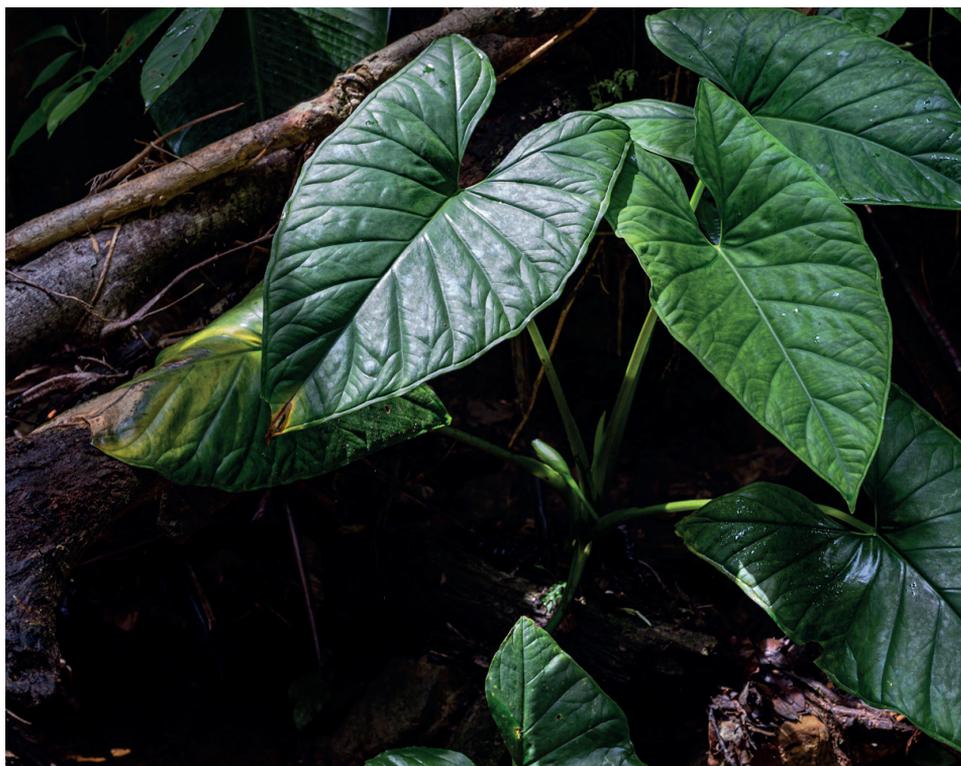
En resumen, no parece correcto afirmar que el artículo 3º del decreto de creación del Parque Nacional de la Serra do Divisor siga siendo válido y aún esté vigente en virtud de la Ley N° 9.985/2000. Pero esta no es la única amenaza legal para el Parque Nacional de la Serra do Divisor en el lado brasileño. El proyecto de ley N° 6.024/2019, de autoría de la diputada federal Mara Rocha, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) de Acre, pretende cambiar «los límites de la Reserva Extractiva Chico Mendes, ubicada en los municipios de Assis Brasil, Brasiléia, Capixaba, Epitaciolândia, Rio Branco y Sena Madureira, en el estado de Acre» y modificar la categoría del Parque Nacional Serra do Divisor, que pasará a ser un área de protección ambiental, que forma parte del grupo de unidades de uso sostenible, con menor protección al medio ambiente del área afectada, tal como se señala en el artículo 7º., §2º, de la Ley N° 9.985/2000⁴³.

En la justificación del proyecto de Ley N° 6.024/2019, la diputada federal Mara Rocha defiende que:

43 Según el Portal de la Câmara dos Deputados, el estado actual del trámite del proyecto de ley es: A la espera del informe de la Relatoría en la Comisión de Integración Nacional, Desarrollo Regional y de la Amazonía (CINDRA). Información disponible en: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2229754>

El Parque Nacional de la Sierra del Divisor es una zona importante para el estado de Acre, ya que es la única región del estado que tiene rocas que se pueden extraer y utilizar en la construcción civil, fomentando así el desarrollo económico del estado y abaratando las obras públicas que tanto necesitan los habitantes del estado.

Al situar el proyecto de construcción de la carretera Cruzeiro do Sul-Pucallpa en la perspectiva de las grandes cuestiones ambientales brasileñas contemporáneas, vemos que este asunto se utiliza como parte de las estrategias de desmantelamiento de la política de protección ambiental en Brasil, que incluyen, por ejemplo, proyectos de ley que amenazan con reglamentar las ocupaciones irregulares de tierras, cambiar las normas de demarcación de tierras indígenas y liberar la minería en estas tierras, flexibilizar la concesión de bosques públicos, entre otras medidas que analizaremos a continuación, las cuales están directamente relacionadas con el tema de este informe.



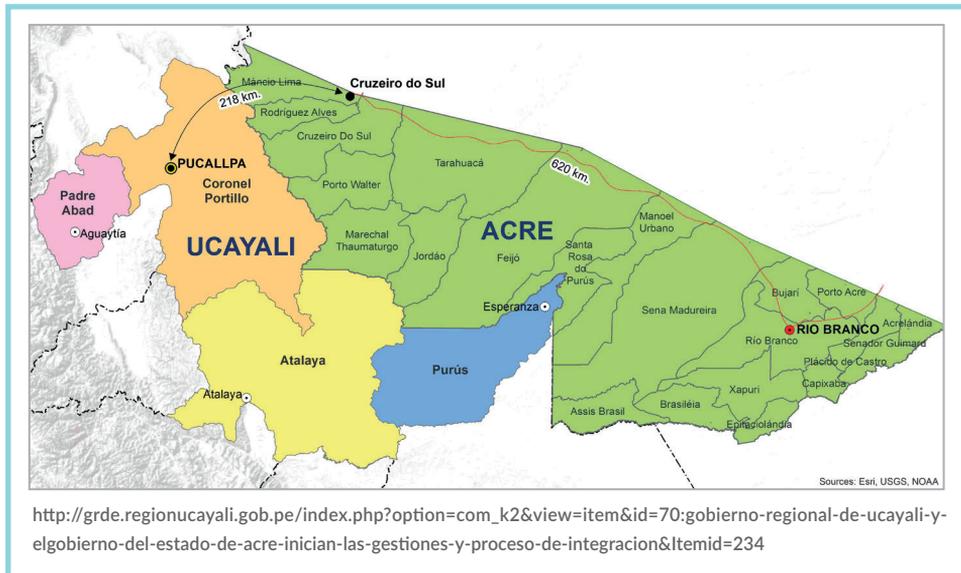
2.4. El trazo de la carretera Brasil-Perú

No existe, hasta la fecha, un trazo definido que conecte Cruzeiro do Sul (Acre/Brasil) a Pucallpa (Ucayali, Perú). En el caso del Perú, solo se identifica una imagen con la ubicación de la región de Ucayali y del estado de Acre en el proyecto de ley N° 6486, sin la definición de ningún elemento técnico. Sin embargo, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), tomando como base otros antecedentes, presenta un mapa con alternativas viales. En el caso de Brasil, hay informaciones oficiales sobre la ruta, pero son mutuamente excluyentes.

En lo que se refiere al lado peruano, el 4 de octubre de 2019, Francisco Pezo Torres, gobernador regional de Ucayali y Wherles Fernandes da Rocha, vicegobernador del estado de Acre, suscribieron la Declaración de Interés para la Conectividad Multimodal de Pucallpa (Perú) y Cruzeiro do Sul (Brasil). Mediante esta iniciativa se busca priorizar la construcción de una carretera o vía férrea que conecte ambas ciudades, la cual tendrá una extensión aproximada de doscientos treinta kilómetros. Además, dicha carretera estará ligada a otra vía que conecte ambas ciudades a cualquier puerto de la costa del océano Pacífico (Callao, Chancay, Chimbote o Salaverry). Finalmente, según la declaración (2019), este nuevo tramo de carretera podrá extenderse hasta por mil kilómetros, aproximadamente. Pese a lo anterior, y como es lógico, la declaración no contiene una propuesta de trazo de la carretera entre ambas localidades.

Por otro lado, el dictamen del proyecto de ley 6486 únicamente se limita a adjuntar una imagen en la que se aprecia la ubicación de la región de Ucayali y del estado de Acre, así como la distancia geográfica entre ambos (aproximadamente, doscientos dieciocho kilómetros):

Figura 1. Ubicación de la región Ucayali y del estado de Acre



Fuente: Gerencia Regional de Desarrollo Económico de Ucayali.

Sin embargo, dicha iniciativa tampoco contiene elementos técnicos que propongan una alternativa de trazo de carretera, lo que también fue notado por las entidades del Poder Ejecutivo consultadas por el Congreso.

En línea con lo anterior, el SERNANP señala que:

[...] en la Autógrafa de la Ley [es decir, la Autógrafa del PL 6846] no se contempla una ruta que permita advertir posible superposición sobre las áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento y las áreas de conservación regional; del mismo modo, en la referida norma no se precisa los modos de transporte a emplearse entre ambos países que ayude a determinar un posible trazo o su recorrido. (SERNANP, 2021c, p. 2)

A pesar de ello, el SERNANP concluye, sobre la base de otros antecedentes entre 1965 y 2011 —en los que se buscó construir infraestructura vial sobre la misma zona—, que existen tres posibles alternativas de vía, de las cuales dos atraviesan el Parque Nacional Sierra del Divisor, área natural protegida en la que se encuentra restringido el desarrollo de infraestructura nueva (SERNANP, 2021c, p. 3). Como se aprecia en la siguiente imagen, las alternativas 1 y 2 cruzan dicha ANP:

Figura 2. Alternativas de vía



Fuente: SERNANP (2021c, p. 4).

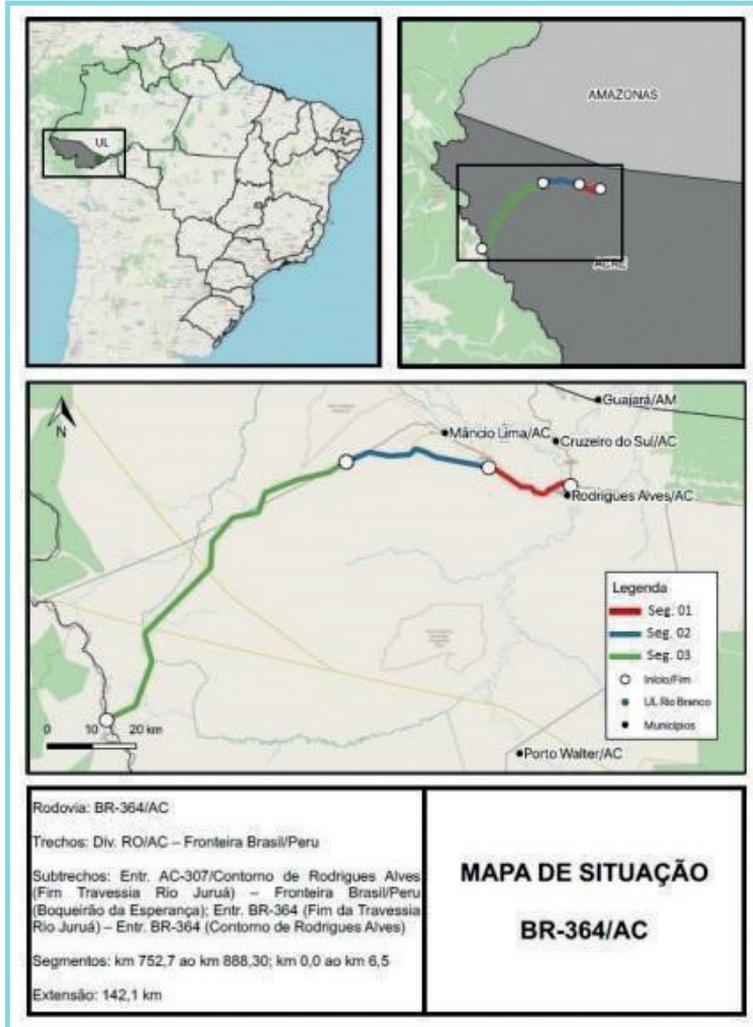
Debe tenerse en cuenta, además, que las preocupaciones expuestas únicamente involucran al lado peruano de la carretera, con lo cual aún no se visibiliza el impacto definitivo de dicha vía en el ámbito internacional.

En el caso brasileño, el procedimiento de contratación pública (licitación) para la «contratación de una empresa especializada para la elaboración de Estudios y Proyectos de Ingeniería Básica y Ejecutiva con miras a la ejecución de las obras de implantación, pavimentación y adecuación de capacidad y seguridad con eliminación de puntos críticos del tramo proyectado de la carretera BR-364/AC» estima que el trazado de la nueva carretera será de 142,10 kilómetros de extensión.

El trazo está subdividido en tres tramos con el objetivo de conectar el municipio Rodrigues Alves (Acre/Brasil) con el municipio Boqueirão da Esperança, un hito ubicado en la frontera

Brasil-Perú, según especificaciones contenidas en el término de referencia (Proceso 50600.018493/2020-03-doc. 8036895) de la licitación pública⁴⁴:

Figura 3. Mapa de la situación

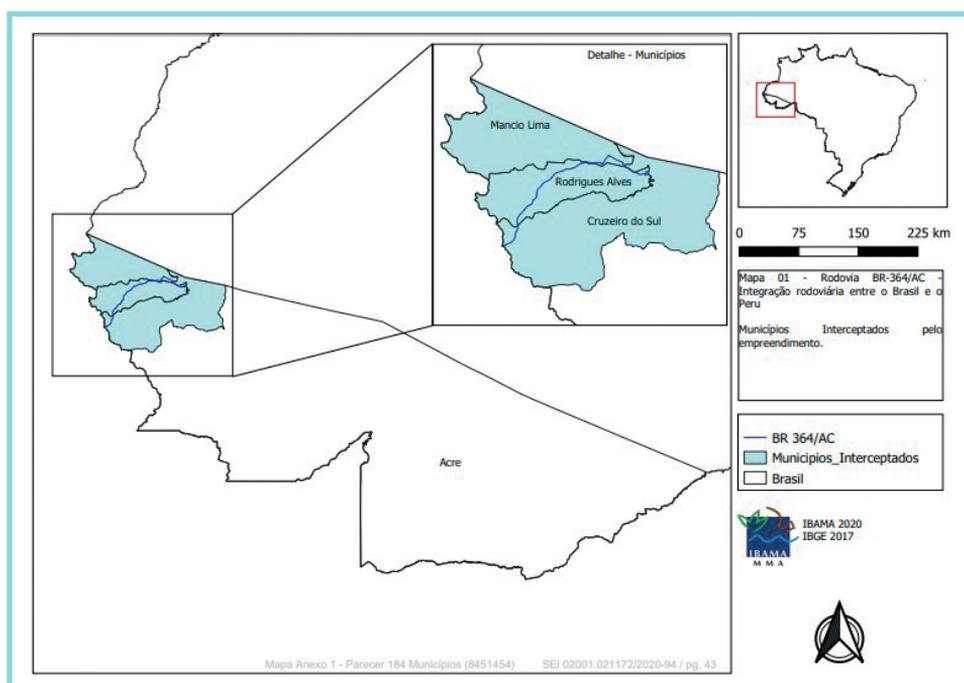


Fuente: extraído del término de referencia-Aviso 0130/21-00-DNIT-Régimen Diferenciado de Contratación Pública (RDC). DNIT (2020b).

⁴⁴ El término de referencia es el documento que orienta y limita la actuación de la Administración Pública en el procedimiento de contratación pública. Actualmente, el asunto se encuentra regulado por la Ley Federal N° 8.666/93, vigente hasta abril de 2023, cuando será reemplazada íntegramente por la Ley Federal N° 14.133/21.

Contradictoriamente, el propio Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT), a quien incumbe llevar a cabo la licitación, al completar el Formulário de Caracterização da Atividade, que inicia el trámite de licenciamiento ambiental con el IBAMA, indicó que el tramo por construir tiene una longitud de 158,3 kilómetros (6,5 km para pavimentar más 151,8 km para implantar) que pasan por tres municipios del estado de Acre (Mâncio Lima, Rodrigues Alves y Cruzeiro do Sul).

Figura 4. Indicación de los municipios interceptados por el IBAMA-Proceso 02001.021172/2020-94

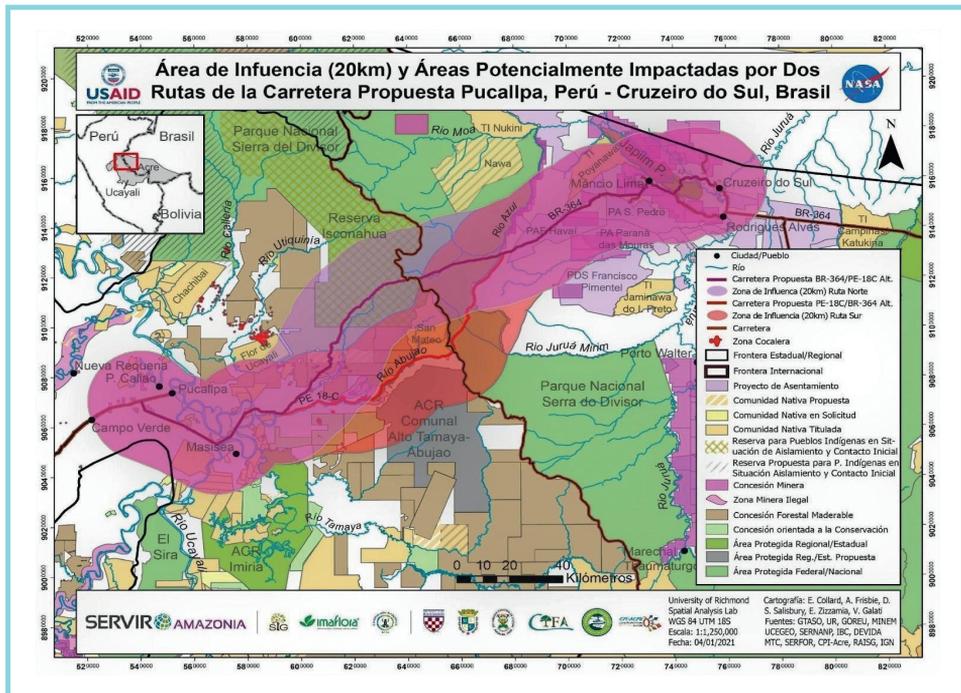


Fuente: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis-IBAMA (2020).

De este modo, lo que se evidencia es que las propias informaciones oficiales sobre el trazado de la carretera se contradicen. No hay coherencia ni consistencia en las informaciones y, por lo tanto, no hay cómo mensurar adecuadamente los posibles impactos en caso de que se haga la interconexión vial.

Para poder proyectar los impactos en ambos países, Frisbie y otros geógrafos de la Universidad de Richmond (2021, p. 3) investigaron dos posibles rutas y observaron una zona de influencia de veinte kilómetros alrededor de las carreteras propuestas. Mientras el Gobierno brasileño promueve la extensión de la carretera BR-364 hasta la frontera, su par peruano promueve la PE-18C, que llegaría a la frontera 32 kilómetros al sur de la propuesta de Brasil, como se ve en el mapa siguiente:

Figura 5. Las dos rutas de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul



Nota. Las dos rutas de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y sus zonas de influencia (áreas transparentes) cruzan y se superponen tanto con parques nacionales y comunidades nativas como con concesiones maderables, concesiones mineras, y proyectos de asentamiento.

Fuente: Frisbie et al. (2021).

En la ilustración 5 es posible destacar que las dos rutas de propuestas cruzarán bosques, ríos, tierras indígenas tituladas, casi todos los tipos de áreas protegidas estatales y federales y otras áreas sensibles (Frisbie et al., 2021, p. 3). En ese sentido, los posibles impactos de la carretera sobre el medio ambiente «aumentan la deforestación; aumentan la temperatura; secan los bosques; promueven la ocurrencia de incendios forestales; interfieren con la

mouilidad de la fauna; ponen en peligro la fauna que cruza las carreteras y contaminan las plantas y los animales» (2021, p. 3).

Es decir, a pesar de que sin los trazos definitivos no sea posible valorar el impacto integral de la obra, ya se puede establecer, a partir de posibles rutas, que la construcción de la carretera producirá un gran impacto ambiental y social. Por ello, incumbe a los dos Estados adoptar las medidas necesarias para mitigar los impactos o, incluso, renunciar a la propuesta de interconexión vial.

2.5. Acciones de las clínicas

2.5.1. Acciones de la Clínica Ambiental PUCP

Para la elaboración de este informe, la Clínica Ambiental PUCP ha realizado una labor de investigación jurídica sobre los posibles impactos del PL 6486, en coordinación con la Clínica de Derechos Humanos e Derecho Ambiental de la Universidad del Estado del Amazonas, mediante una serie de reuniones grupales virtuales. Los resultados obtenidos están detallados a lo largo de este texto.

Ahora bien, entre las primeras acciones realizadas por la Clínica Ambiental PUCP se efectuó un análisis exhaustivo del expediente parlamentario del PL 6486. En ese sentido, se presentaron alrededor de veinte solicitudes de acceso a la información pública, con la finalidad de profundizar en el estado situacional y el trasfondo de dicha iniciativa legislativa. La finalidad de las solicitudes fue obtener los pronunciamientos institucionales de los entes del Poder Ejecutivo que fueron consultados por el Congreso como parte de la tramitación del PL 6486. Además, se solicitó información sobre la existencia de precedentes o casos similares de proyectos de infraestructura vial en la Amazonía y, particularmente, en la región Ucayali, entre los que destacaron el Proyecto de Construcción de la Carretera Binacional Pucallpa (Perú)-Cruzeiro Do Sul (Brasil) y el Proyecto Tren Bioceánico.

Asimismo, se sostuvieron reuniones virtuales y telefónicas con especialistas y profesionales en materia ambiental y parlamentaria. En esa línea, se mantuvo comunicación con el

Ministerio del Ambiente, para consultar sobre las implicancias de los proyectos de infraestructura en la Amazonía y acerca del desarrollo de la criminalidad ambiental. Además, conversamos con Lissette Vásquez, adjunta al Defensor del Pueblo para Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, sobre las posibles implicancias sociales y ambientales de la aprobación del PL 6486, a partir de la postura institucional de la Defensoría en este caso.

Por otra parte, también dialogamos con César Ponce, asesor del excongresista Alberto de Belaunde durante el periodo legislativo 2020-2021, quien nos brindó su testimonio personal durante la tramitación y el debate del PL 6486 en el Pleno del Congreso. Finalmente, conversamos con Lizardo Cauper, expresidente de la Aidesep, para recabar su testimonio en calidad de representante de una organización indígena de la región Ucayali y habitante de la ciudad de Pucallpa, zona de especial importancia para el PL 6486.

2.5.2. Acciones de la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental de la Universidade do Estado do Amazonas

La Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, a su vez, presentó cinco (5) solicitudes de información pública a órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal, sobre la base de la Ley de Acceso a la Información (Ley N° 12.527/2011). Dos de las solicitudes se dirigieron al Ministério do Meio Ambiente; una, al Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; uno, al Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT); y otro, al Ministério Público Federal.

En un primer momento, se solicitó al Ministério do Meio Ambiente el acceso al Catálogo de Plantas de Áreas Protegidas do Brasil, en particular, a la lista con información sobre las especies que habitan en el Parque Nacional Sierra do Divisor. La solicitud fue enviada internamente al Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que remitió los enlaces de acceso al catálogo. La segunda solicitud que se hizo al Ministério do Meio Ambiente fue el acceso al 6° Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, que se envió en respuesta.

Por otro lado, en la petición dirigida al IBAMA, a su vez, se requirió el acceso a documentos sobre el trámite de licenciamiento ambiental para la integración vial entre Perú y Brasil.

Como respuesta, se envió un enlace de acceso externo a todo el procedimiento. Finalmente, en la petición solicitada al DNIT se preguntó qué criterios se utilizaron en el proceso de licitación para definir qué territorios indígenas serían impactados por la ejecución de la obra. En respuesta, se dieron instrucciones para consultar la información requerida en enlaces externos.

Adicionalmente, intentamos contactarnos por teléfono y por correo electrónico con algún área del Ministério Público Federal con competencias en Cruzeiro do Sul, para que enviara una copia de la investigación realizada por la institución para indagar sobre la existencia de irregularidades en la construcción de la carretera, pero no hubo respuesta. Por ello, el 6 de octubre de 2021, se solicitó a la Sala de Atendimento ao Cidadão, en el sitio web del Ministério Público Federal, información sobre el avance procesal de la investigación y, si fuese posible, que se enviaran los documentos procesales. La respuesta solo llegó el 7 de noviembre de 2021, cuando el proceso de elaboración del informe ya estaba en la fase final de corrección de estilo y diagramación. Por ello, no fue posible analizarla.





Capítulo 3

Los convenios internacionales en materia de biodiversidad y cambio climático y sus implicancias en los ordenamientos jurídicos de Brasil y Perú

3.1. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) es un tratado medioambiental celebrado por los países durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro, en 1992. Así, por primera vez en el régimen jurídico internacional se reconoce que la conservación de la diversidad biológica es una preocupación común de la humanidad y, también, una parte integral del proceso de desarrollo (Roma y Corarin, 2016, p. 253).

Tanto el Perú como Brasil han ratificado el mencionado convenio y se encuentran obligados a su cumplimiento. El Perú ratificó el CDB mediante la resolución legislativa 26181, el 30 de abril de 1993, y entró en vigor en diciembre del mismo año. Por su lado, en Brasil la ratificación se realizó en 1994, tras la aprobación del Convenio por parte del Congreso Nacional mediante el Decreto Legislativo N° 2 del 3 de febrero de ese año y entró en vigor en el Estado a partir del 29 de mayo de 1994, posteriormente, fue promulgado por el Decreto N° 2.519 del 16 de marzo de 1998 (Roma y Corarin, 2016, p. 263).

Los tres objetivos principales del CDB (1992) son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos (artículo 1). Para este estudio es prioritario destacar la importancia de los dos primeros objetivos, que están entrelazados, dado que se acepta generalmente que la noción de conservación incluye el uso sostenible. Así, a lo largo del texto, estos objetivos se traducen en compromisos y son necesarios para la aplicación del Convenio en los Estados.

El artículo 2 del CDB señala que la diversidad biológica comprende «la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte». Así pues, la implementación del Convenio cobra especial relevancia en países como el Perú y Brasil debido a la gran biodiversidad que estos poseen. Por un lado, de las 104 zonas de vida en el planeta 84 se ubican en el Perú y el país se encuentra dentro de los 17 países con mayor diversidad biológica (MINAM, 2010). Asimismo, Brasil posee cerca del 13% de todas las formas de vida existentes en la actualidad (Roma y Corarin,

2016, p. 254). Lo mencionado nos lleva a reflexionar sobre la enorme responsabilidad que los dos países tienen para conservar y legar esta riqueza biológica.

3.2. Las medidas de implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica en Brasil y Perú

En cuanto a la aplicación del CDB en el ámbito nacional, destacan la creación de normas legales y reglamentarias, el establecimiento de puntos focales nacionales y la implicación directa de las instituciones. Por un lado, en Brasil, algunas normas están perfectamente alineadas con los objetivos del Convenio, como el Decreto N° 1.354/ 1994, que estableció el Programa Nacional de Diversidad Biológica (Pronabio), para orientar la elaboración y la aplicación de la Política Nacional de Biodiversidad, así como la efectividad de los compromisos asumidos por el país con el Convenio, a través de la promoción de la asociación de la sociedad civil y el poder público y el Decreto N° 4.339/ 2002 con los principios y las directrices para la aplicación de la Política Nacional de Biodiversidad (Roma y Corarin, 2016, p. 263).

En el caso de Perú, la Constitución Política (1993) establece la obligación del Estado de «promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas» (artículo 68). Es en concordancia con lo mencionado y con las disposiciones del CDB que, solo a modo de ejemplo, se tiene la ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y su reglamento, decreto supremo 019-2009-MINAM. Esta concuerda con lo dispuesto en el artículo 14 numeral b) del CDB, en el que se exhorta a los países a establecer «procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos».

Asimismo, se tiene el plan de acción actualizado de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021, aprobado mediante decreto supremo 004-2021-MINAM, enfocado en la gestión de la diversidad biológica. Lo señalado se relaciona con el artículo 6 literal a) del CDB, en el que se indica que las partes deberán elaborar «estrategias, planes o

programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, [...], las medidas establecidas en el presente Convenio».

No debe olvidarse que la implementación de una adecuada legislación en materia ambiental y acorde con las disposiciones del Convenio es vital para el cumplimiento de los objetivos mencionados y los compromisos asumidos, pues esta obligará a que los países tomen en cuenta los impactos ambientales ocasionados. Así, la Convención sobre Diversidad Biológica, en el documento titulado *Mainstreaming of Biodiversity in the Infrastructure Sector*, señala que, para planificar y mitigar los posibles impactos del desarrollo de infraestructuras en el ámbito de proyectos, es sumamente importante la existencia de una legislación nacional que obligue a utilizar evaluaciones de impacto ambiental y social eficaces, transparentes y rigurosas, así como evaluaciones ambientales estratégicas (2018, párr.19).

3.2.1. El sistema de áreas protegidas en ambos países

La creación de áreas protegidas es una de las principales formas de contribuir con la conservación in situ de la diversidad biológica; es así que su afectación incide en el cumplimiento de los objetivos del Convenio. El CDB señala que un área protegida es «un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación» (artículo 2). Asimismo, en los incisos a y d del octavo artículo del Convenio se señala, respectivamente, que el Estado parte debe establecer un sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica y promover la protección de los ecosistemas, los hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en su entorno natural (Ministério do Meio Ambiente, 2000, p. 11).

Por un lado, en Brasil se destaca la Ley N° 9.985/2000, que establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). En general, el SNUC regula la gestión ambiental de las áreas protegidas en todo el territorio nacional; dispone cuáles son las normas generales de gestión, el régimen legal de uso, las modalidades de conservación; y contribuye a la preservación y la restauración de la diversidad de los ecosistemas naturales (Santelli, 4 de junio de 2020). Mediante este sistema, las unidades de conservación se dividen en dos grupos: Unidades de Protección Integral (PI) y Unidades de Uso Sostenible (US). La principal

diferencia entre ambas radica en el tipo de uso permitido de los recursos naturales. Según la Ley N° 9.985 de 2000, las Unidades de Uso Sostenible buscan compatibilizar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de sus recursos naturales, el objetivo de las Unidades de Protección Integral es preservar la naturaleza, de manera que solo se admite el uso indirecto de sus recursos naturales.

En total, hay doce categorías de unidades de conservación (UC) divididas entre los dos grupos mencionados: Protección Integral y Uso Sostenible. La siguiente tabla muestra las categorías y sus grupos según el Sistema Nacional de Unidades de Conservación.

Tabla 7. Las doce categorías de unidad de conservación y su respectiva clasificación

Unidades de Protección Integral	Unidades de Uso Sostenible
Estación Ecológica	Área de Relevante Interés Ecológico
Monumento Natural	Área de Protección Ambiental
Parque Nacional	Floresta Nacional
Refugio de Vida Silvestre	Reserva Extractiva
Reserva Biológica	Reserva de Fauna
	Reserva de Desarrollo Sostenible
	Reserva Privada del Patrimonio Natural

Nota. Elaborada según las informaciones de la Ley N° 9.985/2000 de Brasil.

En la figura 6, la parte coloreada en verde representa las Unidades de Conservación en el estado de Acre, Brasil y el trazo azul corresponde a la zona prevista para la ampliación de la carretera federal BR-364. A partir de ello, se observa que dos categorías de unidades de conservación están amenazadas por la construcción de la carretera que une Cruzeiro do Sul con Pucallpa, en el Perú: el Parque Nacional Serra do Divisor en el Área de Interés Ecológico Relevante Japiim Pentecoste.

Sierra del Divisor, ANP que podría verse afectada, pertenece a este nivel (ley 26834, artículo 3). De igual forma, se indica que las áreas naturales protegidas de administración nacional conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAMPE) y estas son administradas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP, s.f.). Estas áreas se dividen, según el artículo 22 de la mencionada ley, en diez categorías: parques nacionales, santuarios nacionales, santuarios históricos, reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza y áreas de conservación regionales.

Asimismo, las ANP pueden ser áreas de uso indirecto o directo. Según el artículo 21 de la mencionada ley, estas poseen la siguiente definición:

Áreas de uso indirecto. Son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto los parques nacionales, santuarios nacionales y los santuarios históricos.

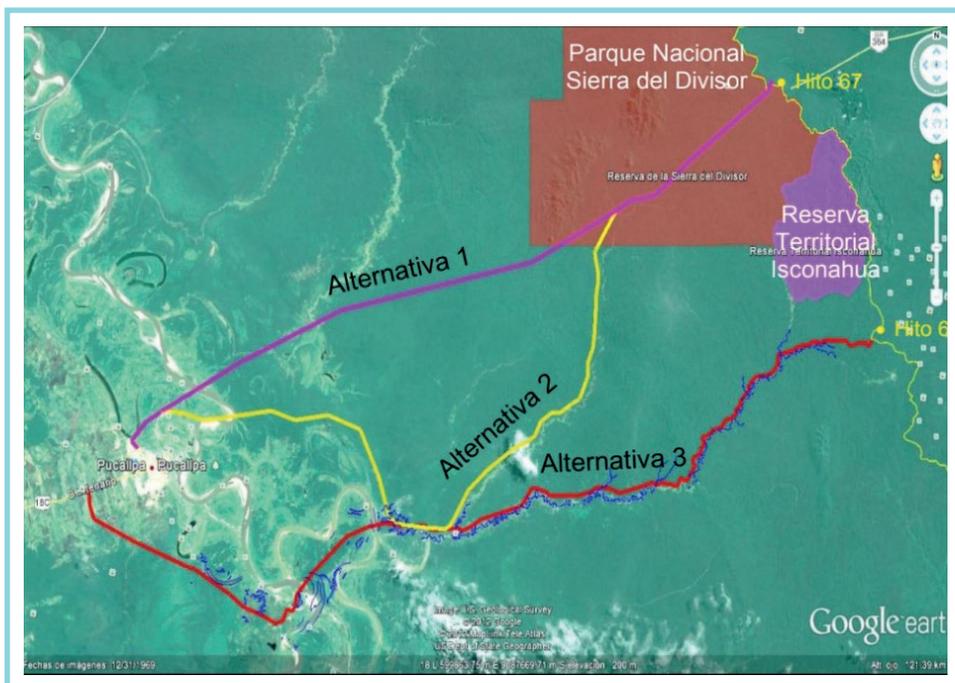
Áreas de uso directo. Son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos, definidos por el plan de manejo del área. Otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área. Son áreas de uso directo las reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza y áreas de conservación regionales.

En este caso, la construcción de la carretera podría afectar el Parque Nacional Sierra del Divisor, por lo que debe tenerse en cuenta que los parques nacionales son considerados áreas de uso indirecto. De lo mencionado se entiende que la construcción de una carretera cuyo trazo pase esta zona sería invariable, pues por la misma naturaleza del área no se permiten «modificaciones y transformaciones del ambiente natural» (ley 26834, artículo 21).

Si bien los trazos de la carretera no están establecidos en el proyecto de ley, no pueden dejar de mencionarse los antecedentes de la referida propuesta. En estos se pueden observar tres trazos planteados anteriormente, dos de los cuales atraviesan el Parque Nacional Sierra

del Divisor, área protegida creada mediante decreto supremo 014-2015-MINAM, con el objetivo de proteger parte del bosque húmedo tropical amazónico, así como la diversidad biológica, geomorfológica y cultural.

Figura 2. Alternativas de vía



Fuente: SERNANP (2021, p. 4).

Según se indica en el informe técnico legal 304-2021-SERNANP-DGANP del SERNANP (2021b).

estas dos alternativas mencionadas, alternativas 1 y 2, comprometerían la conservación de los ecosistemas presentes al interior del Parque Nacional Sierra del Divisor, además de la flora y la fauna silvestre presentes en ella, lo que podría contravenir los usos y las características propias de un parque nacional. ...Sobre este punto es preciso agregar que el Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor no promueve nuevas intervenciones ni mucho menos la habilitación de nuevas infraestructuras como es el caso de una carretera dentro de ella (párr.2.6).

En efecto, dichas alternativas contemplan trazos que incidirían en la zona de protección estricta y en la zona de amortiguamiento determinadas en el Plan Maestro de la ANP. Es preciso mencionar que, si bien estas alternativas fueron propuestas antes del establecimiento del parque nacional y de la aprobación de su Plan Maestro, deberían descartarse dada la posibilidad de que produzcan una afectación similar.

Según el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, las zonas de protección estricta son aquellas dentro de las ANP en donde ha existido menos intervención y que «requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original»; por lo que «solo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica». De igual manera, si bien la zona de amortiguamiento no concentra especies o ecosistemas únicos como la anterior, sí se encarga de proteger a esta y a las demás zonas con la finalidad de conservar el ANP. Es así que, según el artículo 25 de la ley, «las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del área natural protegida».

Sumado a lo anterior, es preciso aclarar que, si bien en la actualidad el trazo de la carretera no se encuentra definido, además de las alternativas 1 y 2 mencionadas existe una tercera opción que no impacta directamente al parque. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan afectaciones, pues la construcción de la carretera produce la aparición de actividades relacionadas que a su vez implican el cambio de uso de suelo, expansión demográfica y construcción de diferentes infraestructuras. Ello, a su vez, según el informe técnico legal 00490-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA, termina «incrementando la presión y las amenazas al Parque Nacional Sierra del Divisor y comprometiendo la continuidad de sus recursos por la presencia de cultivos ilícitos y taladores ilegales» (MINAM, 2021, párr. 2.30).

Siguiendo con lo mencionado en el informe técnico legal 00490-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA, se debe recalcar que no es necesario que el trazo cruce el parque para que produzca una afectación en este, pues no deben dejarse de lado los impactos indirectos que puedan ocurrir durante toda la vida del proyecto, los cuales, aunque menos obvios, son «potencialmente dañinos» (MINAM, 2021, párr. 2.30). Por ende, la proximidad y los efectos del proyecto también deben ser tomados en cuenta.

Finalmente, se debe resaltar la importancia que tiene para el cumplimiento de los objetivos del Convenio una correcta elección de la ubicación de los proyectos de infraestructura. Así pues,

la selección del sitio de un proyecto es particularmente importante para la conservación de la diversidad biológica; a diferencia de otros impactos ambientales que pueden minimizarse, tales como la contaminación del aire o agua, una vez que se elige un lugar o ubicación será difícil, si no imposible, reducir sustancialmente los impactos directos del proyecto sobre la diversidad biológica. El evitar sitios particulares es la única forma segura de minimizar los efectos adversos directos sobre la diversidad biológica. (Glowka et al., 1996, p.81)

La posible afectación de las áreas protegidas mencionadas en ambos países es un hecho que no debe ser ignorado por las autoridades encargadas. Si bien se han implementado normas que contribuyen a la protección de dichas áreas, si no se aplican o se ejecutan incorrectamente, se estarían vulnerando de igual manera los objetivos y los compromisos asumidos en el presente Convenio.

3.3. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París

Al hablar de diversidad biológica y de su conservación, no puede dejarse de lado el tema de cambio climático, pues los dos aspectos están estrechamente vinculados, ya que existe una interconexión y retroalimentación entre ambos. Lo antes mencionado es el punto central del reciente informe emitido por la Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services y el Intergovernmental Panel on Climate Change (IPBES e IPCC, 2021), en el que se señala que la biodiversidad y el clima se entrelazan mediante «vínculos mecanistas y retroalimentaciones» (p. 14; la traducción es nuestra). Además, se menciona que mientras que el cambio climático agrava los riesgos para la biodiversidad, la biodiversidad de los ecosistemas juega un rol clave en los flujos de gases de efecto invernadero. Asimismo, se indica que los principales riesgos y retos que enfrenta la humanidad en la actualidad son los impactos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Es así que la construcción de la carretera en cuestión podría incidir de forma adversa sobre los dos aspectos mencionados. En primer lugar, los efectos negativos que de por sí son ocasionados por el cambio climático en la biodiversidad debido al incremento de la temperatura, como el deterioro de los ecosistemas y la pérdida de flora y fauna (Bárcena et al., 2020), podrían verse acrecentados si se concreta la realización del proyecto de infraestructura vial sin tomar en cuenta todos los aspectos mencionados en el apartado anterior, lo que a su vez incidiría sobre el sistema climático a través del impacto en los ciclos del carbono, nitrógeno y del agua (IPBES e IPCC, 2021). Así también, podría haber una repercusión en el cambio climático debido a la deforestación, lo que consecuentemente afectaría también a la biodiversidad. Es este segundo aspecto el que desarrollaremos en este apartado.

En cuanto al cambio climático, en primer lugar, es preciso mencionar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esta fue adoptada en 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, debido a la preocupación por la protección del medio ambiente y por la propia supervivencia de la humanidad en el planeta. En la CMNUCC, por primera vez, «los Estados plasman su preocupación y compromiso por luchar contra el cambio climático» (Ipenza y Cárdenas, 2021, p. 260). Tanto el Perú como Brasil son Estados parte de la CMNUCC y, por tanto, se han comprometido a luchar contra el cambio climático. Por un lado, el Perú la ratificó mediante resolución legislativa 26185, mientras que Brasil la firmó en 1992, entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y fue promulgada por el Decreto N° 2.652 de 1998.

El objetivo de la CMNUCC «es lograr, [...], la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático» (artículo 2); lo que podría conseguirse con la aplicación de medidas de precaución para predecir, evitar o minimizar las causas del cambio climático y mitigar sus efectos negativos (artículo 3). En la misma línea, con el objetivo de reforzar lo antes mencionado y mejorar su aplicación, en la 21ª Conferencia de las Partes (COP21) de la CMNUCC (2015), los países miembros adoptaron el Acuerdo de París, el que entró en vigor en noviembre de 2016 y que el Perú ratificó mediante decreto supremo 058-2016-RE (2016), mientras que Brasil lo hizo en 2017 con el Decreto N° 9.073/17.

El Acuerdo de París (2015) tiene por objetivo «reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza» (artículo 2). Luego se desarrolla cuáles son los objetivos que se deberán cumplir para lograr el objeto mencionado, los cuales se centran en los aspectos de mitigación, adaptación y financiamiento. En este capítulo nos enfocaremos en la mitigación debido a que la construcción de un proyecto como el analizado implica acciones de deforestación, un factor importante que contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero y que de no ser correctamente ejecutadas y resarcidas implicarían un retroceso en los objetivos y las disposiciones planteadas por el Acuerdo de París y la CMNUCC.

En cuanto a la mitigación, el Acuerdo de París señala que para reducir los riesgos y los efectos del cambio climático se deberá de «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales» (artículo 2). Asimismo, sobre este aspecto se menciona que «las partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d), la Convención, incluidos los bosques» (artículo 5).

En este sentido, el Acuerdo autoriza a los gobiernos a organizarse en la construcción de sus propios compromisos, a partir de las llamadas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Los compromisos oficiales de Brasil como parte de las NDC, del 8 de diciembre de 2020, reafirman el deber de reducir las emisiones netas totales de gases de efecto invernadero en un 37% en 2025 y de aminorar las emisiones brasileñas en un 43% para 2030; así como de garantizar el objetivo indicativo de alcanzar la neutralidad climática —es decir, las emisiones netas cero— en 2060 (Ministério das Relações Exteriores, 9 de diciembre de 2020). Por su lado, el Perú se ha comprometido a una «una reducción del 30% respecto a las emisiones de GEI proyectadas para el año 2030» (MINAM, 2015, p. 125) y a que sus emisiones de gases de efecto invernadero no excedan los 208,8 MtCO₂eq para el mismo año (Gobierno del Perú, 2020).

En cuanto al sector forestal y al cambio de uso de la tierra, la Contribución Nacionalmente Determinada presentada por el Estado brasileño en 2015 contenía un anexo con detalles y aclaraciones sobre cómo se cumplirían los objetivos clave, entre ellos los siguientes:

- Reforzar el cumplimiento del Código Forestal, en los ámbitos federal, estatal y municipal;
- Fortalecer las políticas y las medidas destinadas a lograr, en la Amazonía brasileña, la deforestación ilegal cero para 2030 y la compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la supresión legal de la vegetación para 2030;
- Restaurar y reforestar doce millones de hectáreas de bosques para 2030 para usos múltiples; y
- Ampliar la escala de los sistemas de gestión sostenible de los bosques nativos, mediante sistemas de georreferenciación y rastreabilidad aplicables a la gestión de los bosques nativos, con el fin de desalentar las prácticas ilegales e insostenibles (República Federativa do Brasil, 2015, p. 6).

La última NDC presentada por el país no proporciona detalles sobre los objetivos específicos para el sector forestal y el cambio de la tierra.

Es así que las acciones tomadas por países como el Perú y Brasil para el mantenimiento de sus bosques son de especial importancia. Por un lado, el Perú posee el segundo bosque más grande de Latinoamérica, con una cobertura forestal de alrededor de 72 millones de hectáreas, lo que lo convierte en uno de los principales depósitos y sumideros de carbono (FAO, 2016). En cuanto a Brasil, alrededor del 60,1% del bioma amazónico se encuentra aquí y contiene una parte importante de la biodiversidad mundial; este bosque tiene una rica cubierta vegetal con gran capacidad de filtrar el aire atmosférico y gran contribución al mantenimiento del equilibrio ambiental global, especialmente hídrico y climático (WWF, s.f.).

A escala mundial se tiene que el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero son producidas por la degradación de los bosques y su deforestación (MINAM y CIFOR, 2012). En Brasil, hasta 2016, el sector agrícola y ganadero era responsable del 33,2% de las emisiones de los gases del país y del cambio de uso del suelo, en especial la deforestación (27,1%). Sin embargo, a partir de 2017 esta situación cambió y la deforestación se convirtió en la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en el país. En 2019, por ejemplo, el cambio de uso de la tierra fue responsable del 44% de las emisiones y la deforestación causó el 94% de estas emisiones brutas por este cambio; la mayor parte se produjo en la Amazonía (87%) (Alisson, 16 de mayo de 2021).

En el caso del Perú, el 47% de sus emisiones de gases de efecto invernadero provienen de la deforestación (MINAM y CIFOR, 2012). En los departamentos con bosques húmedos, entre los que se encuentran Ucayali, Madre de Dios, Loreto, Huánuco y San Martín, la expansión de infraestructuras como carreteras, hidroeléctricas e hidrocarburos representa el 0,3% de las causas directas de deforestación (decreto supremo 007-2016-MINAM, 2016). En este punto es preciso aclarar que si bien el impacto parece ser mínimo debido al porcentaje mencionado, no debe olvidarse que la construcción de infraestructuras como las carreteras podría ocasionar la producción y el incremento de otras causas directas e indirectas de deforestación como, por ejemplo, cultivos de coca, tala ilegal, minería, expansión agropecuaria, entre otros, debido a que «sin una adecuada planificación y gestión, pueden llegar a desencadenar grandes procesos de deforestación» (decreto supremo 007-2016-MINAM, 2016, p. 45)

Si bien el 8,3% de las emisiones a escala mundial provienen de América Latina y el Caribe (Bárcena et al., 2020), en el caso de países como el Perú y Brasil la contribución que realizan en relación con la mitigación y la adaptación está relacionada con los bosques, ya que estos poseen una importante capacidad de absorción y captura de gases de efecto invernadero (GEI) como el carbono. La capacidad de absorción se relaciona con el hecho de que los bosques son sumideros de estos gases. Según el artículo 1 numeral 8) de la CMNUCC (1992), se entiende por sumidero «cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera». La labor que cumplen los bosques en este aspecto se vincula a su capacidad de absorber los gases de efecto invernadero (MINAM, 2016) y si parte de estos desaparece, esta función se ve mermada. Sumado a ello, no se debe olvidar que los árboles son depósitos de estos gases, lo que implica, según las definiciones contenidas en el artículo 1 numeral 7) de la CMNUCC, que estos almacenan GEI, por lo que es importante evitar su liberación a la atmósfera producto de la deforestación. Lo mencionado tendría un gran impacto en el cambio climático debido a que en los árboles las reservas de carbono son alrededor de 471 000 millones de toneladas (MINAM, 2016).

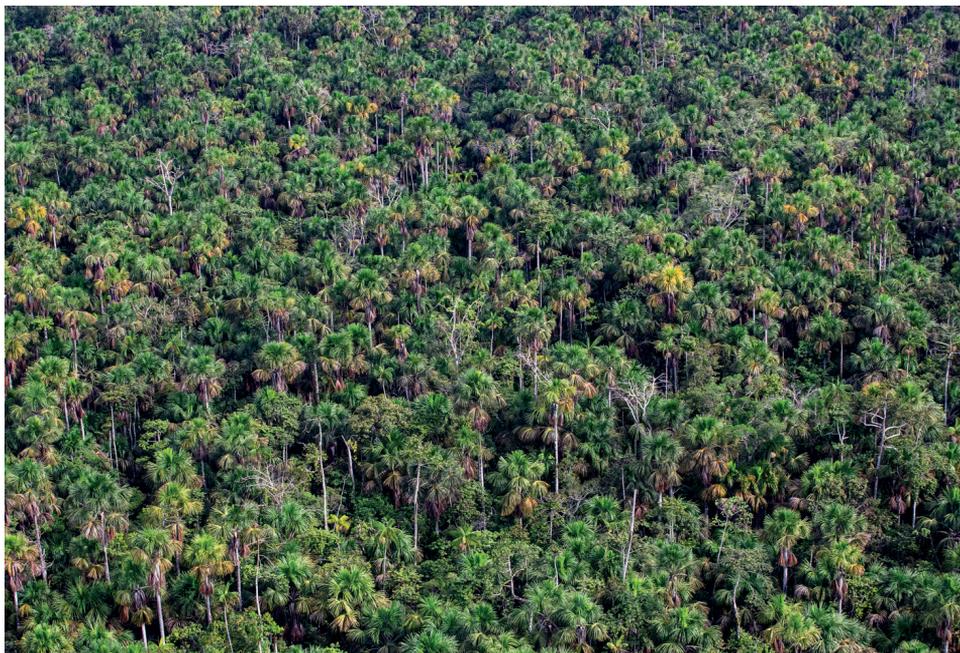
Así pues, la deforestación y sus efectos son factores que deben considerarse al momento de plantear proyectos como el analizado, ya que esta contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero como el carbono y al aumento de la temperatura. Esto significaría un retroceso para los países en sus esfuerzos contra el cambio climático, ya que proyectos como este podrían reducir la capacidad de absorción de GEI de los bosques y poner en riesgo la diversidad biológica.

3.4. Caracterización de la diversidad biológica y el estado de conservación de los ecosistemas en el Parque Nacional Sierra del Divisor en Brasil y Perú

« La Amazonía con 7,4 millones de km² representa el 4,9% del área continental mundial, y cubre extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela» (CEPAL, 2013, p. 1) Es ampliamente reconocida la importancia de la conservación de la Amazonía, la cual radica, entre otros, en la regulación del clima mundial, su acción de sumidero de carbono, como reserva de agua dulce y por la biodiversidad que alberga, la cual está siendo amenazada por múltiples causas —en este caso en particular, por la creación de carreteras—.

El área de impacto de los proyectos de carreteras que buscan unir al Perú y Brasil cruza por dos áreas naturales protegidas; en el caso peruano, el último proyecto de trazo de carretera (alternativa 3) no cruza directamente por el parque nacional, pero en el caso de Brasil atraviesa el Parque Nacional de la Serra do Divisor. Cabe mencionar que el área de impacto de las alternativas de trazos de la carretera sí abarca la parte sur del Parque Nacional Sierra del Divisor.

El Parque Nacional Sierra del Divisor, en el Perú, busca la «protección de una muestra representativa de la región montañosa del bosque húmedo tropical del llano amazónico, en resguardo de la diversidad biológica, geomorfológica y cultural existente, asegurando la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos que allí se suscitan» (decreto supremo 014-2015-MINAM, 2015); por su parte, el Parque Nacional de la Serra do Divisor, en Brasil, es una unidad de conservación de protección integral creada el 16 de junio de 1989 por el Decreto Presidencial N° 97.839. Su finalidad «es proteger y conservar una muestra de los ecosistemas allí existentes, asegurando la preservación de sus recursos naturales, proporcionando oportunidades controladas para el uso público, la educación y la investigación científica» (Decreto N° 97.839, 1989, p. 1). Su nombre se debe a un importante rasgo geomorfológico, ya que es una *divortium aquarum* (divisoria de aguas) de las cuencas hidrográficas del Valle Medio del Río Ucayali, Perú y del Valle Superior del Río Juruá, Brasil (Haag y Henriques, 2014, p. 3).

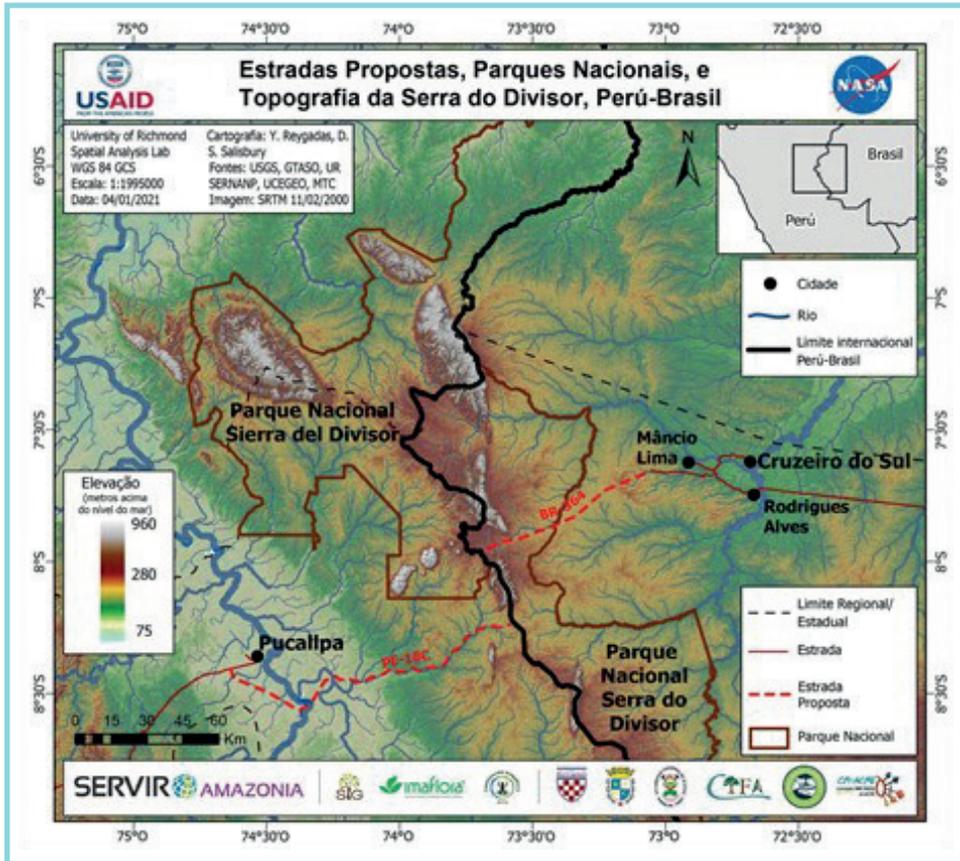


La importancia del Parque Nacional Sierra del Divisor y el Parque Nacional Serra do Divisor radica en su estratégica ubicación geográfica ya que es parte del corredor biológico internacional que se inicia en el sur con el Parque Nacional Madidi en Bolivia, el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, la Reserva Nacional Tambopata, la Reserva Comunal Amaraeri, el Parque Nacional del Manu, el Parque Nacional Alto Purús, la Reserva Comunal Purús en el Perú, la Estación Ecológica Río Acre en Brasil y la Reserva Nacional Matsés en Perú, el Parque Nacional Serra do Divisor y la Reserva Indígena Vale do Javari en Brasil; siguiendo hacia la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana y las reservas comunales Huimeki y AiroPai, y culmina en el Parque Nacional Güeppi-Sekime en el Perú (INRENA, 2002).

Este corredor de áreas naturales protegidas permite la interconexión entre los diversos ecosistemas y cubre cuencas hidrográficas completas, permitiendo su conservación. Estas son importantes para el desarrollo de las poblaciones que se encuentran en estas áreas. Como puede verse en el mapa, el Parque Nacional Serra do Divisor se encuentra en el noroeste de Acre, al lado del Parque Nacional de la Sierra do Divisor en la frontera con el Perú y se extiende por cinco municipios: Cruzeiro do Sul (16,02%), Mâncio Lima (33,40%), Rodrigues Alves (11,89%), Marechal Thaumaturgo (8,90%) y Porto Walter

(29,77%)⁴⁶. En línea recta, el parque está a 700 km de la capital del estado, Rio Branco; a 90 km de la ciudad de Cruzeiro do Sul y a 150 km de la ciudad de Pucallpa, en el Perú (Associação S.O.S Amazônia et al., 1998).

Figura 7. Vías propuestas, parques nacionales y topografía de la Sierra del Divisor, Perú-Brasil



Fuente: Reygadas y Salisbury (2021).

En cuanto la riqueza de la biodiversidad del Parque Nacional de la Serra do Divisor, según Marcos Silveira (Silveira y Vieira, 2020), biólogo de la Universidad Federal de Acre, desde 1901 se han realizado 3500 recolecciones botánicas en la Serra do Divisor, de las cuales se

46 [1] <https://terrasindigenas.org.br/>

han catalogado 1162 especies vegetales. Así, por cada tres especies vegetales recogidas en el parque, una representa un nuevo registro para la lista de la flora del PNSD (Silveira y Vieira, 2020, p. 182). El catedrático también destaca que de esas 1162 especies vegetales encontradas en el parque, el 15% son especies nuevas para Acre y aproximadamente 2,5% son especies restringidas a este estado o al estado contiguo de Amazonas (Repórter Eco, 2021).

El parque presenta ejemplares de varias categorías de palmeras, enredaderas, bambúes, orquídeas, además de albergar a la planta acuática *Victoria Regia*, típica de la región norte de Brasil, así como a otras flores coloridas⁴⁷. En esta línea, se destaca que «el número de especies de plantas vasculares (con vasos de conducción de savia) representa el 8,3% de la diversidad conocida en la Amazonía» (Maisonave y Almeida, 25 de abril de 2021).

Según los botánicos Silveira, Torezan y Daly (2002), una importante formación forestal es el «bosque de bambú» o «tabocal», que se caracteriza por la presencia de bambúes del género *Guadua* con una alta densidad de tallos de bambú en las áreas que bordean la cuenca del Alto Juruá, que se extienden desde Acre hasta la región de Pucallpa en el Perú. Los especialistas señalan que los tallos de bambú sirven tanto de refugio para las larvas de mosquito, escarabajos, ranas y hormigas, entre otros animales, como para la fabricación de flechas, instrumentos musicales, construcción de muros, suelos y casas por parte de algunas comunidades indígenas de la región (Silveira, Torezan y Daly, 2002).

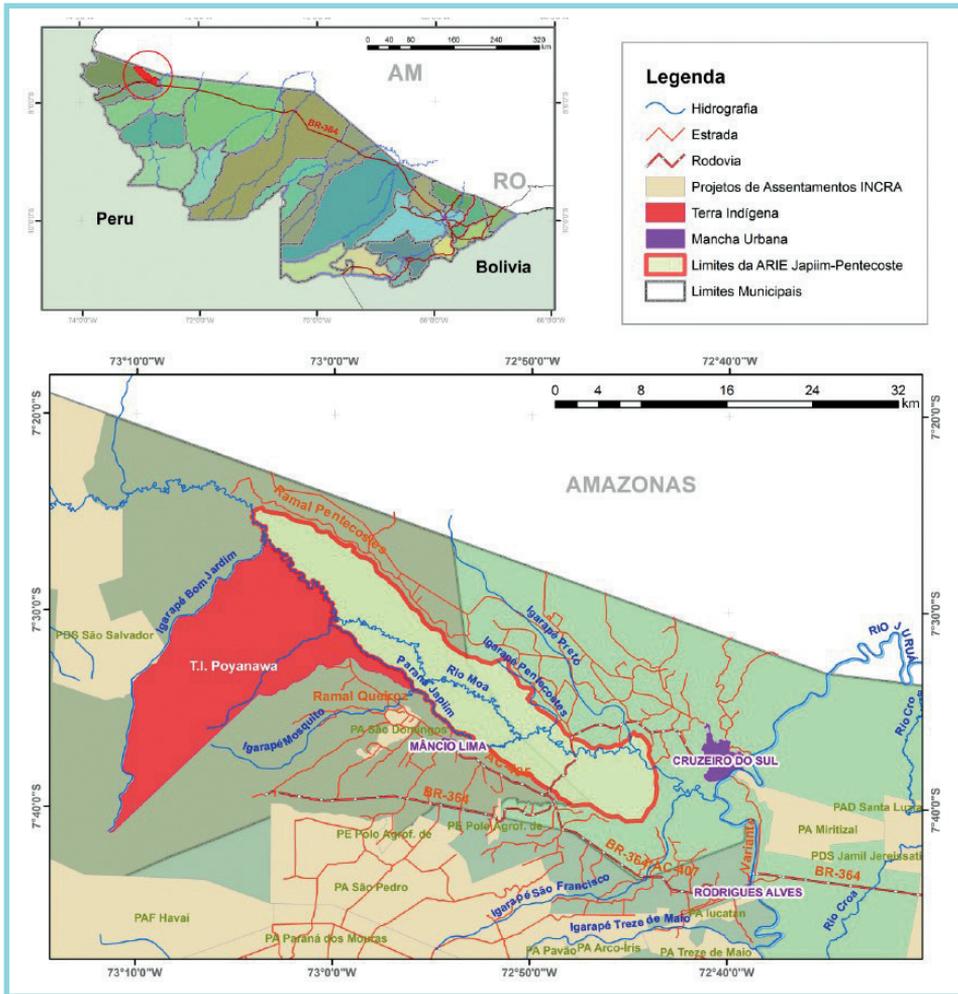
En cuanto a la fauna, cabe destacar que, según el doctor en zoología Edson Guilherme (2016, p. 46), únicamente en el Parque Nacional de Serra do Divisor canta el pájaro chocado-Acre (*Thamnophilus divisorius*). Además de presentar algunas especies endémicas, el parque también es especial en cuanto al número de especies en general; así, en el primer inventario del PARNA de la Serra do Divisor realizado por la Associação SOS Amazônia et al. (1998, p. 151), se registraron 1233 especies animales: 98 mamíferos, 485 aves, 40 reptiles, 100 anfibios, 299 arañas, 29 opiliones y 182 insectos.

Solo en este primer inventario se contabilizaron 14 especies de primates (Associação SOS Amazônia et al., 1988, p. 236). El biólogo Hugo Costa menciona que «la región del PNSD es la más rica en especies de primates de toda la Amazonía brasileña» (Santelli, 4 de junio de 2020).

47 <https://terrasindigenas.org.br/>

«Otra unidad de conservación que puede verse afectada debido a la ampliación de la carretera BR-364 es el Área de Interés Ecológico Relevante Japiim Pentecoste (ARIE Japiim Pentecoste), creada en julio de 2009. Como puede verse en la figura siguiente, esta abarca 25 750 hectáreas y está presente en los municipios de Mâncio Lima y Cruzeiro do Sul, con el río Moa como río principal (Acre, 2014). »

Figura 8. Localización y acceso al Área de Interés Ecológico Relevante de Japiim-Pentecoste



Fuente: Acre (2014).

Esta unidad de conservación tiene la mayor riqueza florística del estado. Según datos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA), de las 27 000 colecciones botánicas registradas en Acre, 1673 se encontraban en el ARIE Japiim-Pentecoste y 782, en su Zona de Amortiguamiento y alrededores; la suma de estos registros corresponde al 22% de la diversidad florística documentada para todo Acre desde 1901 (Acre, 2014, pp. 34 y 35). Debido a la presencia de formaciones vegetales únicas en Acre, esta ARIE y su zona de amortiguamiento albergan nueve especies endémicas, algunas de las cuales solamente crecen en la región fronteriza con el Perú (Acre, 2014, p. 36).

Según la información del Plan de la Gestión de la ARIE Japiim Pentecostés realizado por la Secretaría de Medio Ambiente de Acre (Acre, 2014, p. 33), esta unidad de conservación cuenta con la presencia de 892 especies de vegetación, 248 especies de avifauna, 35 especies de anfibios, 38 de reptiles y 79 de peces. En relación con las aves encontradas en la unidad, tres son nuevas para el estado de Acre: el barbudo-de-pescoço ferrugem (*Malacoptila rufa*); el arredo-do-rio (*Cranioleuca vulpina*) y el papa-capim-de-caquetá (*Sporophila murallae*) (Acre, 2014, p. 33). En este sentido, los investigadores que trabajaron en el plan de la gestión señalaron que el número de especies podría ser mucho mayor, lo cual implica incrementar el esfuerzo de mapeo y de diversificación de los periodos de colecta, especialmente realizado en la temporada de lluvias (Acre, 2014, p. 33).

Situación similar es la que se observa en un estudio sobre la riqueza de especies en el Parque Nacional Sierra del Divisor, en el cual se aprecia que este tiene una de las riquezas más altas de la Amazonía, la cual es equivalente a la reportada en las principales ANP del Perú (ver la siguiente imagen), donde existe una data de estudios de varios años. En este estudio se midió la riqueza de mamíferos pequeños; podemos ver, por ejemplo, que el Parque Nacional del Manu tiene un total de 106 especies y el Parque Nacional Sierra del Divisor, 86. Es por ello que la creación de esta área protegida responde a su alta diversidad y al peligro en el que se encuentra debido al impacto de prácticas no sostenibles de aprovechamiento de sus recursos forestales y la posterior degradación del ecosistema (Medina, 2015, p. 210).

Tabla 7. Número de especies de mamíferos pequeños registrados en cuatro localidades de la Amazonía peruana, por debajo de los 450 m de altitud

ORDENES						
Localidades	Didelphi- morphia	Chiroptera	Rodentia		Total	Fuente
			Cricetidae	Echimyidae		
Reserva Nacional Allpahuayo-Mishana	12	65	11	5	93	Hice et al. (2004); Hice & Velazco (2012).
Reserva Nacional Matses (Nuevo San Juan)	-	57	-	-	-	Fleck et al. (2002)
Parque Nacional Manu	15	70	15	6	106	Solari et al. (2006)
Reserva Comunal Purús (Balta)	11	56	10	6	83	Voss & Emmons, (1996)
Zona Reservada Sierra del Divisor	9	63	10	4	86	Presente estudio

Fuente: Medina (2015, p. 210).

El Parque Nacional Sierra del Divisor se caracteriza por tener sistemas ecológicos únicos, entre los que se identifican principalmente cuatro ecosistemas, además de los ecosistemas acuáticos, de acuerdo con el estudio de sistemas ecológicos de la cuenca amazónica del Perú y Bolivia (SERNANP, a, 2015, p. 18):

- **Cerros o montañas (299 013.8 ha):** son bosques de serranías; presentan pendientes pronunciadas y variables que conforman las nacientes de los diez grandes ríos y que albergan en su vegetación, diferente del resto de la región.
- **Monte alto (1 042 085.2 ha):** hábitat de especies endémicas; este ecosistema es el más amplio y alberga a una de las comunidades de primates más diversas de los Neotrópicos con 16 especies entre las que destacan: *Cacajao calvus* y *Callimico goeldii*, con distribuciones fragmentadas y considerados como especies «casi amenazadas» por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN); *Lagothrix poeppigii*, *Ateles chamek* y *Tapirus terrestris*, abundantes en la región pero presentan una fuerte presión de caza; también conviven especies de amplia distribución, como el otorongo (*Panthera onca*) y el puma (*Puma concolor*), también considerados como «casi amenazadas»

por la UICN. Entre las especies de flora representativas en este ecosistema resaltan *Swietenia macrophylla*, *Cedrela odorata*, *Cedrelinga cateniformis*, *Viola iryanthera*, *Ceiba sp.*, *Hura crepitans* y *Copaifera reticulata*.

- **Aguajal (8288.9 ha):** es un ecosistema de pantanos que representan los sistemas ecológicos de bosque pantanoso de la llanura aluvial; presenta palmeras y palmas, con predominancia de la palmera *Mauritia flexuosa* (aguaje).
- **Bajial (5097.20 ha):** son ecosistemas próximos a los ríos, cochas o lagunas; comprenden los sistemas ecológicos de bosque inundable.
- **Ecosistemas acuáticos:** conformados por cochas, lagunas, ríos y quebradas; presentan una red hidrográfica compleja con diez cuencas hidrográficas que dan origen a importantes afluentes de los ríos Ucayali y Yaquerana. Estas cuencas tienen sus nacientes dentro del Parque Nacional Sierra del Divisor en los ecosistemas de cerros o montañas y monte alto.
- **Entre las especies representativas del Parque Nacional Sierra del Divisor en situación vulnerable tenemos:** huapo colorado (*Cacajao calvus*), pichico falso de Goeldi (*Callimico goeldii*) y la taricaya (*Podocnemis unifilis*); los dos primeros son primates cuyo número se ha reducido debido a la cacería y pérdida de hábitats ocasionada por la tala de árboles. El caso de la taricaya es distinto, pues la disminución de ejemplares se debe a la presión antropogénica por el consumo de sus huevos; asimismo, al ser una especie acuática, ha sufrido la alteración de su hábitat por la agricultura, la tala y la minería (extracción de oro) (SERFOR, 2018). Cabe recalcar que la presencia de una vía de acceso incrementa la degradación de los bosques y esa es justamente la causa por la cual estas especies se encuentran en el Libro Rojo de la Fauna Silvestre Amenazada del Perú y están sufriendo la disminución de sus poblaciones en sus hábitats naturales.

El Parque Nacional Sierra del Divisor y el Parque Nacional Sierra del Divisor cumplen una función como corredor biológico. El impacto directo de una carretera se circunscribe básicamente a la porción deforestada, para la construcción de la carretera, que viene a ser la longitud por el ancho de esta; el impacto indirecto es aquel que sucede en áreas mayores: «para condiciones amazónicas, es generalmente estimada en 50 km a cada

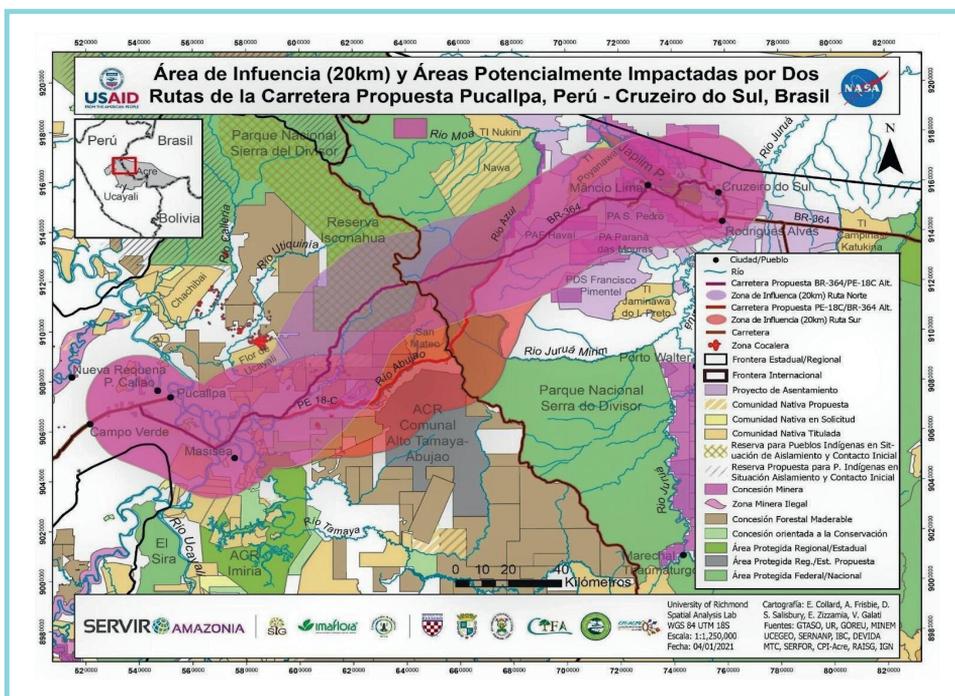
lado de la carretera en un plazo de 10 años» (Dourojeanni, 2006, p. 33), el cual puede incrementarse en plazos mayores. Estos datos son enfocados en deforestación, pero si se analiza este impacto en otras áreas, el impacto puede ser mayor. En este escenario de importante biodiversidad en la Amazonía, cabe destacar algunos impactos ambientales que pueden producirse con la construcción y la pavimentación de la carretera que unirá Brasil y Perú.

3.5. El sistema de Gestión de las áreas naturales protegidas y los estándares de protección: los riesgos legales y ambientales respecto a la protección de ecosistemas estratégicos

Según Frisbie y colegas (2021), quienes estudiaron el análisis de los impactos socioambientales de dos rutas de la carretera propuesta entre Pucallpa, Perú y Cruzeiro do Sul, Brasil, las principales amenazas para la selva amazónica se deben a la combinación de deforestación, cambio climático y aumento de los incendios. Así, en sus palabras, «si se deforesta entre el 20 y 25%, la selva puede transformarse en una sabana, lo cual traerá impactos en servicios ecosistémicos», que pueden llevar a «menor cantidad y frecuencia de precipitación y mayor variabilidad; aumento de la duración de la estación seca; mayores temperaturas y más variables; menor cantidad de agua dulce; alteraciones en la biodiversidad» (Frisbie et al., 2021, p. 1).

Para proyectar los impactos, Frisbie y colegas (2021, p. 1) investigaron dos rutas de la carretera propuesta y observaron una zona de influencia de 20 km alrededor de las rutas nuevas. Así, la primera ruta es planteada por el Gobierno brasileño para promover la ampliación de la carretera BR-364 hasta la frontera y, la segunda, por parte del Gobierno peruano para promover la PE-18C, que llegaría a la frontera a 32 km al sur de la propuesta brasileña.

Figura 9. Las dos rutas de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y sus zonas de influencia



Nota. Las dos rutas de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y sus zonas de influencia (áreas transparentes) cruzan y se superponen tanto con parques nacionales y comunidades nativas como con concesiones maderables, concesiones mineras y proyectos de asentamiento.

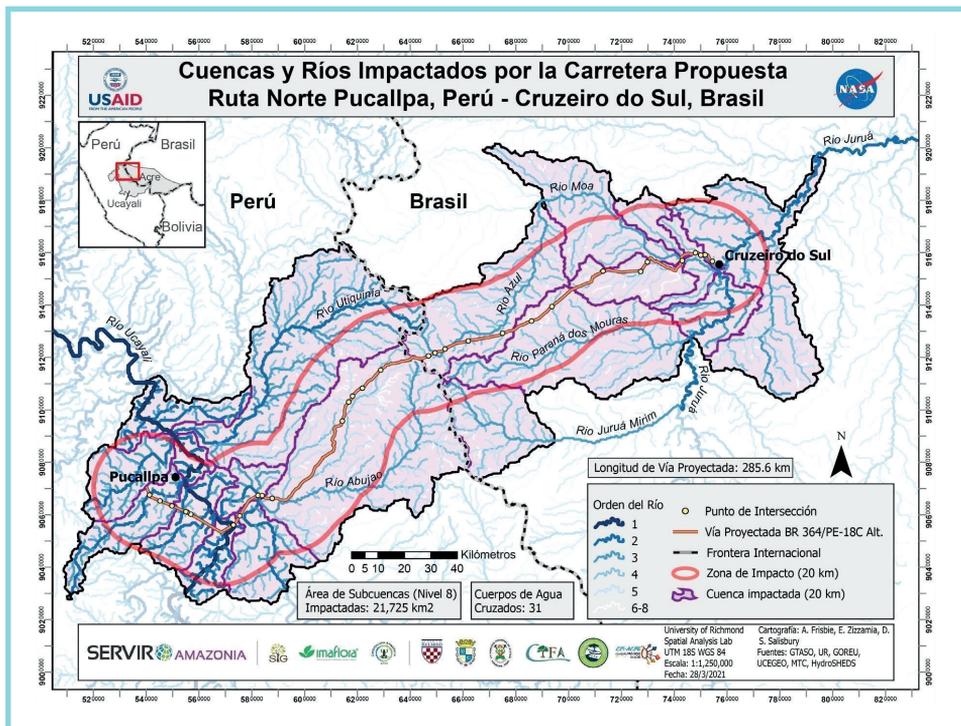
Fuente: Frisbie et al. (2021).

En la figura es posible destacar que las dos rutas propuestas cruzan bosques, ríos, tierras indígenas tituladas, casi todos los tipos de áreas protegidas estatales y federales y otras áreas sensibles (Frisbie et al., 2021, p. 1). En ese sentido, los posibles impactos de la carretera sobre el medio ambiente «aumentan la deforestación; aumentan la temperatura; secan los bosques; promueven la ocurrencia de incendios forestales; interfieren con la movilidad de la fauna; ponen en peligro a la fauna que cruza las carreteras y contaminan las plantas y los animales» (2021, p. 1).

En una entrevista concedida a Repórter ECO de la Cultura (2021), el investigador Marcos Silveira observó que en el Parque Nacional de la Serra do Divisor hay especies que cumplen funciones ecológicas específicas de la naturaleza, por lo que son insustituibles, ya que la pérdida de una sola entidad biológica puede causar daños en la cadena y afectar a toda la estructura funcional del bosque.

De acuerdo con Frisbie y colegas (2021, p.1), en la frontera Serra do Divisor hay veinte especies de mamíferos consideradas como «amenazadas». Conforme al ICMBIO (2021), dos de los catorce primates del parque ya se consideran vulnerables al riesgo de extinción —el macaco-aranha (mono araña) y el macaco-barrigudo (mono barrigudo)—; este último es endémico de la Amazonía y ha sufrido una reducción de su población debido a la intensa caza y al aumento del número de carreteras en Acre.

Figura 10. Análisis de los impactos potenciales en ríos y cuencas de la carretera propuesta BR-364/PE-18C



Nota. Análisis de los impactos potenciales en ríos y cuencas de la carretera propuesta BR-364/PE-18C, alternativa (norte) con zona de influencia de 20 km (rojo)

Fuente: Frisbie et al. (2021).

En lo que respecta a los posibles impactos en los ríos y arroyos, hay que señalar que muchos son consecuencia de las intersecciones de la carretera con el río. Como se observa en la figura anterior, un total de 41 cuerpos de agua serán cruzados por la ruta sur y 31

cuerpos de agua serán atravesados por la intersección de la ruta norte. Por ende, se verán afectados ríos, afluentes, nacientes y cuencas hidrográficas, como la cuenca del río Juruá, el río Moa y el río Azul en Brasil, y los ríos Shesha, Inamapuia y Abujão en el Perú (Frisbie et al., 2021).

De este modo, los investigadores señalan algunos impactos que son hidrológicos (movimiento y distribución del agua) y también puede ocurrir, por ejemplo, el aumento de la erosión del suelo y de la temperatura de los ríos, arroyos y lagos; así como la disminución de la calidad del agua y la alteración de la estructura y las funciones de los ríos, arroyos y lagos y la escorrentía de nutrientes (Frisbie et al., 2021, p. 1).

Por último, los investigadores concluyen el análisis de los impactos socioambientales de dos rutas de la carretera propuesta entre Pucallpa, Perú y Cruzeiro do Sul, Brasil, de la siguiente forma:

- El análisis geográfico muestra que cualquiera de las dos rutas posibles para la carretera propuesta Pucallpa-Cruzeiro do Sul cruzará bosques, ríos, y áreas sensibles;
- La zona de influencia de las rutas propuestas aumentará la deforestación en áreas de conservación y cultura indígena con amenazas a las subcuencas y sus aguas;
- La presencia de las carreteras tendrá impactos importantes en la extracción forestal y minera, y en la producción y tráfico de coca; y
- La expansión de carreteras y la deforestación asociada pueden aumentar la temperatura, las sequías, y las inundaciones (Frisbie et al., 2021, p. 1).

Es consenso que la construcción de una vía contribuye al desarrollo social y económico de la población, pero es necesario considerar que ella también genera graves adversidades al entorno biótico, físico y medioambiental. Incluso, una carretera principal como esta puede abrir camino para pequeñas autopistas, en las que la vigilancia es mucho más frágil, pero los impactos son significativos. Así pues, la implementación y el funcionamiento de esta categoría de emprendimiento deben tener en cuenta los impactos sobre la biodiversidad y la geodiversidad, como también respetar la legislación nacional e internacional sobre el tema.

El proyecto de ley 6024

Como se menciona en el capítulo 2, la diputada federal Mara Rocha (PSDB) creó el proyecto de ley (PL) 6024 en 2019, el cual pretende reclasificar la unidad de conservación del Parque Nacional Serra do Divisor a Área de Protección Ambiental (APA) y también cambiar los límites de la Reserva Extractiva Chico Mendes. El proyecto está en la Cámara de Representantes desde 2019 y actualmente está en análisis por parte de la Comisión de Integración Nacional, Desarrollo Regional y de la Amazonía (CINDRA).

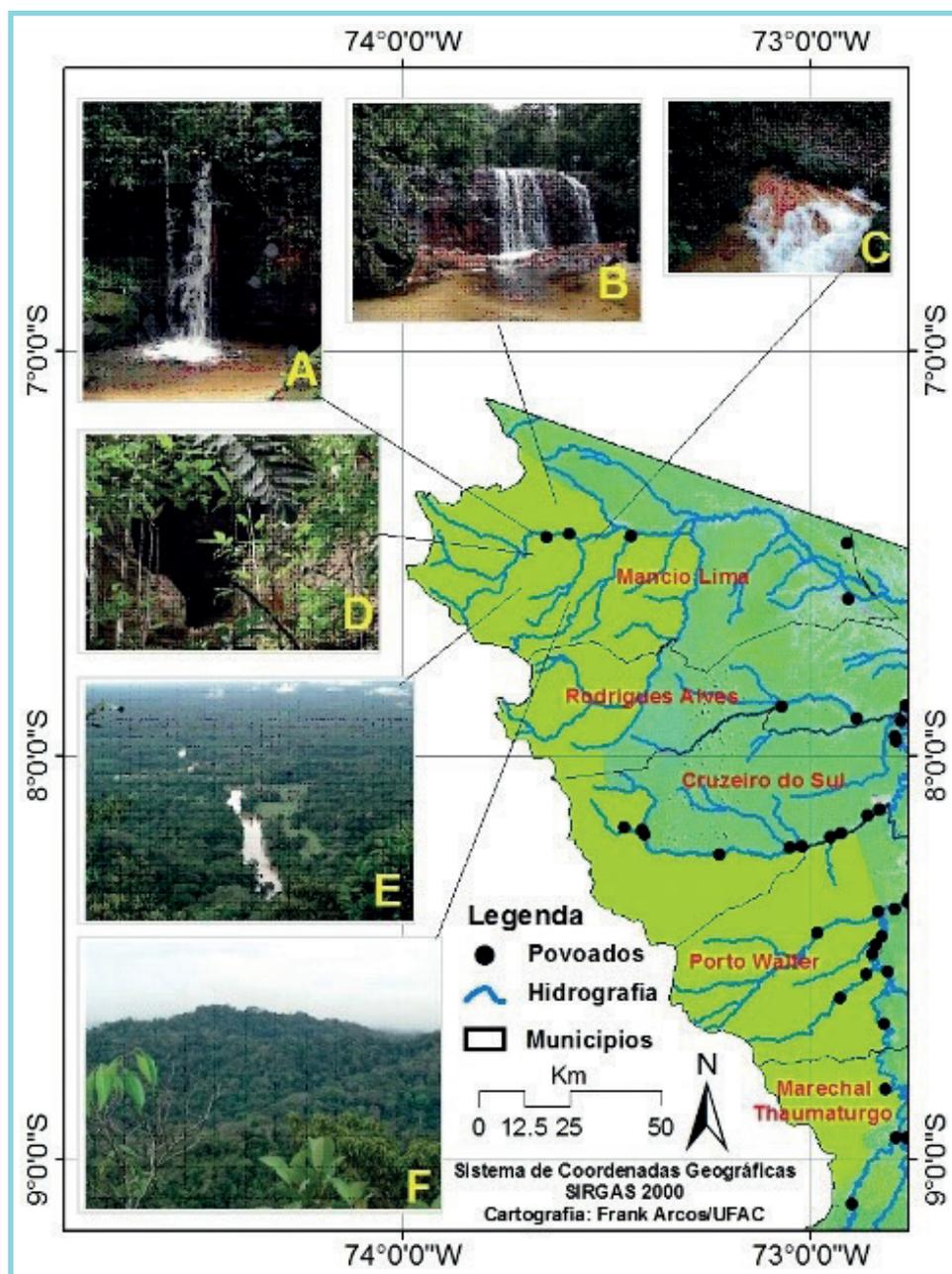
Al cambiar la clasificación, la ley disminuirá el nivel de protección del parque y permitirá las actividades económicas en su territorio. Esta reducción de su clasificación al nivel más bajo de protección en Brasil podrá allanar el camino para un aumento significativo de la deforestación en el parque, que hoy es de solo el 2,2%.

Al respecto, cabe destacar el aumento de la deforestación en el parque en cuestión. De acuerdo con el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2021), en el periodo 2008-2020, el Parque Nacional Serra do Divisor tuvo 25,29 km² deforestados, pero en el periodo de 2019-2020, la tasa aumentó de 1,89 km² a 4,42 km²; es decir que se duplicó —y más— en toda la unidad de protección.

Además, según la opinión de la diputada federal Mara Rocha, el cambio de categoría permitirá utilizar las rocas encontradas en el Parque Nacional Serra do Divisor para la construcción civil, lo que impulsará el desarrollo económico del estado y abaratará las obras públicas (PL 6024, 2019). No obstante, existe un consenso entre los expertos en que el patrimonio geológico es parte integrante del patrimonio natural del planeta, que debe ser salvaguardado para las generaciones futuras, por lo que también debe considerarse la riqueza de los elementos de geología y geofísica presentes en el Parque Nacional Serra do Divisor (Haag y Henriques, 2014).

La siguiente figura muestra algunos elementos de la geodiversidad natural de la Serra do Divisor, como (a) la Cachoeira do ar-condicionado; (b) la Cachoeira Formosa en el lecho del río Anil; (C) el Buraco da Central, una perforación que llegó al nivel freático; (D) una pequeña cueva situada en la formación Moa; (E) el valle del río Moa y su llanura de inundación; (F) un grupo de colinas en medio de sedimentos cretácicos en el Parque Nacional de Serra do Divisor (Arcos et al., 2018, p. 53).

Figura 11. Elementos da geodiversidad del Parque Nacional Serra do Divisor



Nota. Las dos rutas de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y sus zonas de influencia (áreas transparentes) cruzan y se superponen tanto con parques nacionales y comunidades nativas como con concesiones maderables, concesiones mineras y proyectos de asentamiento.

Fuente: Frisbie et al. (2021).

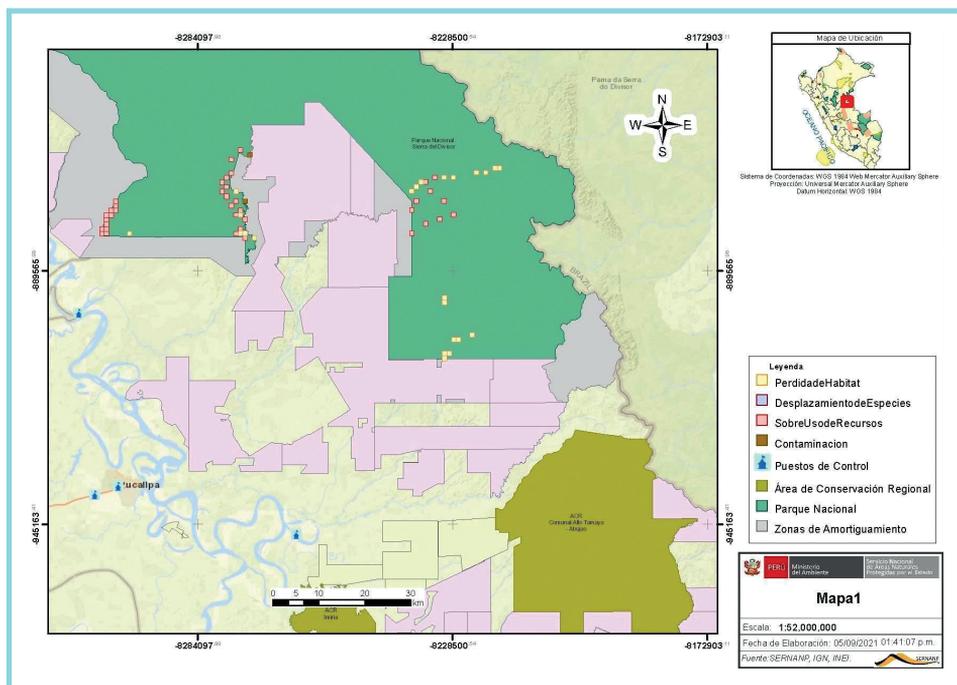
La autora del proyecto de ley afirma en la justificación del proyecto que el cambio de categoría del parque es la confluencia de dos intereses de la población de Acre: la protección del medio ambiente y el desarrollo económico de la región, ya que ello ayudará a apalancar la construcción del tramo de la carretera BR-364 (Câmara dos Deputados, 2019). Sin embargo, este pensamiento no tiene mucho sentido, ya que la disminución de la protección integral sumada a la construcción de una carretera en la unidad contribuirá a acelerar el proceso de privatización de la tierra, la deforestación, la tala, la ganadería, la minería y la explotación de gas de esquisto, así como otros impactos mencionados en este informe (Maisonave y Almeida, 25 de abril de 2021).

Las amenazas en Ucayali, Perú

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publicada para el año 2019, las actividades económicas que destacan en la región Ucayali son: comercio con 16,7%; manufactura con 13,7%; agricultura, ganadería, caza y silvicultura con 10,5%; construcción con 8,2%; y administración pública y defensa con 7,9% (BCRP, 2020, p. 3). El área de influencia de la posible carretera abarca dos áreas de conservación regional (ACR) comunal: ACR Imiria, ACR Alto Tamaya-Abujao y la Reserva Indígena Isconahua, que se encuentra dentro del Parque Nacional Sierra del Divisor (Frisbie et al., 2021).

En el área de posible impacto de la carretera propuesta Pucallpa-Cruzeiro do Sul, además de impactar contra las ACR Imiria, Alto Tamaya-Abujao, el ANP Parque Nacional Sierra del Divisor, que en su parte inferior comprende a la reserva indígena Isconahua, cruza por zonas que poseen concesiones con fines maderables, como se puede ver en el mapa 1 (SERNANP, 2021a) en color rosado. Asimismo, se puede observar la presencia de daño al ANP, reflejada en la pérdida de hábitat y sobreuso de recursos.

Figura 12. Posibles impactos de la carretera propuesta Pucallpa-Cruzeiro do Sul



Fuente: SERNANP (2021a).

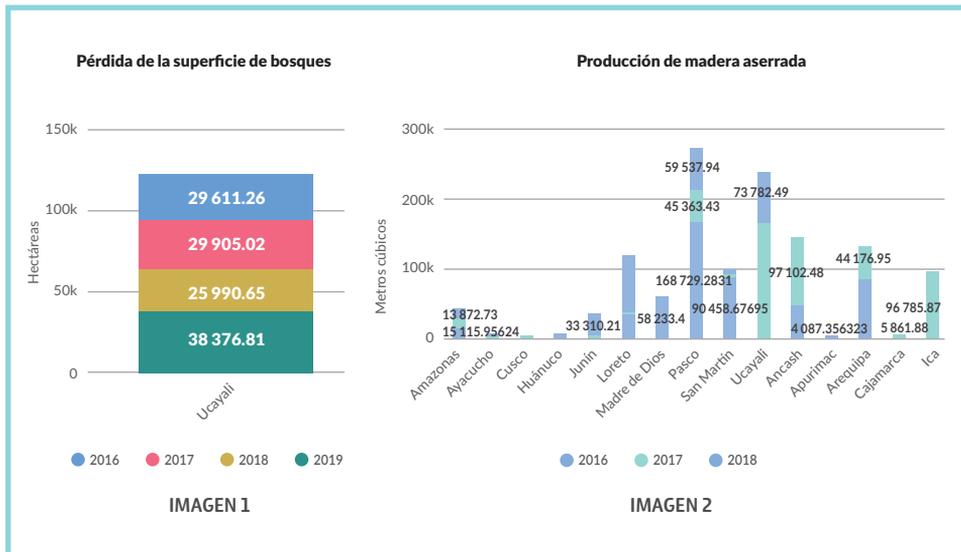
Según la Aidesep, los isconahua realizan actividades de subsistencia, en pequeña escala y solo para la subsistencia de los grupos familiares, tales como la caza, la pesca y la recolección (Aidesep, 2006, p. 2). Las poblaciones (comunidades nativas, caseríos y centros poblados) que se desarrollan dentro de la ACR Comunal Alto Tamaya-Abujao realizan diversas actividades económicas, tales como la agricultura de diversas especies endémicas, la cacería y la pesca. Dentro del Área de Conservación Regional Imiría, hay seis comunidades nativas y nueve caseríos que se encuentran en lagunas Imiría y el Chauya, cuyas actividades principales son la pesca y la agricultura. De esta forma, estas actividades de subsistencia están amenazadas por la pesca comercial.

Una vez observadas las actividades económicas que se realizan en la zona de posible impacto, podemos colegir que los impactos indirectos de las carreteras en áreas amazónicas son gravísimos y han adquirido fama mundial precisamente con la BR-364, que es la porción de la Carretera Interoceánica del lado brasileño. El daño sufrido en

términos de deforestación e invasión de tierras indígenas ha sido tan grande que se cree que fue la causa de la reforma que llevó al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a crear nuevos requisitos ambientales y sociales en sus operaciones y a fortalecerse internamente para evitar ser responsabilizados por nuevos desastres (Dourojeanni, 2006, p. 39).

A partir de la data obtenida del Ministerio del Ambiente, específicamente del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (SINIA, 2021) —extraída en dos imágenes—, se puede observar (imagen 1) la pérdida de superficie de bosques en la región de Ucayali en los últimos años y la producción de madera aserrada a escala nacional (imagen 2); así pues, Ucayali es la segunda región con mayor producción de madera del país. Estos datos son producto de la extracción del recurso maderable sin una carretera que facilite su acceso.

Figura 13. Pérdida de superficie de bosques de la región Ucayali y producción de madera aserrada a escala nacional

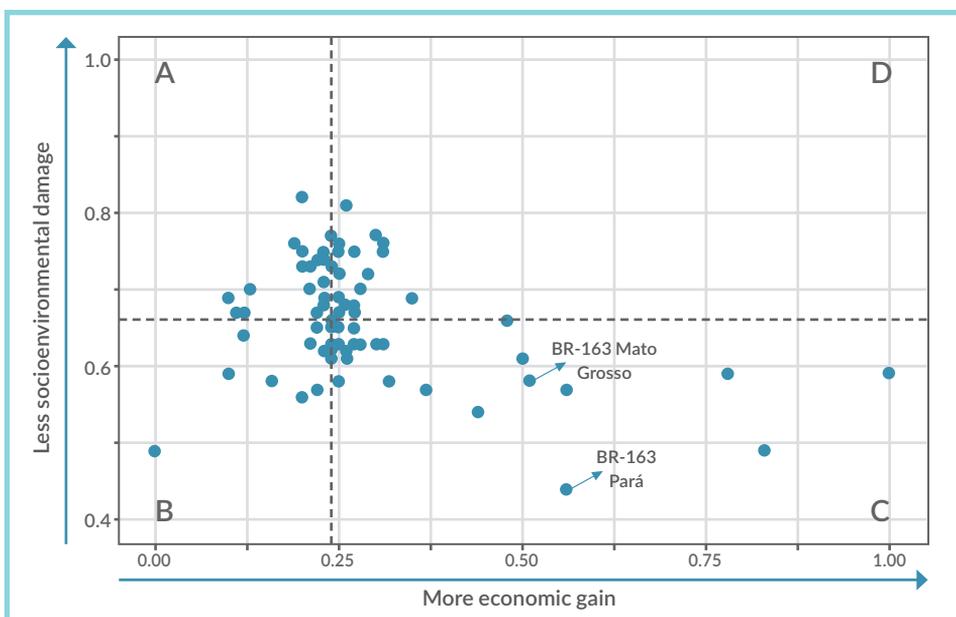


Fuente: SERNANP (2021a).

En un estudio realizado por investigadores de Brasil, EE.UU., Bolivia, Colombia y Suecia, quienes analizaron los impactos ambientales, sociales y económicos esperados de 75 proyectos viales en un total de 12 000 kilómetros de carreteras planeadas, se encontró que dichos proyectos impactarán negativamente en el medio ambiente. El 45% generará pérdidas económicas, incluso sin tener en cuenta las externalidades sociales y ambientales, por lo que la cancelación de proyectos económicamente injustificados evitaría 1,1 millones de hectáreas de deforestación y 7600 millones de dólares en fondos desperdiciados para proyectos de desarrollo (Vilela et al., 2020). Por tanto, si la región ya tiene una de las extracciones más altas de recurso maderable, con la creación de una vía habrá una expansión de la ruta de tráfico.

En el estudio realizado por Vilela y colegas se analizaron diversos proyectos viales y se comparó el beneficio económico y el daño ambiental sufrido por dichos proyectos. En la figura siguiente, los puntos representan proyectos de carreteras; los cuadrantes A y B, proyectos en los cuales ha habido rendimiento económico negativo; y los cuadrantes B y C, proyectos en los cuales se ha tenido un impacto peor que el promedio (Vilela et al., 2020). En la gráfica se puede observar que, mayormente, si se desea obtener un gran beneficio económico se suele ir en desmedro del medio ambiente, de modo que son los proyectos con menor daño ambiental los que tuvieron poca ganancia económica.

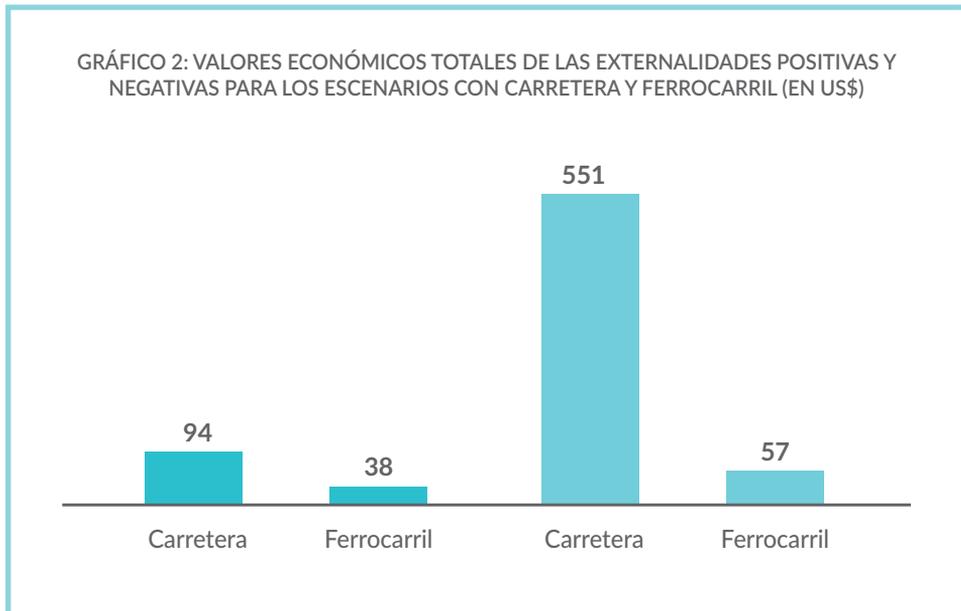
Figura 14. Comparación del beneficio económico y el daño ambiental sufrido por los proyectos



Fuente: Vilela et al. (2020).

Es necesario señalar que esta interconexión entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul ya acumula iniciativas previas, como la construcción de una carretera y un ferrocarril. Ambos proyectos fueron rechazados por su alto costo económico. En relación con el análisis de ambas propuestas, Conservation Society Foundation (CSF), The Nature Conservancy (TNC) y el Grupo para Análisis del Desarrollo (GRADE) realizaron un detallado estudio económico al respecto y encontraron que no son rentables (USAID, 2014). Incluso, el beneficio económico es mucho menor que el costo aun si no se incluyen las externalidades negativas, las que superan ampliamente las externalidades positivas producto de dichos proyectos viales de desarrollo, lo cual genera un daño ambiental y social muy alto. Por ello, se debe buscar una forma de maximizar la ganancia económica y, con ello, reducir las externalidades negativas generadas por el daño al medioambiente y a las comunidades involucradas en la zona de impacto de dichos proyectos.

Figura 15. Valores económicos totales de las externalidades positivas y negativas para los escenarios con carretera y ferrocarril (en USD)



Fuente: USAID (2014).

Deforestación

La deforestación es el impacto ambiental principal, pues origina la mayor parte de los problemas subsecuentes, como erosión de suelos, pérdida de la diversidad biológica y disminución del valor de los servicios ambientales del bosque —fijación de carbono y regulación del ciclo hidrológico—. Asimismo, es consecuencia directa de la expansión de la agricultura y la ganadería, tanto de gran escala como de productores menores. Además, la expansión de la agricultura es uno de los objetivos declarados del proyecto y una de sus principales justificaciones económicas.

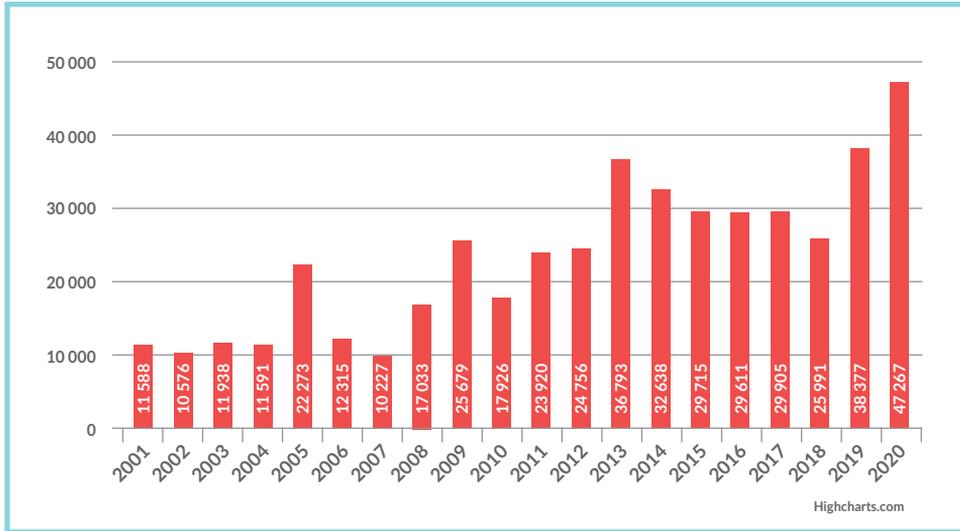
Si bien se han realizado diferentes estimaciones anuales y acumuladas de deforestación en el análisis económico y socioambiental de los proyectos de interconexión Pucallpa-Cruzeiro do Sul en función de cambios de bosque a áreas agrícolas y cambios de bosque a áreas de vegetación secundaria, para que estas proyecciones sean más precisas en cuanto a las afectaciones en las zonas de intervención por la carretera, es necesario considerar la informalidad de la deforestación en el Perú, la cual, según el Ministerio del Ambiente (MINAM), se debe al cambio de uso de tierra para agricultura y la ganadería y constituye más del 90% de la deforestación producida en los bosques amazónicos.

De hecho, se ha reportado que especies como el cedro, el tornillo y la caoba han desaparecido dentro del área de conservación debido a la tala excesiva (Gobierno Regional de Ucayali, 2020). Esto se debe a que la extracción maderera se realiza de manera informal ya que existen muchas especies maderables de importancia comercial y, por tanto, hay una mayor rentabilidad para los grupos que las extraen ilegalmente (Gobierno Regional de Ucayali, 2014).

Dicha modalidad se ha aplicado sistemáticamente por parte de las autoridades forestales de la región de Ucayali y Loreto, con la finalidad de entregar tierras de dominio público a privados, para el desarrollo de actividades agrícolas, a pesar de estar prohibidas. Es por ello que el accionar de los funcionarios públicos debe ser investigado, sobre todo porque se ha comprobado que las autorizaciones permitieron la extracción ilegal de madera de las especies tornillo, copaiba, huimba, lupuna, mashonate y quinilla, categorizadas como «especies amenazadas de flora silvestre»⁴⁸. De esta manera, en los últimos veinte años, la región de Ucayali ha perdido alrededor de 470 118 ha de bosque; más de la mitad, en los últimos cinco años.

48 <https://andina.pe/agencia/noticia-gobierno-ucayali-autorizo-tala-ilegal-especies-amenazadas-539089.aspx>

Figura 16. Pérdida de bosque en Ucayali



Fuente: MINAM, 2021. GEOBOSQUES.

Por su parte, el MINAM, a partir de la identificación de dichos casos, ha emprendido acciones legales a través de su procuraduría:

- **Caso Menonitas I (Ucayali-Masisea):** el SERFOR ha denunciado la deforestación de 810 hectáreas, desde el año 2017, en la zona ocupada por la colonia menonita, ubicada en el distrito de Masisea, provincia de Coronel Portillo, Ucayali. La afectación comprende la superposición con 45 hectáreas de predios rurales y las comunidades nativas de Santa Rosa de Dinamarca, Buenos Aires y Caimitillo, así como la Concesión de Conservación de la Universidad Alas Peruanas en agravio del Estado. Por ello, la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales formalizó la investigación preparatoria por la presunta comisión de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas en su forma agravada, delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables y alteración del ambiente, habiendo dañado y talado 894.48 hectáreas aproximadamente, incluso en áreas de comunidades nativas como Santa Rosa de Dinamarca, Buenos Aires y Caimito.
- **Caso Menonitas II (Ucayali-Nueva Jerusalén):** en noviembre de 2021, un representante del Caserío Nueva Jerusalén interpuso una denuncia ante la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali, referente a que personas desconocidas realizaban tala y destrucción de árboles cerca de las áreas del Caserío

Nuevo Jerusalén ubicado en el distrito de Nueva Requena, provincia de Coronel Portillo, sin la autorización otorgada por la autoridad competente. Se ha solicitado la incautación de los bienes y el requerimiento de prisión preventiva contra los imputados.

En estos casos, la construcción o el asfaltado de carreteras ha servido como ruta de tráfico tanto para la «deforestación legal» —es decir, la que obedece a las reglas sobre tierras y que en general aplica criterios relativamente técnicos, aunque simulados— como para la deforestación ilegal —bajo la modalidad de agricultura migratoria o itinerante—, especialmente en la selva alta y en tierras públicas e inadecuadas para uso agropecuario.

Teóricamente, es posible reducir los impactos ambientales negativos de la explotación forestal selectiva mediante la aplicación de severos criterios e indicadores de sostenibilidad, supervisados por mecanismos de certificación forestal. Pero, en la práctica, más del 90% de la explotación forestal peruana es ilegal y no aplica ninguna medida para cuidar del recurso. Entonces, a partir del proyecto de conexión vial Pucallpa-Cruzeiro do Sul, se espera que el incremento anual de deforestación sea mayor que en los últimos años, cuyas cifras ya son alarmantes.

Narcotráfico

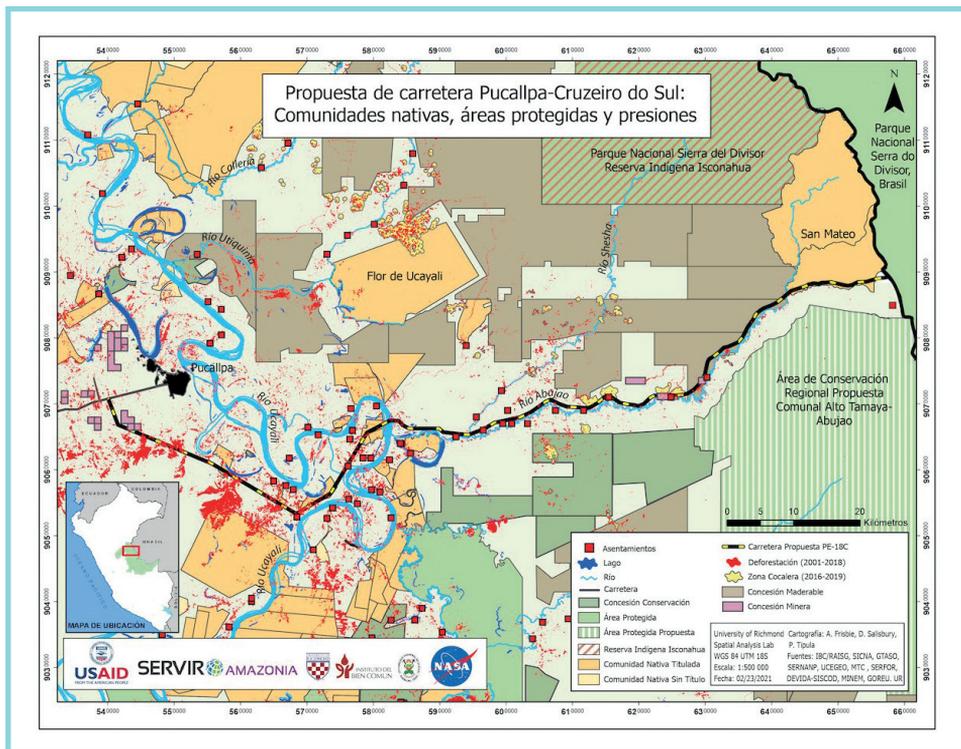
Aunque podría pensarse que los cultivadores de hoja de coca y sus patrocinadores narcotraficantes se opondrán a la construcción de la carretera por temor a ser más controlados, es probable que, en el futuro, más vías de conexión vial faciliten sus negocios o que, por lo menos, no los disturben. En la región de Ucayali pueden disponer de cultivos de coca muy cerca y, si bien la carretera no será necesariamente el eje vinculador del narcotráfico, posibilitará el transporte de materia prima para la fabricación de pasta básica; además, si el tránsito vehicular entre el Perú y Brasil es abundante, también puede facilitar el tráfico. De cualquier modo, como en otras fronteras con carreteras de buena calidad, es de esperar que el narcotráfico prospere junto con el tráfico de armas y el contrabando en general.

Los impactos sociales del narcotráfico en la zona productora son enormes e incluyen desde el lavado de dinero —a partir de negocios legales como industria forestal, hotelería, transporte y agricultura— hasta el aumento del consumo de drogas en la población local, el crecimiento proporcional de la inseguridad ciudadana y el deterioro de la democracia (Dourojeanni, 2006, p. 50). En Ucayali, aunque la presencia de cultivos ilícitos de coca en el Abujao se remonta a unos veinte años atrás, se ha confirmado que en el último

quinquenio el área se ha convertido en «zona roja», como se suele llamar al lugar donde operan grupos ligados al narcotráfico, específicamente vinculados a la producción de pasta básica de cocaína.

Según la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), en el distrito de Callería, donde se encuentra el río Abujao, se registraron 847 hectáreas de cultivos ilegales de hoja de coca en 2019, cifra ligeramente menor a las 991 hectáreas de 2018, pero significativamente alta frente a las 271 que existían en 2016. Por su parte, el Instituto del Bien Común (IBC) ha estimado que un 30% de este total se concentraría en la cuenca del Abujao. «Los hallazgos reportados ilustran que el sembrío ilegal de hoja de coca continúa siendo un motor importante de la deforestación en esta área» (Vélez Z y Romo, 26 de abril de 2021).

Figura 17. Propuesta de carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul: comunidades nativas, áreas protegidas y presiones



Fuente: mapa fue elaborado por la Universidad de Richmond y el Instituto del Bien Común a solicitud de Mongabay Latam.

Minería ilegal

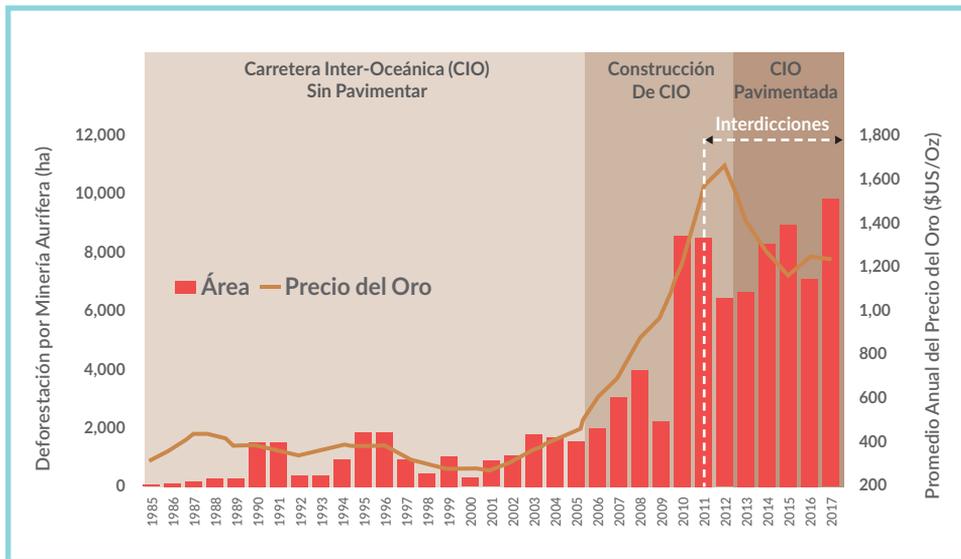
Si bien la minería ilegal no ha sido un problema usual en esta región del país, esta actividad delictiva empezó a manifestarse en la zona en los últimos años. De hecho, la actividad minera viene afectando territorio indígena y la cuenca de los ríos Pintuyacu y Quimpichari, zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal El Sira que, entre 2017 y 2019, sufrió la deforestación de 21 hectáreas, según reportes del Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP, por sus siglas en inglés). En consecuencia, el 2 de julio de 2020, el Juzgado Penal Colegiado de la Corte Superior de Justicia de Ucayali emitió sentencia condenatoria contra cinco mineros ilegales por delito ambiental en la modalidad de minería ilegal.

Ahora bien, el caso anterior es un indicio de actividades de exploración de oro en la zona de la Reserva Comunal El Sira. Esto debería ser preocupante, pues las experiencias previas, como la de Madre de Dios, han evidenciado que la tercera parte de la deforestación registrada en los últimos 32 años a causa de la minería ilegal se concentra en las zonas de amortiguamiento de tres áreas naturales protegidas. De hecho, se confirmó que solo en 2017 la minería aurífera fue responsable de la pérdida de alrededor de 10 000 hectáreas de bosque en La Pampa. Esto supone un incremento progresivo y exponencial desde el inicio de las operaciones de explotación ilegal del oro en la zona hasta el día de hoy.

Una investigación elaborada por el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA) permitió identificar que el 67,5% de la pérdida de bosque en Madre de Dios, equivalente a 64 586 hectáreas, ocurrió entre 2009 y el 2017, etapa que coincide con el periodo de interdicciones (conexiones de la Carretera Interoceánica). En este lapso, el pico de deforestación se registró en 2017, cuando se confirmó también que la minería aurífera se había convertido en la primera causa de degradación de suelos en toda la región. Para poder explicar este fenómeno, algunos de los científicos que han participado en la investigación han considerado necesario incluir nuevas variables como el precio del oro y la construcción de la Carretera Interoceánica.

El precio del oro, por ejemplo, les ha permitido establecer que, a pesar de la caída de la onza de 1905 dólares en 2011 a 1200 dólares en 2017, no se ha detenido la actividad ilegal, como se puede ver en el recuento histórico elaborado por los expertos (figura 18). En el caso de la Carretera Interoceánica se puede apreciar que, durante el periodo de su construcción, entre 2006 y 2011, la tasa de deforestación creció en un 425% (Vélez y Romo, 26 de abril de 2021). Si en 2006 la deforestación era de 2010 hectáreas al año, en 2011 llegó a 8536 hectáreas anuales. De esta forma, la carretera conllevó la intensificación de la deforestación y la degradación ambiental al permitir la mayor operatividad de agrupaciones de tala y minería ilegal.

Figura 18. Precio del oro e índices de deforestación por minería aurífera en la Amazonía Suroriental Peruana marcándose los períodos de la construcción de la Carretera Inter-Oceánica (CIO)



Fuente: Cuadro elaborado por el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA, 2018).



Capítulo 4

Los derechos de los pueblos indígenas, tribales, terceros privados y las implicancias de los proyectos de infraestructura vial

En este capítulo, el objetivo es analizar el marco legal e institucional de ambos países en relación con los impactos del proyecto de construcción de la carretera objeto de este informe en los pueblos indígenas. Específicamente, en lo referente a Brasil, también se analizarán los impactos del mismo proyecto en los pueblos tribales y terceros privados que también viven en la región.

4.1. Marco jurídico e institucional del Perú de los pueblos indígenas

4.1.1. El Convenio 169 de la OIT en el Perú

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes fue aprobado por el Perú en 1993, mediante la resolución legislativa 26253, y ratificado el 17 de enero de 1994; asimismo, es de obligatorio cumplimiento para el país desde el 2 de febrero de 1995. Como bien menciona Elizabeth Tinoco en la presentación del Convenio, este es un importante instrumento normativo internacional en relación con los pueblos indígenas y tribales debido a que tiene como base las siguientes dos premisas: «el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan» (2014). Además, el Convenio contiene disposiciones que, a diferencia de sus antecesores, se fundamentan en el respeto de su cultura, forma de vida, tradiciones y costumbres, lo que es un indicativo de que a lo largo del texto se encuentran presentes los elementos de participación y no discriminación, pues estos «están anclados en la reflexión y la acción que inspira y orienta todo el instrumento» (Calí, 2014, p. 34).

Dentro del ordenamiento peruano, el Convenio 169 de la OIT tiene rango constitucional; así lo menciona el Tribunal Constitucional (2009), en la sentencia 03343-2007-PA/TC, cuando indica que:

Este Tribunal ha afirmado que los «tratados internacionales sobre derechos humanos no solo conforman nuestro ordenamiento, sino que, además, ostentan rango constitucional» (STC N° 0025-2005-PI/TC, Fundamento 33). De tal manera, habiéndose aprobado el

Convenio N° 169 mediante Resolución Legislativa No. 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993, su contenido pasa a ser parte del derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar —normativa e interpretativamente— las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes (párr. 31).

Además de los artículos mencionados en el párrafo anterior, debe tenerse en cuenta la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de Perú (1993), en la que se señala que «las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú». De lo mencionado se desprende, como bien lo señala el Tribunal Constitucional (2004) en la sentencia 0047-2004-AI/TC, que los tratados sobre derechos humanos ratificados por el país son de aplicación obligatoria al momento de interpretar «los derechos y libertades reconocidos por la Constitución» (párr. 21).

Así pues, la Convención forma parte de los tratados internacionales de derechos humanos debido a que sus disposiciones tienen como base otras contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además de que este versa sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas (Seuillano, 2010). Asimismo, es preciso mencionar que los derechos contenidos en el Convenio son autoaplicativos, lo que significa que son de obligatorio cumplimiento a pesar de no contar con normativa interna que los contenga (2010, p. 30).

Por último, se debe señalar que si bien en los artículos de la Constitución no se menciona explícitamente al derecho a la consulta previa, este sí es un derecho con rango constitucional por lo ya mencionado sobre el Convenio y debido a que los derechos establecidos en la carta magna no son parte un listado cerrado, sino que, según el artículo 3, no debe excluirse de este a «los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre» (1993).

4.1.2. Marco jurídico de los pueblos indígenas en el Perú

En la Constitución Política de Perú existen varias disposiciones contenidas en los artículos 2 (inciso 19), 15, 17, 48, 88, 89, 149 y 191, que reconocen de manera expresa el pluralismo cultural existente en nuestra sociedad, el derecho individual a la identidad diversa, el derecho colectivo de las diferentes culturas y grupos étnicos a recibir protección por parte del Estado y la sociedad en general. En especial, se enfatiza lo dispuesto en el artículo 89, puesto que se les reconoce con personería jurídica:

Comunidades Campesinas y Nativas

Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Posteriormente, el 7 de septiembre de 2011 se publicó, en el Diario Oficial *El Peruano*, la ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios; es decir, luego de 16 años, aproximadamente. Inclusive, no fue sino hasta el 3 de abril de 2012 que se publicó su reglamento, mediante el decreto supremo 001-2012-MC. Así, se alude a los «pueblos indígenas u originarios» como aquellos que cumplen los criterios objetivos y subjetivos señalados por el Convenio 169, artículo 1, incisos 1 y 2, y en lo dispuesto en el artículo 7 de la mencionada ley. Los criterios objetivos son los siguientes:

- a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.
- d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

Por su parte, el criterio subjetivo es la conciencia de su identidad o autoidentificación. Así, puede darse el caso, en estricto, de que haya comunidades campesinas o nativas que no formen parte de un pueblo indígena u originario, así como pueblos indígenas u originarios



que no estén organizados en comunidades; lo que importa es que se identifiquen como indígenas de determinado pueblo.

Asimismo, en el citado artículo 7 de la ley se hace una necesaria precisión respecto a la falta de mención de los pueblos indígenas en la Constitución, y se señala que las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados. Por ende, las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

En ese orden de ideas, en relación con los pueblos indígenas afectados por el proyecto de ley 6468/2020, que declara de interés nacional una vía terrestre entre Pucallpa (Ucayali, Perú) y Cruzeiro do Sul (Acre, Brasil), de acuerdo con el oficio 000504-2020-DM/MC, mediante el cual el Ministerio de Cultura emitió opinión respecto al referido proyecto de ley, se toma en cuenta la información referente a la identificación de los pueblos indígenas, la cual se plasma en las siguientes tablas:

Tabla 8 Información sobre presencia de pueblos indígenas u originarios en la provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali

N°	Departamento	Provincia	Población total	Pueblos indígenas u originarios tradicionalmente presentes	N° de localidades indígenas u originarias en BDPI	Población que vive en el ámbito de localidades indígenas	% de población que vive en localidades
1	Ucayali	Coronel Portillo	384,168	Ashaninka, Asheninika, Awajún, Iskonawa, Shupibo-Konibo, Yine	143	22,347	5.8

Tabla 9 Información sobre presencia de pueblos indígenas u originarios en el distrito de Callería, departamento de Ucayali

N°	Departamento	Provincia	Distrito	Población total	Pueblos indígenas u originarios tradicionalmente presentes	N° de localidades indígenas u originarias en BDPI	Población que vive en el ámbito de localidades indígenas	% de población que vive en localidades
1	Ucayali	Coronel Portillo	Callería	149,999	Ashaninka, Asheninika, Awajún, Iskonawa, Shupibo-Konibo	27	2,334	1.6

Nota. Adaptado del oficio 000504-2020-DM/MC (MINCUL, 2020).

Fuente: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u originarios (BDPI)-VMI-MC.

Como se aprecia de las tablas, los posibles pueblos indígenas afectados serían los siguientes: Ashaninka, Asheninka, Awajún, Iskonawa, Shipibo-Konibo y Yine. Asimismo, se precisa que en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, se encuentra ubicada la Reserva Indígena Isconahua.

Ahora bien, es preciso señalar que según el III Censo de Comunidades Nativas realizado en 2017 por el INEI, se registraron 2703 comunidades censadas, las cuales han declarado pertenecer a 44 pueblos indígenas u originarios, lo que evidencia un incremento respecto a años anteriores; asimismo, se indica que entre los departamentos que concentran el mayor porcentaje de comunidades se encuentra Ucayali (14,2%), que ocupa el segundo lugar con mayor concentración de pueblos indígenas y cuyas comunidades declararon pertenecer a 16 pueblos indígenas (INEI, 2018, p. 23).

A su vez, «de los 44 pueblos indígenas u originarios declarados, los que presentan el mayor porcentaje de comunidades nativas son el Ashaninka con 19,22% (520 comunidades), Awajún con 15,50% (419 comunidades) y Kichwa con 11,65% (315 comunidades)»; 88 comunidades se encuentran en Ucayali y 32, en la provincia de Coronel Portillo (2018, pp. 24 y 99).

Asimismo, los pueblos indígenas identificados por el INEI que se encuentran asentados en Ucayali son 16: Cashinahua, Amahuaca, Ashaninka, Asheninka, Awajún, Kakataibo, Kichwa, Madija, Marinahua, Mastanahua, Matsigenka, Nahua, Sharanahua, Shipibo-Konibo, Yaminahua y Yine (2018, p. 17).

4.1.3. Marco institucional sobre los pueblos indígenas

Respecto a las entidades públicas competentes sobre los pueblos indígenas es menester señalar que la primera fue el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), como organismo rector de las políticas nacionales, encargado de proponer y supervisar su cumplimiento, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de los proyectos y los programas dirigidos a la promoción, la defensa, la investigación y la afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, de acuerdo con el artículo 2 de la ley 28495 (Shelton et al., 2012, p. 91).

El INDEPA fue un organismo con nula representación de los intereses de los pueblos indígenas; su inoperatividad se hizo notoria en la problemática que originó el Baguazo en 2009, motivo por el cual, en 2010, mediante el decreto supremo 001-2010-MC, modificado por el decreto supremo 002-2010-MC, se aprobó su absorción por parte del Ministerio de Cultura, con lo cual se convirtió en una unidad ejecutora dependiente del Viceministerio de Interculturalidad (Shelton et al., 2012, p. 93).

Así, actualmente, el ente rector en asuntos sobre los pueblos indígenas es el Ministerio de Cultura, en concreto, el Viceministerio de Interculturalidad, de acuerdo con el artículo 15 de la ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura. A su vez, según el artículo 90 del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, aprobado mediante el decreto supremo 005-2013-MC, es la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas

el órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer, coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección del Ministerio y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa, con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial.

4.2. Marco jurídico e institucional de Brasil en la protección de los pueblos indígenas y tribales

En este punto se presentará el marco jurídico e institucional de Brasil en materia de pueblos indígenas y tribales (o comunidades tradicionales). Se pondrán de relieve los derechos asegurados por la Constitución de 1988, así como en las repercusiones derivadas de la internacionalización del Convenio 169 de la OIT en la ampliación de los derechos de pueblos indígenas y tribales, con especial énfasis en los protocolos autónomos de consulta.

Por ende, nos centraremos en las leyes infraconstitucionales que garantizan especial protección a los dos grupos y en las instituciones públicas encargadas de protegerlos en el ámbito interno para garantizarles el pleno goce de sus derechos.

4.2.1. Los derechos asegurados a los pueblos indígenas en la Constitución Federal de 1988

La Constitución de 1988 representa un marco para los pueblos originarios, una vez que el Estado de Brasil garantizó el derecho a ser y seguir siendo indígena, reconociendo sus costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 231); así como aseguró a los pueblos originarios la legitimidad para acudir a los tribunales en defensa de sus derechos e intereses (artículo 232). Este logro fue «el resultado de la amplia participación política de los pueblos y organizaciones indígenas dedicadas a su defensa» (Munduruku, 2012, p. 37).

Por primera vez en la historia constitucional brasileña, se ha hecho un capítulo específico para los pueblos indígenas (Capítulo VIII), el cual está ubicado en el Título VIII (Del Orden Social).

Así como destaca Silva (2020, pp. 13 y 67), al menos en el texto constitucional, «los paradigmas de subyugación e integración de los pueblos originarios brasileños hasta entonces arraigados en el ordenamiento jurídico colonial, imperial y republicano deberían haber sido superados», ya que se produjo un «rompimiento de la comprensión hasta entonces corriente de que la condición de indígena era transitoria y solamente debe ser respetada hasta su integración progresiva y armónica a la “comunidad nacional”»⁴⁹.

En cuanto al derecho al territorio, como se explica en el artículo 231 de la Constitución Brasileña, se reconoció a los pueblos indígenas «los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y asegurar el respeto de todos sus bienes» (*caput*)⁵⁰.

49 Sobre el tema, el Código Civil de 1916 dispuso que «los silvícolas estarán sujetos al régimen tutelar, establecido en leyes y reglamentos especiales, y que cesará a medida que se adapten» (artículo 6, párrafo único). Por otra parte, el Código Civil de 2002, que derogó el de 1916 y sigue vigente, se limitó a establecer que «la capacidad de los pueblos indígenas será regulada por una legislación especial» (artículo 4, párrafo único). Por su parte, la Ley N° 6.001/73, que prevé el Estatuto del Índio, aún vigente en el artículo 1°, que «esta ley regula la condición jurídica de los indígenas o comunidades indígenas, con la finalidad de preservar su cultura e integrarlos, de manera progresiva y armónica, en la comunidad nacional». También el Convenio 107 de la OIT reglamentaba, en el artículo 2.1, que «compete principalmente a los gobiernos implementar programas coordinados y sistemáticos destinados a la protección de las poblaciones interesadas y su integración progresiva en la vida de sus respectivos países»; y en su artículo 23.2, que «debe ser asegurada la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país». Como es sabido, el Convenio 107 fue sustituido por el Convenio 169 que, en la misma línea de la Constitución de 1988, rechazó expresamente las premisas integracionistas hasta entonces en boga.

50 El texto constitucional brasileño establece expresamente que las tierras indígenas son propiedad de la Unión. En este sentido, el artículo 20, XI señala que «[...] Son bienes de la Unión: [...] XI - las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios».

Por tanto, los territorios indígenas son considerados «inalienables e indisponibles», con derechos imprescriptibles sobre ellos (§ 4), dado que están destinados a la posesión permanente de los indios, a los cuales cabe solamente el disfrute de las riquezas del suelo, de los ríos y lagos existentes en ellos (§2). En cuanto a la explotación de los recursos hídricos —incluyéndose los potenciales energéticos— y la investigación y la extracción de riquezas minerales en tierras indígenas, existe una disposición expresa referente a la necesidad de autorización del Congreso Nacional, con previa audiencia de las comunidades afectadas, en la cual se les garantiza la participación en los frutos de la minería, de acuerdo con la ley (§3). Por su parte, las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos originarios fueron conceptualizadas como «las habitadas por ellos permanentemente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones» (§1)⁵¹. El requisito de escuchar a las comunidades afectadas se conoce como audiencia constitucional.

Específicamente, en relación con el proceso de demarcación de tierras indígenas en el Estado brasileño, de acuerdo con el artículo 231 de la Constitución Federal, se identifican cinco etapas principales, detalladas en la figura siguiente y reguladas por normas infralegales, en especial el Decreto N° 1.775/96.

Figura 18. Etapas del proceso de demarcación de tierras indígenas



51 La ley citada por la Constitución hasta ahora no ha sido promulgada.

Es un procedimiento complejo que involucra a varios órganos del Poder Ejecutivo Federal y tiene una duración de muchos años, en desacuerdo con lo que la propia Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias de Brasil dicta en su artículo 67⁵², situación que incluso ha generado la condena internacional al Estado brasileño debido al caso del Pueblo Indígena Xukuru, elevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la primera fase del procedimiento destaca la acción de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), órgano federal que actúa en la asistencia a los indígenas que, con la ayuda de un grupo técnico preferentemente coordinado por un antropólogo y una vez asegurada la participación de los pueblos interesados según sus formas propias de organización, identifica y delimita el territorio indígena por demarcar. Esta encuesta inicial apoyará la producción de un informe detallado que debe ser aprobado por el presidente de la FUNAI. Desde el comienzo del procedimiento de demarcación y hasta noventa (90) días después de la publicación del informe, todas las partes interesadas pueden manifestarse para reclamar indemnizaciones o demostrar defectos en dicho documento.

A su vez, en la etapa de declaración de los límites de la tierra indígena, el trámite se remite al ministro de Justicia, quien, dentro de los 30 días, podrá: a) emitir la ordenanza para declarar los límites del área y determinar su demarcación física, debiendo analizar con anticipación las controversias que planteen los no indígenas; b) determinar los pasos que deben completarse dentro de otros 90 días; o c) no aprobar la identificación mediante resolución motivada (artículo 231, §1º, Constitución Federal). Para declarar los límites del área por ser demarcadas, la FUNAI proporciona una demarcación física y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) debe, de modo prioritario, comenzar la topografía de la tierra y la evaluación de las mejoras existentes para permitir el futuro saneamiento de las personas no indígenas.

A continuación, el procedimiento se remite a la Presidencia de la República, que se encarga de homologar la demarcación mediante decreto.

Finalmente, la FUNAI proporciona el registro de demarcación en la oficina de registro de bienes raíces de la región correspondiente y la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), y brinda remoción (saneamiento) de no indígenas, previo pago de las mejoras consideradas en buena fe.

52 «Art. 67. La Unión completará la demarcación de las tierras indígenas en el plazo de cinco años a partir de la promulgación de la Constitución».

4.2.2. La incorporación del Convenio 169 de la OIT en Brasil

Con el advenimiento del Convenio 169 de la OIT, que fue adecuadamente internalizado por el ordenamiento jurídico brasileño a través del Decreto Legislativo N° 143 del 20 de junio de 2002 y del Decreto Presidencial N° 5.051 del 19 de abril de 2004⁵³, fue fortalecido el paradigma normativo inaugurado por la Constitución Federal de 1988⁵⁴, pues el referido tratado asegura, al mismo tiempo, el reconocimiento y la protección de los valores y las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales que son exclusivas de los pueblos indígenas y tribales, tomando en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente, así como el respeto a la integridad de sus valores, prácticas e instituciones (artículo 5, «a» y «b»).

El Convenio, en su conjunto, se aplica a pueblos indígenas y tribales, sin ninguna diferenciación de derechos. Es decir, ambos son titulares de los derechos previstos en el Convenio y la diferencia entre uno y otro es solo el periodo de etnogénesis, ya sea antes o después de la conquista o colonización (Souza, 2018, p. 166).

Además del texto constitucional original, el mismo tratado internacional estipula, sin referirse al derecho a la autodeterminación, que los pueblos indígenas y tribales deben tener el «derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera»; así como de «controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural» y de «participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional

53 El Decreto Presidencial N° 5.051 del 19 de abril de 2004 fue recientemente derogado por el Decreto Presidencial N° 10.088 del 5 de noviembre de 2019, que «consolida los actos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo Federal que prevén la promulgación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo-OIT ratificados por la República Federativa de Brasil». De acuerdo con el artículo 2, *caput* y LXXII, del Decreto Presidencial N° 10.088/2019, «los convenios y recomendaciones de la OIT, aprobados por el Congreso Nacional, promulgados por ley del Poder Ejecutivo Federal y consolidados por este Decreto se reproducen íntegramente en los Anexos, en orden cronológico de promulgación, de la siguiente manera: [...] LXXII - Anexo LXXII - Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (adoptado en Ginebra el 27 de junio de 1989, aprobado por Decreto Legislativo N° 143 del 20 de junio de 2002; depositó el instrumento de ratificación ante el Director Ejecutivo de la OIT el 25 de julio de 2002; entró en vigor internacionalmente el 5 de septiembre de 1991 y, para Brasil, el 25 de julio de 2003, de conformidad con su artículo 38; y promulgado el 19 de abril de 2004)».

54 Los párrafos posteriores que tratan sobre el impacto de la internalización del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico brasileño, incluida la construcción de protocolos de consulta autónomos, fueron tomados de la tesis de maestría de uno de los coautores de este informe y elaborados a partir de las reflexiones a las que se arribó en la investigación antes mencionada. Cfr. Silva (2020).

y regional susceptibles de afectarles directamente» (artículo 7, punto 1). De ahí que en su artículo 14, punto 1, el Convenio 169 garantiza a los pueblos indígenas y tribales los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Específicamente en relación con el objeto del análisis de este informe, es imperativo mencionar que el Convenio 169 de la OIT insertó en el ordenamiento jurídico brasileño el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos indígenas y tribales, siempre que el Estado prevea medidas que puedan afectarlos directamente (artículo 6).

A la disposición contenida en el artículo 6 se agregan las previsiones de consulta similar en el artículo 7, punto 1, ya mencionado, y en los artículos 15 (el derecho a la consulta en relación con la explotación de recursos naturales), 16 (el derecho a la consulta en relación con el traslado de los pueblos indígenas a su tierra) y 17 (el derecho a la consulta en relación con la transmisión de tierras), todos del Convenio 169 de la OIT.

De esta forma, la consulta trae, ontológicamente, la posibilidad de revisar el proyecto inicial o, incluso, su no realización (Duprat, 2015). A partir de la internalización del Convenio 169 de la OIT, el ordenamiento jurídico brasileño prevé como un derecho de los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales la consulta previa, libre, informada y de buena fe siempre que las decisiones estatales puedan afectarlos directamente; es cierto que esta consulta debe ser de acuerdo con las instituciones representativas de cada pueblo, lo que hace, por razones obvias, inviable una regulación homogénea por parte del aparato estatal.

Al mismo tiempo, es imperativo señalar que, en 2012, se intentó regular el derecho a la consulta por parte del Estado. Esta iniciativa se produjo luego de las acusaciones realizadas en la OIT por parte de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y por organizaciones indígenas y quilombolas contra el Estado brasileño por incumplimiento sistemático de la obligación de consulta. Mediante Ordenanza Interministerial N° 35 del 27 de enero de 2012⁵⁵ se creó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) con el propósito de «estudiar, evaluar y presentar una propuesta de regulación del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en cuanto a los

55 Según Yamada (2017, p. 80), la ordenanza en cuestión fue editada luego de la inclusión del Estado brasileño, en 2011, en una lista preliminar de seguimiento de la OIT, como resultado de las denuncias antes mencionadas que fueron enviadas a esa organización. La constitución de la GTI aseguró que Brasil no fuera incluido en la lista de seguimiento definitiva de la OIT.

procedimientos de consulta previa a los pueblos indígenas y tribales» (artículo 1). En su momento, se manifestó que

debe adoptarse un diálogo permanente y calificado con los distintos segmentos sociales, que busque generar una corresponsabilidad efectiva entre Estado y Sociedad, teniendo como misión la Secretaría General de la Presidencia de la República de difundir dentro del gobierno este método, profundizando cada vez más la participación y el diálogo social en la gestión pública⁵⁶.

Es cierto, sin embargo, que el 16 de julio de 2012 la Fiscalía General de la Nación emitió la Ordenanza N° 303, que «incorporó todas las condiciones del Caso Raposa Serra do Sol como directriz general para que la Fiscalía General de la Nación actúe de manera restrictiva en otros casos referidos a la demarcación de territorios indígenas» (Garzón et al., 2016, p. 14). Es decir, el referido reglamento, emitido durante la vigencia del citado Grupo Interministerial, restringió varios derechos indígenas en la medida en que, al reflejar la posición institucional de la Fiscalía General que debía ser seguida de manera uniforme por los órganos jurídicos de la Administración Pública Federal directa e indirecta, limitó la línea de defensa de los procuradores federales en casos judiciales y extrajudiciales.

Entre los lineamientos contenidos en la citada ordenanza se enumeran situaciones designadas como estratégicas para la defensa nacional y que, por lo tanto, pueden ser adoptadas independientemente de la consulta con las comunidades indígenas involucradas o con la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), a saber: a) instalación de bases, unidades y puestos militares y otras intervenciones militares; (b) expansión estratégica de la red vial; (c) exploración de alternativas energéticas estratégicas; (d) salvaguarda del patrimonio estratégico, a discreción de los órganos competentes (Ministerio de Defensa y Consejo de Defensa Nacional); y e) actuación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal en las tierras indígenas, en el ámbito de sus atribuciones.

⁵⁶ La Ordenanza Interministerial N° 9 del 19 de febrero de 2013, que amplió el plazo de funcionamiento de la GTI, reforzó la necesidad de incluir a los pueblos y las comunidades tradicionales en el diálogo, mediante la modificación del artículo 2 de la Ordenanza Interministerial N° 35 de 27 de enero de 2012 en los siguientes términos: «Art. 2°. El Grupo de Trabajo Interministerial dialogará de manera permanente con representantes de pueblos indígenas, comunidades tradicionales y sociedad civil organizada, en los términos del Convenio núm. 169 de la OIT. §1 Los objetivos de este diálogo son: I. planificar la realización de reuniones informativas y consultivas con los sujetos de derechos del Convenio núm. 169 de la OIT; II. contribuir al proceso de sistematización de los resultados de las reuniones informativas y consultivas destinadas a la construcción de un proyecto de instrumento normativo de los mecanismos de consulta previa previstos en el Convenio núm. 169 de la OIT; III. contribuir a la elaboración de una propuesta de instrumento normativo de los mecanismos de consulta previa previstos en el Convenio núm. 169 de la OIT; IV. monitorear y evaluar el proceso regulatorio».

De la edición de la Ordenanza AGU N°. 303/2012 se desprende que «la Articulación de Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) anunció el retiro del movimiento indígena del proceso de diálogo sobre una posible regulación del derecho a la consulta, alegando falta de buena fe por parte del Gobierno» (Garzón et al., 2016, p. 15). Sobre las razones que llevaron a los pueblos indígenas a retirarse del proceso de diálogo iniciado en el GTI, Yamada manifiesta lo siguiente:

[La] suspensión de la demarcación de tierras indígenas en el Ejecutivo, la publicación de la Ordenanza 303 por parte de la Fiscalía General de la Nación —que transforma las condiciones establecidas por la Corte Suprema solo en el caso de TI Raposa Serra do Sol (Petición 3.888 RR) en orientación general para su actuación— y el avance de la PEC 215 en el Congreso fueron entendidos por miembros del GTI y representantes de pueblos indígenas y quilombolas como una grave contradicción en la posición del Gobierno Federal.

Así, los representantes indígenas se retiraron alegando que la falta de buena fe señalaba que la ya dudosa regulación del derecho a la consulta solo serviría para explotar las IL y sus recursos naturales (2017, p. 81).

En los años 2013 y 2014 continuó el debate en el Gobierno sobre la regulación del derecho a la consulta sin la participación de representantes indígenas y, a fines de 2014, se consolidó una propuesta de regulación administrativa que se limitó a delinear parámetros para las comunidades quilombolas que, hasta el momento, no se ha publicado⁵⁷.

En definitiva, el intento de regular el derecho a la consulta por parte del aparato estatal es paradójicamente el resultado de un procedimiento de no consulta, ya que los propios pueblos indígenas se retiraron del debate cuando, en una actitud contraria a las intenciones propagadas por el GTI, «el propio Gobierno, a través de la Aduocacia-Geral da União (AGU), organismo que se encarga de defender legalmente a la Administración Pública Federal y los derechos colectivos indígenas, decidió emitir orientaciones generales para que las acciones

57 Según Garzón y colegas (2016, p. 15): «La propuesta, sin embargo, ha sido ampliamente criticada por las partes interesadas, tanto en términos de proceso [...] (participación insuficiente y cambio de alcance, sin previo aviso, de reuniones meramente informativas) y contenido (limitación de garantías previstas en documentos internacionales). Las críticas a la forma de regulación muestran que los desafíos para implementar el derecho a la consulta van más allá de su incumplimiento. En muchos casos se realizan las llamadas consultas, que no cumplen con los estándares internacionales estandarizados y resultan en procesos que no garantizan la autonomía y el poder de decisión de los pueblos interesados».

de los órganos legales de la Administración Pública Federal restrinjan varios derechos garantizados a los pueblos indígenas» y debe decir «el propio Gobierno, a través de lo organismo que se encarga de defender legalmente a la Administración Pública Federal y los derechos colectivos indígenas, decidió emitir orientaciones generales para que las acciones de los órganos legales de la Administración Pública Federal restrinjan varios derechos garantizados a los pueblos indígenas»; en este punto, es necesario analizar previamente el debate en el Estado brasileño sobre el estatus normativo de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el país, especialmente porque el Estado no cuenta con una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe, principal derecho incorporado al ordenamiento jurídico brasileño por el Convenio 169 de la OIT.

4.2.2.1. El estatus normativo del Convenio de la OIT en Brasil

Es preciso mencionar, por supuesto, que el instrumento legislativo utilizado desde la promulgación del texto constitucional vigente para internalizar los tratados internacionales que Brasil subscribe, incluidos los que tratan de los derechos humanos, es el decreto legislativo, cuya aprobación pasa por un proceso de votación y discusión en una sola vuelta en cada Casa del Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado Federal), con cuórum para votar por mayoría simple. Cabe señalar también que existe un importante debate doctrinal y jurisprudencial sobre la jerarquía de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos suscritos por el Estado brasileño.

De hecho, en el actual texto constitucional de 1988⁵⁸, por un lado, existe una disposición constitucional original (artículo 5, §2) que otorga expresamente a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que Brasil es parte el estatus de norma materialmente constitucional («los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros derivados [...] de tratados internacionales en los que la República Federativa de Brasil es parte»).

Por otro lado, también se encuentra en vigor una norma constitucional derivada reformadora (artículo 5, §3) que, para reconocer el estatus equivalente al de una enmienda constitucional, requiere que los tratados internacionales sobre derechos humanos sean

⁵⁸ La actual Constitución Federal de la República Federativa de Brasil fue promulgada el 5 de octubre de 1988 y actualmente cuenta con 110 (ciento diez) enmiendas constitucionales, incluida la Enmienda Constitucional N° 45 del 30 de diciembre de 2004, que, entre otras modificaciones, insertó el párrafo 3 del artículo 5, mencionado a continuación.

incorporados en conformidad con el proceso de dos rondas de votación en cada Casa del Congreso Nacional (Cámara de los Diputados y Senado Federal) y la aprobación de por lo menos tres quintos de los votos de los congresistas en cada casa («los tratados y convenios internacionales de derechos humanos se aprueban, en cada Casa del Congreso Nacional, en dos rondas, por tres quintos de los votos de los respectivos miembros, y equivaldrán a enmiendas constitucionales»).

En este contexto, son varios los juristas que defienden el estatus constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos, al amparo del citado párrafo 2 del artículo 5, independientemente del procedimiento más simplificado aplicable al decreto legislativo (una ronda de discusión y votación en cada Cámara del Congreso Nacional con aprobación por mayoría simple)⁵⁹.

Por otro lado, existen también aquellos que, siguiendo la comprensión de la Suprema Corte brasileña, apuntan en el sentido del reconocimiento de la situación constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos, solamente si se respeta dicho procedimiento (dos rondas de discusión y votación en ambas Casas de Congreso Nacional con aprobación por mayoría cualificada de 3/5) del decreto legislativo, que ahora se prevé en el §3 del artículo 5, incluido en el texto constitucional por la Enmienda Constitucional N° 45/2004.

Las divergencias doctrinales y jurisprudenciales para fijar el estatuto normativo de los tratados internacionales de derechos humanos internalizados antes de la Reforma Constitucional N° 45/2004 llevaron a la Corte Suprema (STF) a abordar el tema, por ocasión del juzgamiento del Recurso Extraordinario N° 466 343/SP del 12 de marzo de 2008.

De acuerdo con el precedente citado, los tratados internacionales sobre derechos humanos que se han internalizado antes de la Enmienda Constitucional N° 45/2004 tienen rango supralegal, una jerarquía normativa hasta entonces inexistente en el ordenamiento jurídico brasileño. Exactamente en esta situación se encuentra el Convenio 169 de la OIT, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De otra manera, si la internalización del tratado internacional sobre derechos humanos se produce después de la Enmienda Constitucional N° 45/2004, tendrá estatuto equivalente

⁵⁹ Defienden el estatus constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, por ejemplo, Cançado Trindade (Corte IDH, 2006, p. 11), Loureiro (2005, pp. 87-133) y Piovesan (2012, pp. 107-145).

a la enmienda constitucional, siempre que la tramitación del decreto legislativo siga el proceso compuesto de dos rondas de votación en cada Casa del Congreso Nacional, con la aprobación de tres quintos de los votos en cada casa, previstos en la citada disposición constitucional (artículo 5, §3)⁶⁰.

4.2.2.2. Los protocolos de consulta: la regulación emancipadora del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe

A pesar de representar una posibilidad real de un diálogo más respetuoso e igualitario entre el Gobierno y los pueblos indígenas y tribales, la incorporación al ordenamiento jurídico brasileño del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe ha encontrado obstáculos relacionados con la insignificante capacidad estatal en cualquiera de los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para el diálogo intercultural. En este contexto, los pueblos originarios y tribales, en una especie de «regulación emancipadora» del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, comenzaron a construir sus propios protocolos de consulta —un ejemplo es el Pueblo Indígena Wajãpi, Amapa que fue pionero al presentar su protocolo de consulta en mayo de 2014—.

El protocolo de consulta autónoma, como instrumento legal, garantiza que el derecho a la consulta se realice de acuerdo con las costumbres y las tradiciones de cada pueblo. Así, al desarrollar sus propios protocolos de consulta, los pueblos originarios «exponen al gobierno cómo se organizan políticamente, cómo están representados, quién habla en su nombre, y cómo esperan que la información se transmita y cómo toman decisiones independientes tomando en consideración a la comunidad» (Garzón et al., 2016, p. 38).

En otras palabras, el protocolo de consulta autónoma establece las reglas mínimas que deben guiar el diálogo entre las personas por ser consultadas y el Gobierno; además,

⁶⁰ La vigencia del §3 del artículo 5 no ha sido suficiente para resolver el problema de la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos, ya que después de su entrada en vigor, por ejemplo, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratamientos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, internalizado por el Decreto Legislativo N° 483 del 20 de diciembre de 2006 y por Decreto Presidencial N° 6.085 del 19 de abril de 2007, no cumplió con el procedimiento requerido para tener un estatus equivalente al de una enmienda constitucional.

permite la construcción de un plan de consulta o de planificación (la definición de los interlocutores, la ubicación, metodología, el tiempo y los recursos necesarios para realizar la consulta)⁶¹.

En este contexto, el concepto de jusdiversidad se inserta incluso al propagar que «los principios universales del pleno reconocimiento de los valores de cada pueblo solo pueden formularse como libertad para actuar según sus propias leyes» (Souza, 2012, p. 195). De manera similar, Silveira (2014, p. 100) señala que la jusdiversidad se puede conceptualizar como un «refinamiento de una dimensión jurídica que se reconoce como plural, con más énfasis en el aspecto de la etnia de los pueblos involucrados y en un sentido más puro de su origen, descartando los supuestos de similitud y las copias de los procedimientos típicos del Estado».

Actualmente, según una encuesta realizada por el Observatorio de Protocolos de Consulta Comunitaria y Consentimiento Libre, Previo e Informado: derechos territoriales, autodeterminación y jusdiversidad⁶², ya se han elaborado un total de 23 (veintitrés) protocolos indígenas, además de 12 (doce) protocolos quilombolas, 15 (quince) protocolos de otros pueblos y comunidades tradicionales, 4 (cuatro) protocolos comunitarios de sociobiodiversidad y tres protocolos conjuntos (indígenas, quilombolas y tradicionales).

4.2.3. El Estatuto del Indio (Ley N° 6.001/75) y la actuación de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)

En el ámbito infraconstitucional, el Estatuto del Indio (Ley N° 6.001/75) sigue vigente en Brasil. La referida ley federal fue promulgada mientras aún estaba vigente el marco integracionista, tanto en el ordenamiento jurídico brasileño como en el ámbito internacional, con el Convenio 107 de la OIT.

61 En cuanto a la necesidad de construir un plan o planificación para la realización de la consulta, Garzón y colegas (2016, p. 38) recuerdan que «la propia jurisprudencia brasileña también ha reconocido la necesidad de definir las reglas del proceso de consulta entre las partes antes de su ejecución. En una decisión del quinto grupo del Tribunal Regional Federal de la I Región, sobre la ausencia de consulta en el caso de Belo Monte, la jueza Selene Almeida menciona la necesidad de realizar una «preconsulta sobre el proceso de consulta, con vistas de la elección de los interlocutores legítimos, el proceso adecuado, la duración de la consulta, el lugar de la audiencia, en cada caso, etc.». Cfr. Voto de la jueza Selene Almeida en EDAC 00007098.4.01.3903 / PA, juez federal Souza Prudente, quinto grupo TRF1, e-DJF1, del 27 de agosto de 2012, p. 316.

62 Disponible en: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/>

Actualmente, el Estatuto del Indio debe interpretarse a la luz del marco establecido por la Constitución de 1988 y reforzado por el Convenio 169 de la OIT. Es decir, la Ley N° 6.001/75, que se construyó bajo el supuesto de que los pueblos indígenas deben «integrarse a la comunidad nacional», tiene varias disposiciones que están en desacuerdo con el texto constitucional brasileño y con el Convenio 169.

Desde 2016, existe un proyecto de ley en el Senado Federal (PL N° 169/2016), que reconoce la necesidad de cambiar la legislación infraconstitucional brasileña sobre pueblos indígenas para adecuarla a la protección constitucional e internacional vigente. Este proyecto de ley, así como un proyecto de ley anterior que se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados (PL N° 2.057/1991) con el mismo objetivo, no tiene perspectivas inmediatas de aprobación, lo que pone de relieve la dificultad de lograr avances legislativos en esta materia en el Congreso Nacional brasileño.

Además, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) es el organismo indígena oficial del Estado brasileño. Creada mediante la Ley N° 5371 del 5 de diciembre de 1967, en reemplazo del Servicio de Protección Indígena (SPI), tiene como finalidad coordinar y ejecutar la política indígena del Gobierno Federal, para proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas en Brasil⁶³.

También es su función promover políticas orientadas al desarrollo sostenible de los pueblos indígenas, además de establecer una articulación interinstitucional orientada a garantizar el acceso diferenciado a los derechos sociales y de ciudadanía de los pueblos indígenas, mediante el seguimiento de las políticas orientadas a la seguridad social y la educación escolar indígena.

Como se verá en este informe, la FUNAI es el órgano responsable de promover estudios sobre identificación y delimitación, demarcación y registro de tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas, además de monitorear e inspeccionar las tierras indígenas. También coordina e implementa políticas de protección para pueblos aislados y recién contactados.

63 Para consultar información sobre el desempeño de FUNAI: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Institucional>

Las actividades de la FUNAI deben estar guiadas por varios principios, entre los que se destaca el reconocimiento de la organización social, las costumbres, los idiomas, las creencias y las tradiciones de los pueblos indígenas, con la finalidad de lograr la plena autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas en Brasil.

Es importante mencionar que la actuación de la FUNAI en diversas ocasiones es muy criticada tanto por la sociedad civil como por los propios pueblos indígenas. Por citar solo dos ejemplos, durante el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente que culminó con la promulgación de la Constitución de 1988, los parlamentarios constituyentes acusaron a la FUNAI de no promover una verdadera política indígena. Tanto es así que la Constitución de 1988 aseguró a los pueblos indígenas la legitimidad para presentar una demanda en defensa de sus intereses sin la participación directa o indirecta de la FUNAI (artículo 232) (Silva, 2020, p. 93-99).

Asimismo, el 5 de octubre de 2021, como parte de la celebración de los 33 años de la Constitución de 1988, la Articulación de Pueblos Indígenas de Brasil (APIB)⁶⁴ y la Defensoría Pública de la Unión (DPU) interpusieron una acción civil pública ante la Justicia Federal de Brasilia para solicitar la salida del actual presidente de la FUNAI Marcelo Augusto Xavier, debido a varias medidas adoptadas por él durante su gestión que contribuyen a la destrucción de las estructuras estatales para la protección de los derechos indígenas. Las medidas enumeradas por la APIB y la DPU son las siguientes:

- (i) retrasar los procesos de demarcación de tierras indígenas;
- (ii) nombramiento de un misionero para actuar en la coordinación general de indígenas aislados y de reciente contacto y edición de la Ordenanza FUNAI N° 419/PRES/2020, que permitiría a las coordinaciones regionales de la FUNAI autorizar el contacto con indígenas aislados. Esta ordenanza solo fue reconsiderada luego de fuertes presiones de la sociedad civil y organizaciones de defensa de los derechos indígenas;

⁶⁴ La APIB es un organismo de referencia nacional para el movimiento indígena en Brasil. Agrupa a organizaciones indígenas regionales y surgió con el objetivo de fortalecer y consolidar la unión de los pueblos indígenas, además de movilizar a los pueblos y organizaciones indígenas contra las amenazas y las agresiones a los derechos indígenas. Sobre la reciente Acción Civil Pública interpuesta por la APIB y la DPU: <https://apiboficial.org/2021/10/05/apib-e-dpu-pedem-afastamento-do-presidente-da-funai-na-justica/>

- (iii) emisión de la Instrucción Normativa N° 09/2020, que permite la certificación de propiedades privadas en áreas de ocupación tradicional, lo cual facilita la invasión de territorios indígenas;
- (iv) la no aplicación de recursos de emergencia destinados a proteger a los pueblos indígenas en la lucha contra la pandemia de la COVID-19;
- (v) aplicación de la Orden N° 00244/2021/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU, mediante la cual la Junta Colegiada de la FUNAI elaboró la tesis de «defensa mínima», según la cual la actuación procesal del órgano indígena debe estar adscrito a la defensa de tierras indígenas ya homologadas y;
- (vi) publicación de la Instrucción Normativa Conjunta N° 1/2021 de la FUNAI y el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), que establece «los procedimientos a ser adoptados durante el proceso de licenciamiento ambiental para proyectos o actividades ubicadas o desarrolladas dentro de tierras indígenas cuyo empresario son las organizaciones indígenas», lo cual posibilita la explotación de la agroindustria dentro de las tierras indígenas y, en consecuencia, debilita la protección ambiental al abrir espacios para que los no indígenas exploren actividades de interés económico dentro de estos territorios.

4.2.4. Marco jurídico en materia de pueblos tribales o comunidades tradicionales en Brasil

En el ámbito internacional, el Convenio 169 define «pueblos tribales» en el artículo 1, núm. 1, a), como aquellos «cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial» (Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2014)

En Brasil, a su vez, la definición de «pueblos y comunidades tradicionales» está presente en el artículo 3, I, del Decreto N° 6.040 del 7 de febrero de 2007, en el cual se definen como:

Grupos culturalmente diferenciados que se reconocen como tales, que tienen sus propias formas de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generadas y transmitidas por tradición (Planalto da República Federativa do Brasil, 7 de febrero de 2007).

La autodeclaración opera como parámetro fundamental para el reconocimiento de una comunidad tradicional, que es el único criterio capaz de reconocer al grupo humano que sostiene las normas de la Convención y las demás leyes que protegen a los pueblos tribales (Souza, 2018, 170). Eso lo define el Decreto N° 6.040/2007, que establece, en el artículo 3, I, pueblos y comunidades tradicionales como aquellos «que se reconocen como tales» (Planalto da República Federativa do Brasil, 7 de febrero de 2007); así como lo hace el artículo 1, párrafo 2 del Convenio 169 de la OIT en los siguientes términos: «La conciencia de sus pueblos indígenas o la identidad tribal debe ser considerada como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones de esta Convención» (Convenio N° 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, 2014)

La conciencia de esta identidad, sin embargo, no debe ser entendida por la autodenominación como «pueblo tribal». «No es la palabra tribal lo que los caracteriza, sino la conciencia de ser un grupo, comunidad, con relaciones solidarias y diferenciadas de los demás, incluso cuando no conocen a los demás» (Souza, 2018, p. 173). «Las palabras “indígenas”, “quilombolas”, “pueblos tradicionales”, “tribales” son creaciones occidentales, modernas, hegemónicas, atribuidas a grupos de comunidades y pueblos que pueden no saber cómo los llaman los demás» (2018, p. 172).

En el caso de pueblos y comunidades tradicionales identificados, corresponde al Estado realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe, a través de sus protocolos de consulta, a todos aquellos que se encuentren en el ámbito de injerencia de la carretera, por obligación expresa de los artículos 6, 7.1, 15, 16, 17 del Convenio 169 de la OIT, así como debe proceder en relación con los pueblos indígenas.

En el ámbito nacional, en Brasil, el Decreto N° 6.040/2007, que instituye la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, establece como objetivo específico, en el artículo 3, IV, «Garantizar los derechos de los pueblos y comunidades tradicionales afectados directa o indirectamente por proyectos, obras y emprendimientos» (Planalto da República Federativa do Brasil, 7 de febrero de 2007).

Asimismo, se prevé que las acciones y las actividades encaminadas a la consecución de los objetivos previstos deberán estar guiadas por una serie de principios, entre los cuales destaca «la promoción de los medios necesarios para la participación efectiva de los Pueblos y Comunidades Tradicionales en las instancias de control social y en los procesos de toma de decisiones relacionados con sus derechos e intereses», en el artículo 1, X, Decreto N° 6.040/2007 (Planalto da República Federativa do Brasil, 7 de febrero de 2007).

De ese modo, incumbe al Estado realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe, a través de sus protocolos de consulta, a todos los pueblos y las comunidades tradicionales que se encuentren en el ámbito de injerencia de la carretera, así como debe proceder en relación con los pueblos indígenas.

4.3. Análisis de los impactos de la construcción de la carretera en relación con los pueblos indígenas, tribales y terceros privados en el Perú y en Brasil

En este punto, dados los considerables impactos sociales derivados de la construcción de la carretera objeto de este informe respecto a los pueblos indígenas, tribales y terceros privados, en primer lugar, se realizará un análisis del derecho a la consulta previa, libre e informada en relación con los pueblos indígenas del Perú.

Luego, también se analizará el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe en relación con los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales (pueblos tribales) en Brasil, a través de sus protocolos de consulta autónoma, así como el derecho a la participación política que debe ser garantizado por el Estado brasileño para terceros privados.

4.3.1. Análisis del proyecto en relación con los pueblos indígenas del Perú

En cuanto a la consulta previa sobre la problemática en análisis se han identificado dos posturas: los pueblos indígenas tienen el derecho a elegir sus prioridades de desarrollo y determinar qué es de necesidad y qué es de interés público en sus territorios, por lo que debería haberse realizado una consulta previa del Proyecto de ley 6468/2020 (SPDA, 2021); y que en la implementación del referido proyecto de ley se realice la consulta previa a los pueblos indígenas (Ministerio de Cultura, 2020b, p. 18).

A partir de tales posturas, se desarrollará lo establecido en la normativa nacional e internacional para determinar cuál es el proceso aplicable en la problemática planteada con la finalidad de respetar el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

Además, en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas se reconoce expresamente el derecho a la consulta previa, al indicar que «los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado»; no obstante, cabe mencionar que la afectación referida no se limita a una medida directa.

En nuestro ordenamiento, en el artículo 2 de la ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, se establece que el derecho a la consulta previa es lo siguiente:

Artículo 2. Derecho a la consulta

Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. La consulta a la que hace referencia la presente ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.

En el artículo 5 se establece que los titulares del derecho a la consulta previa son «los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa».

Como se aprecia en los citados artículos, se menciona a la «afectación directa», respecto de la cual es necesario remitirnos al reglamento, aprobado mediante el decreto supremo 001-2012-MC, en cuyo apartado del artículo 3 se establece la definición como aquella «medida legislativa o administrativa que afecta directamente al o los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos».

Precisamente, lo mencionado corresponde a la primera etapa del proceso de consulta previa. De acuerdo con el artículo 8 de la ley 29785, ello implica: identificación de los pueblos indígenas que serán consultados, publicitar la medida legislativa o administrativa, información sobre la medida legislativa o administrativa, evaluación interna en las organizaciones de los pueblos indígenas sobre la medida legislativa o administrativa identificada, proceso de diálogo intercultural entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y la toma de decisión.

Estas etapas deberán regirse por los principios de oportunidad, interculturalidad, buena fe, flexibilidad, plazo razonable, ausencia de coacción o condicionamiento e información oportuna. Así, el proceso de consulta previa no significa un derecho de veto de los pueblos indígenas, puesto que la soberanía sobre los recursos naturales la mantiene el Estado peruano, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución. Por ende, la última decisión es del Estado, pero esta debe sustentarse en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y los principios que rigen el proceso de consulta previa.

En ese orden de ideas, la cuestión que será absuelta es si el proyecto de ley 6486/2020 afecta de manera directa a los pueblos indígenas.

En concreto, es menester señalar que el cuestionado proyecto de ley tiene el carácter de declarativa de interés nacional, puesto que busca impulsar «el interés de las autoridades competentes para priorizar la conectividad e interconexión multimodal (fluvial, terrestre y aéreo) entre la ciudad de Pucallpa-Región de Ucayali-República del Perú y el Estado de Acre-Cruzeiro do Sul-República Federativa de Brasil» (Ministerio de Cultura, 2020b, p. 5).

Posteriormente, se analizará la naturaleza jurídica de un proyecto de ley emitido por el Congreso de la República del Perú con carácter de declarativa de interés nacional para determinar si encaja en la definición de medida legislativa de afectación directa.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 107 de la Constitución, un proyecto de ley se encuentra dentro de los alcances del derecho a la iniciativa legislativa de los congresistas, el cual se reconoce en el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República, en el que no se establecen limitaciones sobre tal facultad, pero no está sujeto a la aplicación de la acción de inconstitucionalidad, la que solo procede contra normas con rango de ley, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución.

Cabe señalar que, según al artículo 75 del reglamento citado, las iniciativas legislativas se dividen en cuatro secciones: «cuerpo de ley o articulado de la norma, exposición de motivos, análisis costo-beneficio e impacto sobre la legislación nacional, las cuales no han sido desarrolladas de manera integrada en varios casos» (Asociación Civil Transparencia, 2013, p. 15). A su vez, es preciso señalar que en el ámbito académico no ha habido mayor desarrollo sobre la naturaleza jurídica de los proyectos de ley.

En la opinión institucional del proyecto de ley 6468/2020 emitida por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Cultura, se señala que recién en la implementación y la reglamentación de la propuesta legislativa las entidades competentes determinarán si correspondería aplicar la consulta previa, en caso de que supongan un cambio en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, en la opinión consultiva se realizó la recomendación de incorporar un artículo primero que no está contemplado en el proyecto de ley en cuestión, el cual es el siguiente:

Artículo Primero. Declaración de Necesidad Pública e Interés Nacional. Declárese de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali – República del Perú– y el Estado de Acre, Cruzeiro Do Sul –República Federativa de Brasil–. En la implementación de lo establecido por esta ley, se respeta el derecho a la tierra y territorio de los pueblos indígenas u originarios, asimismo, corresponderá a las entidades competentes observar lo dispuesto en la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en caso corresponda (Ministerio de Cultura, 2020b, p. 6; el énfasis es nuestro).

Así, básicamente el Ministerio de Cultura está parcialmente a favor del proyecto de ley, siempre que sea implementado respetando los derechos de los pueblos indígenas y se determine cuáles serán los que recibirán la afectación directa, requisito indispensable para la aplicación de la consulta previa. Al respecto, este actuar es considerado como una debilidad institucional del ministerio como ente rector en asuntos de los pueblos indígenas, puesto que las organizaciones indígenas consideran que en las leyes se reconocen sus derechos, pero en las acciones ello no se llega a efectivizar (Land is Life, 25 de septiembre de 2019, p. 25).

En ese sentido, es necesario realizar mayores alcances sobre la consulta previa y respecto a cómo ha sido desarrollada jurisprudencialmente en los ámbitos nacional e internacional. Sobre este asunto, el Tribunal Constitucional de Perú ha desarrollado las siguientes jurisprudencias que se consideran relevantes para el análisis de la problemática:

- i. *Caso Gonzalo Tuanama-STC N° 0022- 2009-PI/TC*: establece los principios para la implementación de la consulta previa: flexibilidad, alcanzar un acuerdo, transparencia, oportunidad y buena fe; se diferencia del derecho a veto y se reconoce la obligación de compartir los beneficios de las actividades consultadas (La Rosa, 2012, p. 199).
- ii. *Caso IDLADS Perú vs. Poder Judicial-STC N° 01717-2014-PC/TC*: establece nuevos parámetros sobre el derecho a la consulta previa. Entre los más resaltantes se encuentran: la intervención en la implementación de las medidas legislativas y administrativas, la consulta previa como un espacio abierto y continuo de diálogo durante el proceso de implementación de la medida que los afecta directamente, que la consulta previa adopte un enfoque intercultural de cada caso en concreto, que se otorguen medidas compensatorias para los pueblos indígenas y plazos razonables, y que se adopten medidas para la protección de los líderes indígenas que participan en el proceso de la consulta previa (Quispe, 2021).

A su vez, recientemente la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la sentencia A.P. N° 29126-2018 LIMA, en relación con la acción popular impulsada por Aidesep contra el Ministerio de Cultura,

llegó a establecer que en los proyectos de construcción necesarios para la provisión de servicios públicos —tales como salud, educación, entre otros— se requiere que se realice la consulta previa, a pesar de que preliminarmente se considere que beneficiará a los pueblos indígenas, puesto que tales proyectos generan impactos en sus derechos y culturas.

Además, en la jurisprudencia desarrollada por la CIDH se encuentran los siguientes casos sobre el derecho a la consulta previa:

- i. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007: se resalta la fundamentación que indica que los miembros del pueblo Saramaka tienen el derecho a conocer los posibles riesgos, entre ellos los ambientales y de salubridad, que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales y el resto de sus derechos con la finalidad de que lleguen a un acuerdo en el proceso de consulta previa de manera consentida y voluntaria, por lo que el Estado se encuentra en obligación de garantizarlo (CIDH, 2021, p. 136).
- ii. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012: entre sus fundamentos destacables se encuentra la obligación de los Estados de implementar medidas que concreten, al interior del aparato estatal, la obligación de consultar a los pueblos indígenas toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normativa nacional e internacional, puesto que tal obligación está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1) (CIDH, 2021, p. 140).
- iii. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras*. Sentencia de 8 de octubre de 2015: se destaca la importancia de la oportunidad de la aplicación de la consulta previa, puesto que debe ser implementada desde la elaboración o la planificación de la medida propuesta con la finalidad de garantizar la efectiva participación de los pueblos indígenas e influir en el resultado de la implementación del proyecto que los afectará (CIDH, 2021, p. 145).

iu. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras*. Sentencia de 8 de octubre de 2015: se establece que la consulta previa a los pueblos indígenas es un principio del derecho internacional, puesto que es un derecho que está relacionado con los derechos a la identidad cultural y la estrecha relación de los pueblos indígenas con sus territorios (CIDH, 2021, p. 147).

A partir de lo desarrollado en el ámbito jurisprudencial, se considera que la aprobación por parte del Pleno del Congreso del proyecto de ley 6486/2020 en mayo del presente año, sin tomar en cuenta las opiniones en contra de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Ambiente y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (SPDAb, 2021), carece del sustento jurisprudencial que ha adoptado la CIDH, pues deja de lado si la mayor motivación válida la participación de la referida comisión y especialmente de las organizaciones indígenas que expresaron su rechazo a la iniciativa legislativa, lo cual genera que sea contraria a lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, se reitera la necesidad de la implementación del proceso de consulta previa antes de la aprobación por el Pleno del Congreso de los proyectos de ley, puesto que de tal manera se cumplirían los lineamientos del Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012, emitida por la CIDH, que establece la importancia de concretar, al interior del aparato estatal, la obligación de consultar a los pueblos indígenas toda medida administrativa o legislativa que los afecte.

Precisamente, el proyecto de ley se encuentra en la fase de elaboración de una ley que, por su contenido, ya ha sido objeto de cuestionamientos sobre su incidencia en los derechos de los pueblos indígenas, los cuales, si no son tomados en cuenta, harían que el Estado peruano contradiga los lineamientos del Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 emitida por la CIDH.

Por último, a través de la resolución 1/2020, la CIDH recomendó, en relación con los derechos de los pueblos indígenas, que los Estados de las Américas se abstengan de promover iniciativas legislativas o avances en la implementación de proyectos productivos o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la

pandemia; es decir, hasta que finalice el estado de emergencia sanitaria declarado por el Gobierno peruano a causa de la COVID-19. Por ende, correspondería que se paralice la implementación del proyecto de ley en cuestión con la finalidad de garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

4.3.2. El impacto a los pueblos indígenas en Brasil y la necesidad de garantizar su derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe

En el estudio técnico preliminar de la licitación pública (Proceso 50600.018493/2020-03-doc. 7717073)⁶⁵, realizado en el momento de la formalización de la demanda, el Estado brasileño identificó que el tramo de la carretera BR364 que se pretende construir, además de representar dificultades relacionadas con factores climáticos (el verano amazónico comprende los meses de julio a octubre y el tráfico pesado no es posible durante este periodo), atravesará parques ambientales y tierras indígenas.

Por lo tanto, al establecer los lineamientos para la contratación, el Estado brasileño identificó la existencia de varios impactos sobre la sociobiodiversidad, específicamente en relación con los pueblos indígenas, pues fueron identificados como dificultades vinculadas con el objeto de la licitación, las cuales se encuentran expresamente contenidas en los Términos de Referencia de la licitación (Proceso 50600.018493/2020-03-doc. 8036895):

- (i) el hecho de que la BR364 atraviesa tierras indígenas (ítem 2.5);
- (ii) el requisito de que las áreas de uso no comerciales y los depósitos resultantes de los estudios por ser realizados eviten la interferencia directa en tierras indígenas (ítems 3.6.8.4 y 3.6.8.15);

65 Como ya fue mencionado, la copia íntegra del proceso referente a la licitación pública (Proceso 50600.018493/2020-03, Régimen Diferenciado de Contratación Pública-RDC-Edital 130/2021) se puede consultar en: http://www1.dnit.gov.br/anexo/outros/outros_edital0130_21-00_0.pdf. La licitación tuvo como objeto la «contratación de una empresa especializada para la elaboración de Estudios y Proyectos de Ingeniería Básica y Ejecutiva con miras a la ejecución de las obras de implantación, pavimentación y adecuación de capacidad y seguridad con eliminación de puntos críticos del tramo proyectado de la carretera BR-364/AC».

- (iii) el pronóstico expresado en el mapa de situación ambiental que identifica interferencias en los Territorios Indígenas Nukini, Poyanawa y Jaminawa do Igarapé Preto (ítems 3.6.8.8 y 3.6.8.9);
- (iv) la necesidad de que el Estudio Ambiental en la Fase de Estudios Preliminares incluya la identificación y ubicación de las áreas indígenas y los respectivos grupos étnicos (ítem 33.1.2.6, «C») y;
- (v) que las áreas de uso deben estar ubicadas fuera de tierras indígenas (ítem 34.2.5, «a»)

En este escenario, es indiscutible que este informe debe analizar si los derechos y las garantías presentes en la Constitución Federal de 1988 y en el Convenio 169 de la OIT son asegurados a los pueblos originarios.

En resumen, a diferencia de lo ocurrido en el proceso de contratación pública para la elaboración de estudios y proyectos básicos y ejecutivos de ingeniería de la carretera en cuestión, siempre que una medida, proyecto o actividad por ser adoptada por el Gobierno pueda afectar a pueblos indígenas y comunidades tradicionales, existe el requisito, en los términos de la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT, de que los pueblos sean consultados de manera libre, informada y de buena fe, de acuerdo con el protocolo de consulta autónoma de cada pueblo.

En el caso objeto de este informe, se evidencia la existencia del **Protocolo de Servicios Ambientales del Pueblo Ashaninka de la Tierra Indígena Kampa do Rio Amonea**, una de las tierras indígenas que serán impactadas por la futura construcción de la carretera.

En caso de que no exista un protocolo de consulta autónoma, le corresponde al propio poder público asegurar a los pueblos que este derecho sea respetado, de acuerdo con su autonomía y autogobierno, como sucedió recientemente en el estado de Amazonas, que, a través de una decisión judicial, garantizó al pueblo indígena Mura la posibilidad de hacer su protocolo de consulta autónoma⁶⁶.

66 Sobre el asunto: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-povo-mura-entrega-protocolo-de-consulta-a-justica-federal-do-amazonas>

Todaavía, aunque se ha establecido un nuevo paradigma normativo para que el ordenamiento jurídico brasileño declare y reconozca los derechos inherentes a los pueblos indígenas (Constitución de 1988 y Convenio 169 de la OIT), el desafío parece ser hacerlos efectivos, una vez que sigue firme el legado de invisibilidad históricamente destinado a los pueblos indígenas y a todos los pueblos que, en palabras de Souza (2012, p. 195), «se ajustan a los márgenes y, a menudo, contra el proceso civilizatorio».

La invisibilidad es la más importante característica que puede ser asociada con la historia de los pueblos originarios brasileños, incluso después de la promulgación de la Constitución vigente y la internalización de la Convención 169 de la OIT.

Ante este panorama de invisibilidad, el Estado brasileño, al desencadenar el proceso público de contratación de una empresa especializada para la preparación de estudios y proyectos básicos y ejecutivos de ingeniería con vistas a la ejecución de obras relacionadas con la construcción de la carretera Cruzeiro do Sul-Pucallpa, no sometió la referida medida administrativa a consulta previa, libre, informada y de buena fe con los pueblos indígenas afectados, de acuerdo con sus respectivos protocolos de consulta autónoma.

Sobre el tema, se identifica una divergencia considerable respecto a qué tierras indígenas serán impactadas y, por consiguiente, a qué pueblos consultar. Según los propios pueblos originarios, en una manifestación conjunta lanzada en junio de 2021⁶⁷, si el trabajo en discusión se desarrolla en la forma prevista por el Estado brasileño, afectará directamente las **tierras indígenas Nukini (1), Poyanawa (Puyanawa) (2) y Nawa (3)**, además de traer impactos que deben ser debidamente considerados y medidos en las **tierras indígenas Jaminawa del Igarapé Preto (4), Arara del Rio Amônia (5), Kampa del Rio Amônia (6) y Kaxinawa-Ashaninka del Rio Breu (7)**.

67 Cfr. Manifestación conjunta realizada en junio de 2021 por las siguientes entidades indígenas: Associação dos Kaxinawa do Rio Breu (AKARIB), Associação Ashaninka do Rio Amônia-Apiwtxa, Associação Indígena Nukini (AIN), Associação Katuquina do Campinas (AKAC), Associação do Povo Indígena Nawa (APINAWA), José Ângelo Apolima Arara-Terra Indígena Arara do Rio Amônia, Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre (AMAAIAC), Organização dos Professores Indígenas do Acre (OPIAC), Organização dos Povos Indígenas do Rio Envira (OPIRE), Organização dos Povos Indígenas do Rio Jurua (OPIRJ), PUSHUÃ- Cooperativa Shawadawa, União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (UMIAB) e Instituto Yorenka Tasorentsi. Recuperado de: <https://cpiacre.org.br/exigimos-que-o-estado-proteja-e-de-garantias-aos-nossos-direitos-manifesto-sobre-a-construcao-da-estrada-cruzeiro-do-sul-pucallpa/>

Las tierras indígenas identificadas por los líderes indígenas fueron ubicadas en el mapa del estado de Acre/Brasil, sobre la base de información proporcionada por el Instituto Socioambiental (ISA) en la plataforma⁶⁸ www.terrasindigenas.org.br⁶⁹:

Figura 19. Indicación de las tierras indígenas impactadas



Fuente: ISA, sobre la base de información de los propios pueblos.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Instituto Socioambiental (ISA), a partir de datos puestos a disposición por la Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) en 2014, las tierras indígenas en discusión, consideradas en conjunto, tienen aproximadamente 4000 (cuatro mil) indígenas, de siete grupos étnicos (Nukini, Puyanawa, Nawa, Yaminawá, Arara del Rio Amônia, Ashaninka y Hunk Kuin), quienes quedaron completamente invisibles e incapaces de ejercer su derecho de consulta en relación con la carretera que se pretende construir.

68 Cfr.: (a) Tierra Indígena Nukini (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3780>; (b) Tierra Indígena Poyanawa (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3831>; (c) Tierra Indígena Nawa (en identificación): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4315>; (d) Tierra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3703/>; (e) Terra Indígena Arara do Rio Amônia (declarada): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4151>; (f) Terra Indígena Kampa do Rio Amônia (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3716>; y (g) Terra Indígena Kaxinawa-Ashaninka (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3807>

69 Cfr.: (a) Tierra Indígena Nukini (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3780>; (b) Tierra Indígena Poyanawa (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3831>; (c) Tierra Indígena Nawa (en identificación): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4315>; (d) Tierra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3703/>; (e) Terra Indígena Arara do Rio Amônia (declarada): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4151>; (f) Terra Indígena Kampa do Rio Amônia (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3716>; y (g) Terra Indígena Kaxinawa-Ashaninka (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3807>

El Estado brasileño, al no abrir el diálogo seguro con los pueblos originarios, ni siquiera tendría la legitimidad para definir unilateralmente qué tierras indígenas y los respectivos pueblos sufrirán el impacto resultante de la construcción y la operación de la futura carretera. Aun así, en el término de referencia de la contratación ya realizada⁷⁰, aunque exista una disposición en el sentido de que la empresa contratada debe caracterizar sucintamente las tierras indígenas directamente afectadas por el proyecto (ítem 3.6.8.9), el Estado brasileño, que es responsable por el proceso de demarcación de tierras indígenas, señaló como afectadas únicamente las **tierras indígenas Nukini (1), Poyanawa (Puyanawa) (2) y Jaminawa del Igarapé Preto (4)**.

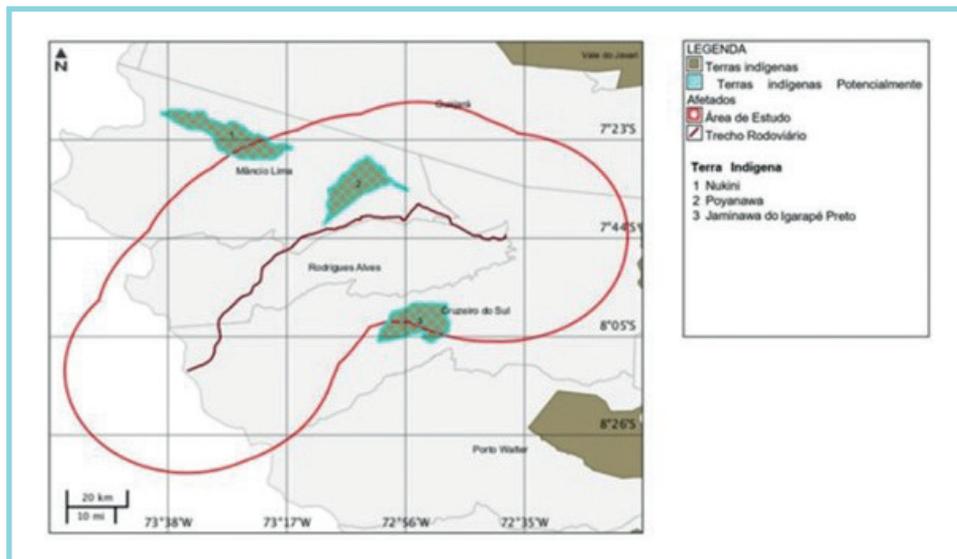
Así, es indiscutible que la información, aunque sea preliminar, sobre qué tierras indígenas pueden sufrir impactos ambientales con la futura construcción de la carretera podría obtenerse fácilmente. Sin embargo, a pesar de esto, el Estado brasileño no realizó este levantamiento previo de manera completa, lo que demuestra un menosprecio por las tierras indígenas que se encuentran en proceso de demarcación.

En este escenario, si los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan pertenecen a los pueblos originarios y la Unión Federal es responsable de llevar a cabo el proceso de demarcación, los criterios utilizados por el Estado brasileño en el procedimiento de contratación bajo análisis para definir las tierras indígenas que serán impactadas —unilateralmente y sin consulta previa con los pueblos originarios de acuerdo con sus protocolos de consulta— son absolutamente inconstitucionales y no convencionales.

Primero, porque el término de referencia definió, sin consultar a los pueblos indígenas, un área designada como «área de estudio», con lo cual excluyó a las **tierras indígenas ya homologadas Kampa del Rio Amônia (6) y Kaxinawa-Ashaninka del Rio Breu (7)**, ubicadas en la frontera con el Perú, como se muestra en la siguiente ilustración; y, segundo, porque el término de referencia consideró únicamente las tierras indígenas homologadas, excluyendo así la **Tierra Indígena Nawa (3)**, actualmente en proceso de identificación, así como la **Tierra Indígena Arara del Rio Amônia (5)**, actualmente con el estatus de declarada.

70 El procedimiento de contratación pública (licitación) fue adjudicado y aprobado el 5 de agosto de 2021, con la empresa ganadora Maia Melo Engenharia Ltda., CNPJ N° 08.156.424/0001-51, con la propuesta en el monto de R\$5 160 000,00 (cinco millones ciento sesenta mil reales). El 8 de septiembre de 2021, la empresa Maia Melo informó que no renovará la vigencia de la propuesta ofrecida en el momento del evento, «dado que, con el final de su periodo de vigencia, no podemos garantizar las condiciones allí presentadas». Así, la orden de adjudicación y aprobación ya emitida fue revocada y se están realizando consultas a lo segundo clasificado en la licitación (Consórcio Única – Iguatemi – BR-364, formado por las empresas Única Consultores de Engenharia Ltda., CNPJ N° 02.001.296/0001-90 e Iguatemi Consultoria e Serviços de Engenharia Ltda., CNPJ N° 83.256.172/0001-58).

Figura 20. Mapa de la situación ambiental-tierras indígenas



Fuente: extraído del término de referencia-Aviso Público 0130/21-00 - DNIT-Régimen Diferenciado de Contratos Públicos (RDC).

Al respecto, considerando la Ley N° 12.527/2011⁷¹, se realizó una solicitud de acceso a la información en la plataforma Fala.BR (Plataforma Integrada Defensoría y Acceso a la Información de la Contraloría General de la Unión)-Protocolo 50001.050858/2021-16, sobre cuáles fueron los criterios que se utilizaron para definir las tierras indígenas que serán afectadas por la ejecución del objeto de la licitación, especialmente teniendo en cuenta que el término de referencia menciona solo tres tierras indígenas (Nukini, Poyanawa y Jaminawa del Igarapé Preto), mientras que varios líderes y asociaciones indígenas informan acerca de impactos en siete territorios indígenas (Nukini, Poyanawa, Jaminawa del Igarapé Preto, Nawa, Arara del Rio Amônia, Kampa de Rio Amônia y Kaxinawa-Ashaninka del Rio Breu).

⁷¹ Conocida como Ley de Acceso a la Información, prevé los procedimientos que deberán observar la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios, con la finalidad de garantizar el acceso a la información prevista en el ítem XXXIII del artículo 5°, en el punto II del §3 del artículo 37 y en el §2 del artículo 216 de la Constitución Federal.

En paralelo al acceso y la copia de los respectivos procesos también se solicitó saber si dicha información está contenida en los distintos registros del proceso de licitación, así como que el Estado brinde la información en formato digital, si está disponible en este formato, como se establece en el artículo 11, §5 de la Ley N° 12.527/2011.

Como último punto, se señaló expresamente que, en el caso de que no se facilite la información solicitada, se debe indicar el motivo de la denegación, así como cualquier grado de clasificación de secreto (alto secreto, secreto o reservado), todo en los términos del artículo 24, párrafo 1 de la Ley N° 12.527/2011.

En respuesta, el Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT), a través de su Junta de Planificación e Investigación, mediante Oficio 123850/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE del 20 de septiembre de 2021 y del Oficio 128316/2021/ASSESSORIA/DPP/DNIT/SEDE (Proceso 50600.023740/2021-66-docs. 9194548 e 9261553), informó que:

(1) El proceso de licencia ambiental del proyecto fue solicitado al Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), luego de abrir el Formulario de Caracterización de Actividad (FCA) IBAMA 148909/2020 (Proceso 50018.000512/2020-15-docs. 9224009 e 6295530), el 19 de agosto de 2020, y reiterado en el nuevo sistema IBAMA (Proceso 50018.000512/2020-15-doc. 6515825), el 17 de septiembre de 2020.

El IBAMA instituyó el proceso de licencia ambiental 02001021172202094;

(2) Para definir las tres tierras indígenas que interfieren con el proyecto, a saber: Nukini (1), Poyanawa (2) y Jaminawa do Igarapé Preto (4), se tomó como referencia la Ordenanza Interministerial N° 60 del 24 de marzo de 2015, que dispone en el §2 del artículo 3: «Para los efectos de lo dispuesto en la *caput*, se presume la intervención: I. en tierra indígena, cuando la actividad o empresa sometida a licencia ambiental se encuentre ubicada en tierra indígena o presente elementos que tener un impacto socioambiental directo en la tierra indígena, respetando los límites del Anexo I».

El mencionado Anexo I prevé las siguientes distancias, según el tipo de desarrollo y la región en la que se ubica:

Tabla 10. Anexo I, referente a tipos de desarrollo y ubicación

Tipología	Distancia (km)	
	Amazonía legal	Otras regiones
Proyectos lineares (excepto carreteras)		
Vías férreas	10 km	5 km
Oleoductos	5 km	5 km
Líneas de transmisión	8 km	5 km
Carreteras	40 km	10 km
Proyectos puntuales (puertos, minería y termoeléctricas)	10 km	8 km
Instalaciones hidroeléctricas	40 km*	15 km*

* medido desde el (los) eje (s) de la (s) barra (s) colectora (s) y el cuerpo central respecto del (los) depósito (s)

(3) Solo las tierras indígenas Nukini (1), Poyanawa (2) y Jaminawa do Igarapé Preto (4) se encuentran a hasta 40 km del proyecto, considerando que se encuentran en la Amazonía Legal, y el proyecto es de la tipología carreteras, conforme se ha definido en el Mapa Temático de Tierras Indígenas en el sistema del IBAMA para la elaboración del Formulario de Registro de Actividades (FCA).

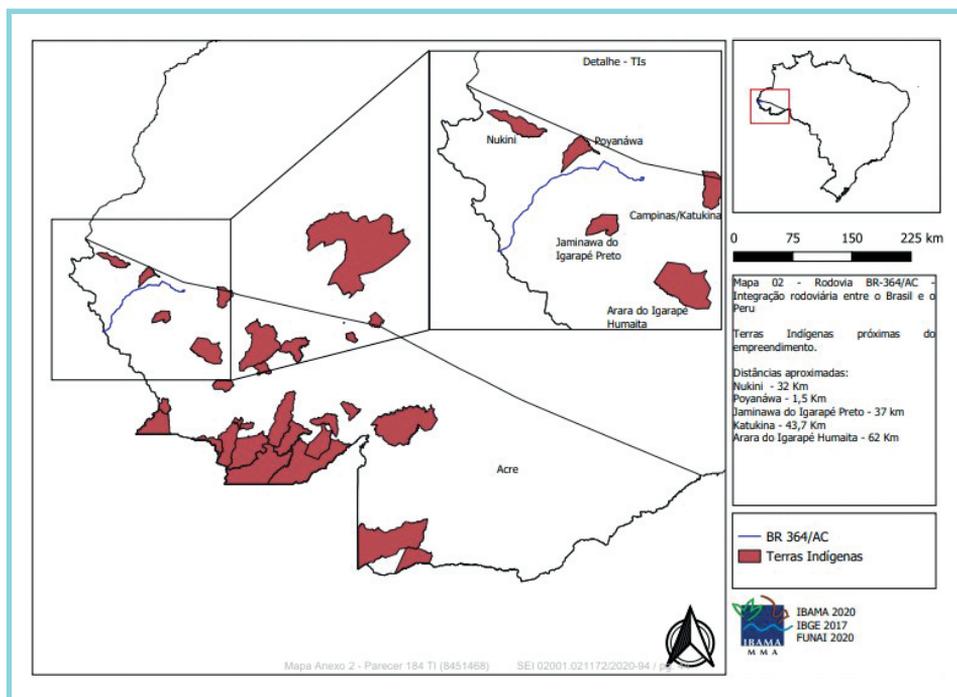
Así, además de no haber asegurado la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos indígenas que pueden verse afectados, el Estado brasileño inició un proceso de licitación para contratar una empresa para realizar los estudios necesarios para la construcción de la carretera, a partir de lo cual identificó como tierras indígenas impactadas solo a aquellas que, por acto normativo, tengan la presunción de que sufrirán impactos, según el texto de la Ordenanza Interministerial N° 60/2015 (artículo 3, párrafo 2, I y Anexo I).

La licencia ambiental, mecanismo mediante el cual se debería realizar un levantamiento definitivo de impactos ambientales y sobre tierras indígenas, se encuentra todavía en sus inicios y ni siquiera cuenta con un término de referencia, como ya se vio en este informe. Como resultado, aún no se han realizado estudios específicos relacionados con los pueblos indígenas que cubran la identificación, la ubicación y la caracterización de las tierras, los grupos, las comunidades étnicas restantes y las aldeas indígenas en el área definida en el Anexo I, con una evaluación de los impactos derivados de emprendimiento o actividad

y la propuesta de medidas para controlar y mitigar estos impactos en las poblaciones indígenas (Anexo II-B, Ordenanza Interministerial N° 60/2015).

Aun así, en relación con el componente indígena, el IBAMA ya ha identificado como tierras indígenas cercanas al proyecto, como se muestra a continuación, a las tierras indígenas **Nukini (1), Poyanáwa (2), Jaminawa do Igarapé Preto (4), Campinas/Katukina (8) y Arara do Igarapé Humaitá (9)**; las dos últimas no habían sido identificadas ni en el contexto del proceso de licitación ni en las manifestaciones llevadas a cabo por los líderes indígenas de la región.

Figura 21. Tierras indígenas cercanas al proyecto-integración vial entre Brasil y Perú



Fuente: IBAMA - proceso de licencia ambiental 02001021172202094.



«De acuerdo con una encuesta realizada por el Instituto Socioambiental (ISA), las **tierras indígenas Campinas/Katukina (8)** e **Arara del Igarapé Humaitá (9)**», consideradas en conjunto, tienen aproximadamente 1100 (mil cien) indígenas, de dos grupos étnicos (Katukina Pano y Arara Shawãdawa), quienes quedaron completamente invisibles e incapaces de ejercer su derecho de consulta en relación con la carretera que se pretende construir⁷².

Al igual que el término de referencia de la licitación, el relevamiento preliminar del IBAMA consideró exclusivamente tierras indígenas ya homologadas, excluyendo la **Tierra Indígena Nawa (3)**, actualmente en proceso de identificación, así como la **Tierra Indígena Arara del Rio Amônia (5)**, actualmente con estatus de declarada.

Además, no está claro por qué se incluyeron las tierras indígenas **Campinas/Katukina (8)** y **Arara del Igarapé Humaitá (9)**, a 43,7 km y 62 km del proyecto (que superan el límite de 40 km establecido), pero las tierras indígenas **Kampa del Rio Amônia (6)** y **Kaxinawa-Ashaninka del Rio Breu (7)**, ya homologadas, quedaron excluidas.

72 Cfr: (a) Tierra Indígena Campinas/Katukina (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3636> y; (b) Terra Indígena Arara/Igarapé Humaitá (homologada y registrada en la SPU): <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3598>

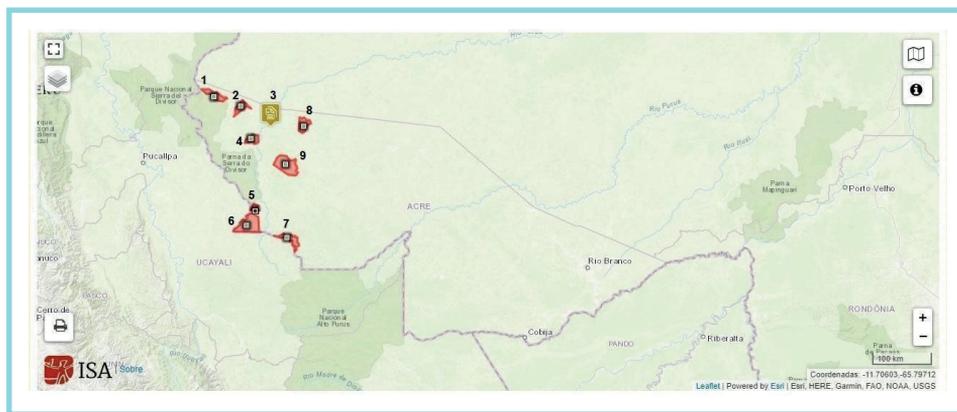
Finalmente, a continuación, se listan todas las tierras indígenas que pudieran ser impactadas directa o indirectamente por la construcción de la carretera objeto de este informe, con la identificación de la fuente de la información:

Tabla 11. Tierras indígenas que pueden verse afectadas directa o indirectamente por la futura carretera en Brasil

	Según los pueblos indígenas	Según el término de referencia (Proceso 50600.018493/2020-03 - DNIT)	Según estudios preliminares del IBAMA (Proceso 02001021172202094 - IBAMA)
Nukini (1)	X	X	X
Poyanawa (Puyanawa) (2)	X	X	X
Nawa (3)	X		
Jaminawa del Igarapé Preto (4)	X	X	X
Arara del Rio Amônia (5)	X		
Kampa del Rio Amônia (6)	X		
Kaxinawa-Ashaninka del Rio Breu (7)	X		
Campinas/Katukina (8)			X
Arara del Igarapé Humaitá (9)			X

Elaboración propia.

Figura 22. Tierras indígenas que pueden verse afectadas directa o indirectamente por la futura carretera en Brasil



Fuente: ISA, sobre la base de información de los propios pueblos y del IBAMA.

Por lo tanto, la situación actual de diferencias en la información sobre qué tierras indígenas se verán impactadas (directa o indirectamente) y, en consecuencia, qué pueblos se deben consultar, solo refuerza la necesidad de la consulta previa, además de demostrar la considerable inseguridad jurídica de iniciar estudios que permitan la construcción de la carretera sin la conclusión de la licencia ambiental y sin garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe en todas las etapas del proyecto.

4.3.3. El impacto a las comunidades tradicionales y a terceros particulares en Brasil: entre el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y el derecho a la participación pública

Además de la presencia de pueblos indígenas, existe evidencia sólida de que el área de injerencia del proyecto también incluye comunidades tradicionales y terceros privados que no pueden ser categorizados ni como indígenas ni como tribales. Cada uno de estos grupos está sujeto a un régimen jurídico de protección diferente, lo que deriva en la necesidad de discriminar adecuadamente un grupo del otro, con la finalidad de garantizar a cada uno el pleno goce de sus derechos. Las comunidades tradicionales son titulares del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, mientras los terceros particulares tienen el derecho a la participación pública.

A partir del término de referencia del proceso de licitación N° 50600.018493/2020-03, destinado a contratar una empresa para preparar el proyecto de construcción del tramo vial BR-364/AC⁷³, es posible identificar interferencias ambientales en dos unidades de conservación: en el Parque Nacional Sierra del Divisor (PNSD) y en el Área de Relevante Interés Ecológico Japiim Pentecoste (ARIE Japiim Pentecoste). En ambas unidades hay presencia de comunidades tradicionales y terceros privados, según datos extraídos de los respectivos Planes de Manejo⁷⁴.

En el Parque Nacional Sierra del Divisor (PNSD), datos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) de 1997 indican que más del 50% de las tierras ubicadas en esa región pertenecían a la Unión, mientras que el 41% estaba ocupada por 32 propiedades privadas. Estos datos, sin embargo, no coinciden con la encuesta socioeconómica realizada en 1997 para la elaboración del Plan de Manejo que, sobre la base de información proporcionada por los pobladores más antiguos del parque (técnica de mapeo comunitario), identificó la existencia de 72 propiedades privadas (Acre, 1998, pp. 1-15). Hay, por lo tanto, una diferencia de informaciones en lo que se refiere a la identificación de las propiedades privadas⁷⁵.

73 El proceso de licitación en discusión, N° 50600.018493/2020-03, tiene como objeto, de acuerdo con el ítem 1.1: «Contratar una empresa especializada para la Elaboración de Estudios y Proyectos de Ingeniería Básica y Ejecutiva tendientes a la ejecución de la Implementación, Pavimentación y Adecuación de Capacidad y Seguridad con Eliminación de Puntos Críticos del tramo proyectado de la Carretera BR-364/AC, según condiciones, cantidades y requisitos establecidos en este instrumento y sus anexos». Para verificar el proceso de licitación completo, ingresar a DNIT (2020b). <http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/resumo.asp?NUMIDEdital=8461>.

74 La definición de «Plan de Manejo» se encuentra en el artículo 2, XVII, de la Ley N° 9.985 / 2000: «documento técnico mediante el cual, con base en los objetivos generales de una unidad de conservación, se establece su zonificación y las normas que deben regir el uso del área y el manejo de los recursos naturales, incluyendo la implementación de las estructuras físicas necesarias para la gestión de la unidad» (Planalto da República Federativa do Brasil, 18 de julio de 2000; el énfasis es nuestro).

75 En el Plan de Manejo, el desajuste de información se explica de la siguiente manera: «Uno de los ítems que ofreció mayores dificultades para obtener datos de los entrevistados fue el relacionado con la situación de tenencia de la tierra, límites e historial de ocupación de las propiedades, con desajustes de información que ocurre constantemente entre los encuestados, así como entre estos y los datos oficiales del INCRA (se pueden encontrar datos más detallados sobre la situación de tenencia de la tierra en la UC en el recuadro 1). Esta confusión sobre la propiedad de la tierra se debe, en gran parte, al propio proceso de ocupación de la tierra. Las propiedades, es decir, las plantaciones de caucho, han ido pasando de mano en mano por una red de arrendamientos y subarrendamientos que cesaron a fines de la década de 1980 con el estancamiento de la producción de caucho y la decisión del movimiento cauchero de impago de ingresos. Muchas transacciones se llevaron a cabo sin registro legal y se supone que la mayoría de los propietarios, reales o supuestos, no tienen título de propiedad sobre la tierra. El constante desmembramiento de algunas plantaciones de caucho entre herederos y familiares también contribuye a la confusión actual en la situación de tenencia de la tierra en las propiedades. Este es un gran desafío para acciones futuras con fines de regularización».

Si bien la gran mayoría de las propiedades son de dominio privado, pertenecientes a antiguos recolectores de caucho que actualmente viven en el municipio de Cruzeiro do Sul, la mayoría de los residentes identificados hasta la fecha de conclusión del Plan de Manejo eran ocupantes sin títulos de propiedad permanentes, pero cuyas familias habían estado ocupando la tierra por generaciones, según la encuesta socioeconómica (Acre, 1998, pp. 240-241).

A través del mapeo comunitario realizado en 1997, se identificaron 3115 habitantes en el interior del parque, agrupados en 522 familias. En el entorno inmediato, a su vez, se contabilizaron 5967 habitantes, divididos en 996 familias. La mayoría de ellos son descendientes de personas del noreste que llegaron durante el primer ciclo del caucho o durante la Segunda Guerra Mundial, antes de que el área se transformara en una unidad de conservación de protección integral, en 1989 (Acre, 1998, p. 172).

Del total de habitantes, más de la mitad (55%) nació dentro del área delimitada del parque y las familias que viven allí dependen directamente de los recursos naturales que brinda el lugar (Acre, 1998, p. 172). La agricultura de subsistencia es la principal actividad que realizan las familias residentes (77% de las familias se dedican a ella), seguida del caucho (6,7%) y, en menor medida, la agricultura, la pesca, la ganadería artesanal, la extracción de productos forestales, la extracción de la madera, así como la caza de subsistencia y comercial (Acre, 1998, pp. 1-15).

Cuando se creó el parque —mediante Decreto N° 97.839 del 16 de junio de 1989—, se estableció que los terrenos y las mejoras ubicadas dentro del área delimitada serían de utilidad pública, para efectos de expropiación, según el artículo 5 (Planalto da República Federativa do Brasil, 16 de junio de 1989). En el mismo sentido, la ley brasileña regula al Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza, que estipula lo siguiente en el artículo 11, § 1, Ley N° 9.985/2000: «El Parque Nacional es de propiedad y dominio público, y las áreas privadas incluidas en sus límites serán expropiadas, de acuerdo con las disposiciones de la ley» (Planalto da República Federativa do Brasil, 18 de julio de 2000).

Ocorre que, luego de más de treinta años desde la fundación de la unidad de conservación, hasta la presentación de este informe no se ha efectuado la expropiación de estas áreas privadas, lo que resulta en el mantenimiento de los habitantes dentro del parque, incluidas las comunidades tradicionales y los terceros privados.

Otra unidad de conservación ubicada en el área de interferencia del proyecto es el Área de Relevante Interés Ecológico Japiim Pentecoste (ARIE Japiim Pentecoste), creada mediante el Decreto N° 4365 del 6 de julio de 2009, del estado de Acre. A diferencia de los parques nacionales, las áreas de relevante interés ecológico permiten el establecimiento de terrenos privados en su interior, con la posibilidad de establecer reglas y restricciones para su uso, según el artículo 16, *caput*, combinado con el artículo 16, § 1 de la Ley N° 9.985/2000 (Planalto da República Federativa do Brasil, 18 de julio de 2000).

Los datos extraídos del Plan de Manejo de 2014 estiman que la población residente en el interior del ARIE Japiim Pentecoste es superior a 132 personas, divididas en 50 hogares, no todos permanentes. En el entorno inmediato, a su vez, el contingente de población es superior a 12 000 personas, donde hay unos 3700 hogares (Acre, 2014, p. 9).

El proceso de ocupación humana de la región, expuesto en el Plan de Manejo, evidencia la presencia de grupos culturalmente diferenciados, que pueden llegar a ser identificados como pueblos y comunidades tradicionales. La población de la región está formada originalmente por grupos indígenas y migrantes del estado de Ceará, quienes se trasladaron a la región en razón de la colonización para extraer látex del árbol del caucho (Acre, 2014, p. 57).

La indicación de la existencia de otras comunidades tradicionales posiblemente afectadas también se hace en un manifiesto publicado por la Comissão Pró-Índio do Acre, suscrito por varias asociaciones y organizaciones indígenas de la región, en el cual se le exige al Estado que proteja y garantice los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales en vista de la construcción de la carretera que conecta Pucallpa con Cruzeiro do Sul. El documento menciona el riesgo de daño directo a las comunidades tradicionales de la Reserva Extractiva Alto Juruá y proyectos de asentamiento si se construye la carretera⁷⁶.

76 Cfr. Manifestación conjunta realizada en junio de 2021, por las siguientes entidades indígenas: Associação dos Kaxinawa do Rio Breu (AKARIB), Associação Ashaninka do Rio Amônia-Apiwtxa, Associação Indígena Nukini (AIN), Associação Katuquina do Campinas (AKAC), Associação do Povo Indígena Nawa (APINAWA), José Ângelo Apolima Arara-Terra Indígena Arara do Rio Amônia, Associação do Movimento dos Agentes Agrofloretais Indígenas do Acre (AMAAIAC), Organização dos Professores Indígenas do Acre (OPIAC), Organização dos Povos Indígenas do Rio Envira (OPIRE), Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ), PUSHUÃ- Cooperativa Shawadawa, União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (UMIAB) e Instituto Yorenka Tasorentsi. <https://cpiacre.org.br/exigimos-que-o-estado-proteja-e-de-garantias-aos-nossos-direitos-manifesto-sobre-a-construcao-da-estrada-cruzeiro-do-sul-pucallpa/>.

Cabe destacar que en el término de referencia del proceso de licitación existe un requisito referente a que la empresa contratada debe «identificar y ubicar áreas indígenas y sus respectivas etnias, remanentes de quilombos y otras comunidades tradicionales existentes» (33.1.2.6, c). En el ítem 3.6.8.9 se señala que la empresa contratada debe caracterizar brevemente las áreas directamente afectadas por el proyecto, estén o no identificadas en el mapa de situación ambiental presentado, que contiene algunas de las tierras indígenas ya detectadas y las dos unidades de conservación mencionadas anteriormente (Departamento Nacional de Infraestructura e Transporte – DNIT, 2020a).

Se espera, por consiguiente, que la empresa contratada proceda con la identificación de las comunidades tradicionales existentes en el área de influencia directa del proyecto. Para ello, se debe tener en cuenta la normativa nacional e internacional en la materia, con la finalidad de asegurar la correcta identificación de las comunidades tradicionales y garantizarles el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, mientras se asegura a los particulares ni indígenas ni tribales el derecho a la participación pública.

Teniendo esto en cuenta, el Ministerio Público Federal de Brasil, en el manual titulado *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para garantir os direitos sociais e ambientais*, destaca una serie de pautas que deben observarse para la correcta identificación y caracterización de pueblos y comunidades tradicionales ubicados en unidades de conservación:

1. Para muchos grupos, la noción de tradicionalidad forma parte de su exigente agenda, dado que, como efecto de la creciente politización que construye nuevos sujetos de derechos, este concepto se operacionaliza en sus luchas políticas locales;
2. Para reconocer la tradicionalidad de ciertos grupos menos articulados políticamente, es necesario prestar atención a los diferentes nombres que asumen localmente, lo que puede llevar a los administradores y autoridades a confundirlos con pequeños agricultores y otras poblaciones no tradicionales;
3. Es relativamente común que el reconocimiento de la tradicionalidad aparezca vinculado a criterios temporales o generacionales de permanencia en el lugar. Es importante distinguir ambos, para que los movimientos migratorios locales y las dinámicas demográficas no se tomen como indicativos de exclusión;

4. También es común confundir la actividad económica practicada y la identidad del grupo. Según esta perspectiva, si la actividad económica practicada no puede definirse como «tradicional», los grupos que la adoptan tampoco pueden serlo (Ministério Público Federal, 2014, p. 92, traducción propia)⁷⁷.

Para la correcta identificación, la descripción de pueblos y comunidades tradicionales debe basarse en investigaciones capaces de comprender las formas de ser y regularse que son adoptadas por estos grupos. Idealmente, se espera que los planes de manejo de unidades de conservación traten acerca de la presencia de estos pueblos y comunidades. Sin embargo, el Ministerio Público Federal entiende que esta no debe ser la única fuente de información utilizada (Ministério Público Federal, 2014, p. 93).

Esta instancia recomienda, en este caso, que se consulte a los centros de investigación independientes o vinculados a universidades locales para verificar la disponibilidad de realizar estudios sobre las formas de ocupación, la historia de presencia, así como la relación con el entorno establecida por los habitantes locales. De esta manera, se hace posible impugnar los datos del Plan de Manejo (Ministério Público Federal, 2014, p. 93-94) que tienden a restringir la definición de espacios ocupados al lugar de residencia, sin considerar que el territorio ocupado por estos grupos remite a un conjunto de referencias materiales y simbólicas (Ministério Público Federal, 2014, p. 95).

Por ello, es imperativo que la identificación y la localización de las comunidades tradicionales existentes en el área de influencia directa del proyecto se realicen a través de un informe pericial de carácter antropológico, con la finalidad de diferenciar adecuadamente a las comunidades tradicionales de las no indígenas ni tribales, ya que cada colectivo está relacionado con un régimen legal de protección distinto.

77 1. Para muitos grupos, a noção de tradicional faz parte da sua agenda reivindicatória, sendo certo que, como efeito da crescente politização que constrói novos sujeitos de direitos, essa noção seja operacionalizada em suas lutas políticas locais; 2. Para reconhecer a tradicionalidade de certos grupos menos articulados politicamente, é necessário atentar para as diversas denominações que eles assumem localmente, o que pode levar gestores e autoridades a confundir-los com pequenos agricultores e outras populações não tradicionais; 3. É relativamente comum que o reconhecimento da tradicionalidade apareça atrelado a critérios temporais ou geracionais de permanência no local. É importante distinguir ambos, de modo que os movimentos migratórios locais e as dinâmicas demográficas não sejam tomados como indicativos de exclusão; 4. É também comum ocorrer a confusão entre a atividade econômica praticada e a identidade do grupo. Segundo essa perspectiva, se a atividade econômica praticada não pode ser definida como «tradicional», os grupos que a adotam também não poderiam.

Por lo tanto, como recomienda el Ministerio Público Federal, los planes de manejo de áreas protegidas no deben tomarse como fuentes exclusivas de identificación de pueblos y comunidades tradicionales. No solo por la fragilidad de utilizar un único medio de prueba, sino también por la antigüedad de los planes de manejo de las dos unidades de conservación ya identificadas en el área de interferencia. El Plan de Manejo del PNSD se publicó en 1998, mientras que el del ARIE Japiim Pentecoste es de 2014. Los datos, por lo tanto, están profundamente desactualizados.

A partir de la elaboración de un informe pericial antropológico se podrá distinguir entre quienes gozarán del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, y quienes gozarán del derecho a la participación pública.

Así, a partir de la adecuada identificación y caracterización de los pueblos y comunidades tradicionales a través de un informe antropológico, el Estado debe garantizar a todas las personas el derecho a la consulta, con el deber de «renovarse en cada etapa del procedimiento que agregue nueva información sobre impactos a ser soportados por los grupos directamente afectados, así como en las medidas para mitigarlos y compensarlos» (Duprat, 2015, pp. 69-70)

En el caso de las personas ni indígenas ni tribales identificadas en áreas protegidas, a pesar de no gozar del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, tienen derecho, a su vez, a lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha denominado «derecho a la participación pública» en la anteriormente mencionada Opinión Consultiva N° 23:

[...] del derecho de participación en los asuntos públicos deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante. (Corte IDH, 2017, párr. 231; el énfasis es nuestro).

Como se puede ver, la Corte establece que la garantía de participación debe hacerse sin discriminación, de manera equitativa. No se acepta, por tanto, que, por la condición de ocupante sin título de propiedad permanente o por otra razón, se suprima el derecho a la participación pública de cualquier persona. Para la realización de este derecho, el Estado debe «garantizar oportunidades de participación efectiva desde las primeras etapas del

proceso de toma de decisiones e informar a la ciudadanía sobre estas oportunidades de participación» (Corte IDH, 2017, párr. 232).

En el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (Corte IDH, 2015, párr.155), la Corte indicó que, cuando existan conflictos de intereses en las reivindicaciones indígenas o el derecho a la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entren en contradicciones reales o aparentes, habrá de valorarse, caso por caso, la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad y el logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática (utilidad pública e interés social), para restringir el derecho de propiedad privada.

A partir del caso concreto, la Corte reconoce la necesidad de valorar ciertos parámetros para restringir el derecho a la propiedad privada frente al derecho a la propiedad comunal. Sobre esta base se puede decir que los propietarios privados o los ocupantes sin títulos de propiedad que se encuentran en conflictos de intereses con áreas ambientales no deben ser tratados como sujetos sin derechos, sino como interlocutores legítimos, titulares del derecho a la participación pública.

Por lo tanto, se debe definir, a partir del laudo pericial, quiénes son comunidades tradicionales y quiénes son, a su vez, particulares ni tribales ni indígenas. Así se garantiza al primer grupo el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, mientras se otorga al segundo el derecho a la participación pública



Capítulo 5

**Los pueblos indígenas en
aislamiento voluntario y los
riesgos de los proyectos de
infraestructura**

5.1. Los principios y las garantías para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y decisiones para su protección en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

5.1.1. Marco internacional y los pronunciamientos de la CIDH

El informe Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas del 30 de diciembre de 2013, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), establece lineamientos y entendimientos sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con tales pueblos.

Por tanto, el citado informe distingue a estos pueblos en función de su autodeterminación, la cual se puede dividir en dos identificaciones étnicas: a) pueblos en aislamiento voluntario: poblaciones o etnias que de alguna manera se sintieron transgredidas por las formas de contacto y buscaron otras formas de vida, distanciándose lo más posible de la sociedad hegemónica no indígena, con el fin de preservar sus formas de vida y cultura; b) pueblos indígenas en contacto inicial: los pueblos o segmentos de pueblos indígenas que mantienen un contacto intermitente o esporádico con la población mayoritaria no indígena, por lo general, referido a aquellos que han iniciado un proceso de contacto recientemente (CIDH, 2013, p. 5).

a) Principio de libre autodeterminación

La existencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial se basa principalmente en el principio de libre autodeterminación, es decir, la opción (o elección) de permanecer en aislamiento. La voluntad, por tanto, apunta a la intención de estos pueblos de mantenerse alejados de la sociedad no indígena y los Estados nacionales deben defender esta autodeterminación (CIDH, 2013, p. 9).

De esta manera, uno de los factores que más dificultan la preservación de estos pueblos es precisamente el establecimiento de medidas de protección que eviten el contacto directo; sin embargo, lo que más ocurre son agresiones físicas directas, incursiones a sus territorios con el objetivo de extraer recursos naturales, epidemias, la escasez de alimentos y la pérdida de su cultura (CIDH, 2013, p. 10). La Corte IDH y la CIDH establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a su identidad cultural y que los Estados les garantizan el derecho a vivir en sus territorios ancestrales con la finalidad de preservar esas identidades.

El principio de libre autodeterminación manifiesta el principio de no contacto, dado que ambos se basan en el mismo sentido de protección para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (CIDH, 2013, p. 10). Dicho esto, los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial tienen derecho a todos los derechos y libertades de los que disfrutaban los no indígenas, así como a los derechos individuales y colectivos a la libre autodeterminación (CIDH, 2009, p. 72).

b) Principio de no contacto

El derecho de estos grupos se basa en el principio de no contacto, de manera que la manifestación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario es su libre autodeterminación. Este principio se expresa a través de los preceptos señalados por la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección de los pueblos indígenas, en vista de su derecho a preservar su identidad cultural, y los Estados deben garantizar la protección del derecho a la tierra, ya que el mantenimiento de sus identidades está interconectado (CIDH, 2010, p. 73). Una de las razones para proteger los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario es la diversidad cultural, ya que el borrado de su cultura sería una pérdida para toda la humanidad (UICN, 2005, p. 148).

Además, a partir del análisis de los derechos humanos, la CIDH demuestra una preocupación relevante por los aspectos de protección de estos pueblos en situación de vulnerabilidad. Desde la década de 1980, esta instancia ha abordado sistemáticamente los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a través de análisis y jurisprudencia, así como mediante demandas y solicitudes de medidas provisionales presentadas ante la Corte IDH (CIDH, 2013, p. 2).

En este sentido, a través de estos análisis se verifica la relación fundacional de los pueblos indígenas con la tierra, por tratarse de un vínculo espiritual particular con el territorio que tradicionalmente han utilizado y ocupado (CIDH, 2013, p. 16). Es decir, «existe una relación directa entre la libre determinación y los derechos a la tierra y los recursos naturales, que adquiere especial relevancia cuando se trata de personas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial» (2013, p. 2).

De esta manera, la Corte IDH es objetiva en la defensa del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, por lo que son claras las distinciones de establecimiento que protegen sus derechos (CIDH, 2013, p. 2). Además, pone de relieve la defensa de los derechos humanos innegables de todos los pueblos indígenas, desde el Convenio 169 de la OIT, como el respeto pleno a su derecho a la libre autodeterminación, la vida y la integridad física, cultural y psicológica de los pueblos y sus miembros, así como a la salud; y, principalmente, a sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han ocupado y utilizado ancestralmente, fundamentos presentes en los casos de la *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, y *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C. No.146 (Corte IDH, 2013, p. 16).

A partir de ahí, la construcción de la vía puede afectar directamente una serie de derechos establecidos en las normas del Sistema Interamericano. Dicho esto, los Estados de la OEA, específicamente Brasil y el Perú, deben crear mecanismos para mitigar estas violaciones a los derechos de los pueblos indígenas.

c) Principio pro persona

La interpretación de una norma de derechos humanos debe ser lo más integral y plural posible, para que pueda servir como marco interpretativo para el posicionamiento de los pueblos indígenas en aislamiento que, hasta hace poco, no contaban con normas específicas para su condición (CIDH, 2013, p. 13). Por tanto, la interpretación solo se consuma cuando hay más de una proposición para eliminar (o extraer) del mismo enunciado (Netto, 2019, p. 66).

5.1.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

(I) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

A la luz del progreso en materia de derechos humanos, la construcción de la carretera afecta directamente el artículo XXIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el cual considera que «la CIDH y la Corte Interamericana han interpretado de manera que protege el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios y recursos naturales» (CIDH, 2009, p. 2).

El equilibrio social y la importancia de la tierra para los pueblos indígenas es una premisa fundamental. La Declaración establece una interconexión en estas dos relaciones — colectiva y territorial—, a pesar de no tener un artículo específico sobre pueblos indígenas en aislamiento voluntario y pese a que estos están amparados por los derechos de los pueblos indígenas, de modo tal que prevalece la protección de los derechos humanos.

De esta manera, el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y al contacto inicial debe ser interpretado de la misma manera, más aún por la vulnerabilidad que enfrentan ante la violencia estatal y privada. Adicionalmente, «la Comisión Interamericana considera que la protección de sus tierras, territorios y recursos naturales es fundamental para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial» (CIDH, 2009, p. 35).

(II) Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana salvaguarda el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, es decir, la protección de sus tierras, ya que esta protección está necesariamente entrelazada con su supervivencia cultural y física. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, la protección de sus tierras por parte del Estado y del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos es una oportunidad para darles la afirmación de la autodeterminación que deseen.

Para la Convención, la propiedad es un derecho que debe ser protegido para todos, en especial para los pueblos indígenas por su condición de vulnerabilidad. A partir de esto, se establece que, para realizar cambios en estos espacios, se debe prestar atención a la necesidad del instrumento de consulta previa, libre e informada, que la Corte IDH no

establece sobre pueblos indígenas en aislamiento voluntario, pero, según las observancias, no hay forma de llevarlo a cabo, pues violaría el derecho de no contacto (CIDH, 2013, p. 16).

La tierra es una relación existencial con los pueblos indígenas y no debe ser violada por el Estado y otras personas, y todas las actitudes violentas contra estos pueblos deben ser rechazadas. Los párrafos del artículo 21 de la Convención demuestran la protección de la propiedad privada. Sobre esta base, la Corte IDH y la CIDH reconocen los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, pues consideran que son la base de su existencia (CIDH, 2009, p. 81).

Sin embargo, la Convención no tiene, en su dispositivo, ninguna normativa específica para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; en ella se incluyen todos los derechos pertinentes a cualquier ser humano, independientemente de su condición de derecho a la vida (artículo 4), integridad física, mental y moral personal (artículo 5), libertad de conciencia y religión (artículo 12), libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), libertad de asociación (artículo 16), derecho a formar una familia (artículo 17), derechos de niños y niñas (artículo 19), derecho de circulación y residencia (artículo 22) e igualdad ante la ley (artículo 24), entre otros. Además, la CIDH enfatiza que estos derechos y libertades mejoran la condición de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (CIDH, 2013, p. 16).

En Brasil, los institutos de protección de los pueblos indígenas, como la FUNAI y los Frentes de Protección Etnoambiental, han emprendido una serie de iniciativas para promover la protección de los territorios de las personas en aislamiento, incluida la protección de las actividades económicas y comerciales dentro de los pueblos indígenas, tierras comúnmente habitadas por indígenas aislados (CIDH, 2013, p. 36).

(III) Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el primer instrumento legal que se enfoca expresamente en los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. En ese sentido, establece los parámetros protectores y legales de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Así, de acuerdo con el artículo 26 de la Declaración, se expresa el derecho de estas poblaciones a vivir libremente y a autodeterminarse según su cultura y la defensa de sus tierras, que implica el área en su conjunto en la que existen (CIDH, 2013, p. 26).

Artículo XXVI.- Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial tienen derecho a permanecer en esta condición ya vivir libremente y de acuerdo con sus culturas.
2. Los Estados adoptarán políticas y medidas apropiadas, con el conocimiento y la participación de los pueblos y organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.

De igual modo, esta instancia establece el rol de los Estados para adoptar políticas y medidas adecuadas para la preservación de estos pueblos, así como para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y cultura de estos pueblos, así como su vida individual y colectiva y su integridad (CIDH, 2013).

Ante la ausencia de estas aplicaciones prácticas de protección, el Estado se encuentra en desacuerdo no solo con la referida declaración, sino con todos los preceptos de derechos humanos establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y protegidos por sus órganos, como la CIDH y la Corte IDH.

Así, los Estados deben comprometerse con la defensa de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, lo que implica tener en cuenta la clara condición de vulnerabilidad en relación con el ámbito social y político. La construcción de la carretera en cuestión es una violación a varios derechos, pero, principalmente, al derecho a la tierra, a la vez que se vincula con la condición de existencia de estos pueblos indígenas.

5.2. Los indígenas en aislamiento voluntario en el ámbito del proyecto Pucallpa-Cruzeiro do Sul

5.2.1. Principales aspectos jurídicos en el ordenamiento peruano en relación con los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial

En el ordenamiento jurídico peruano también se reconoce a los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial. Precisamente, la ley sobre la materia establece las siguientes definiciones:

- b) Pueblos en situación de aislamiento (PIA):** pueblos indígenas, o parte de ellos, que, en virtud de su derecho de autodeterminación, no desarrollan relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas.

- c) Pueblos en situación de contacto inicial (PIACI):** pueblos indígenas, o parte de ellos, que, en virtud de su derecho de autodeterminación, se encuentran en un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.

Entonces, sobre los tipos de pueblos indígenas podemos concluir que existen tres: los PIA, PIACI y el resto que no se encuentre comprendido en las dos anteriores. En el Perú, «los PIACI ocupan alrededor de 2 871 463.39 hectáreas comprendidas en las reservas indígenas Isconahua, Murunahua, Mashco Piro, Madre de Dios y Kugapakori Nahua Nanti y otros» (SPDA, 27 de mayo de 2020).

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, se ubica la Reserva Indígena Isconahua,

con una superficie de 298 487.71 ha, ubicada en la región de Ucayali, provincia de Coronel Portillo, en el distrito de Callería que abarca parte de las cabeceras de los ríos y afluentes del río Abujao; Shesha; Piyuya-Bushnaya; Utuquinia y Callería (incluye zona fronteriza Perú-Brasil), que alberga habitantes de PIA» (Land is Life, 25 de septiembre de 2019, p. 135).

Es preciso señalar cuál es la naturaleza jurídica de una reserva indígena, que, de acuerdo con la ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, son «tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos» y que es necesario para su categorización que sean declaradas mediante decreto supremo.

Asimismo, sobre el carácter de intangibilidad, en el artículo 5 de la citada ley se establece lo siguiente:

- a) No podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos de los de los pueblos indígenas que habitan en su interior;
- b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta de la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas;
- c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habitan y aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. En caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley; y,
- d) Los pueblos indígenas que las habitan son los únicos y mancomunados beneficiarios de ella.

A su vez, es menester precisar que en los artículos 32 y 37 del reglamento se establece que la intangibilidad implica la prohibición de ingreso de cualquier agente externo a los habitantes de la reserva indígena, inclusive habitantes de otros pueblos indígenas o comunidades nativas. Asimismo, en el artículo 38 se establece que tal intangibilidad es de carácter transitorio, es decir, mantendrá esa cualidad mientras que los titulares mantengan tal condición. Así, se verifica que el carácter de intangibilidad es relativo y es fundamental para la protección de los habitantes de los PIACI que se encuentren dentro de una reserva indígena.

De otro lado, Beatriz Huerta señala que la referida disposición no protege en estricto los derechos de los pueblos indígenas PIA o PIACI, puesto que permite el aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios, lo que genera riesgos y vulneraciones a sus derechos y los expone a contactos que pueden causar graves transmisiones infecciosas que diezmen a sus poblaciones (Shelton et al., 2012, p. 94).

Cabe señalar que por iniciativa del congresista Wilbert Rozas se planteó el proyecto de ley 4044/2018-CR, que busca modificar la Ley PIACI con la finalidad de que el carácter intangible de las reservas indígenas de estos pueblos sea absoluto. El dictamen fue aprobado en mayo de 2020, lo cual constituye un avance en la protección de sus derechos, de acuerdo con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) (Baldovino, 20 de junio de 2020).

En ese contexto, es necesario hacer una aclaración en relación con el artículo 2 del decreto supremo 005-2018-MTC, que dispuso que los proyectos de infraestructura vial se desarrollan cumpliendo la normativa que garantiza la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Al respecto, se resalta el hecho de que tal disposición no es aplicable en el caso de las reservas indígenas, puesto que el literal b) del artículo 5 de la Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial establece su intangibilidad; es decir, prohíbe la realización de cualquier actividad distinta de la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas, salvo el aprovechamiento de recursos naturales.

Ahora bien, en cuanto a la consulta previa de los PIACI, es necesario señalar que en la Ley de los PIACI y en su reglamento no se establece expresamente una disposición sobre cómo se implementa la consulta previa en su caso; no obstante, se señala, en el artículo 7 de la ley, que, en relación con la protección de sus derechos, el Ministerio de Cultura es el responsable, por lo que tal entidad debería realizar las acciones correspondientes para efectivizar los derechos de los PIACI.

Respecto a la excepción del carácter de intangibilidad respecto al aprovechamiento de los recursos naturales por necesidad pública, en el artículo 35 del reglamento se establece lo siguiente:

[...] la autoridad sectorial competente solicitará al VMI del MC [Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura] la opinión técnica previa vinculante con ocasión de la elaboración de los estudios ambientales requeridos conforme a ley. La opinión técnica será aprobada por resolución viceministerial y deberá contener las recomendaciones u observaciones que correspondan.

Corresponde al Viceministerio de Interculturalidad adoptar o coordinar las medidas necesarias con los sectores del Régimen Especial Transectorial de Protección para garantizar los derechos del pueblo en aislamiento o contacto inicial.

Si bien la citada disposición no señala expresamente la implementación de la consulta previa, el último párrafo sí mantiene una cláusula abierta, mediante la cual se responsabiliza al Viceministerio de Interculturalidad de coordinar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los PIACI, entre los cuales se encuentra el derecho a la consulta previa; por ende, correspondería su aplicación.

Precisamente, el proyecto de ley en análisis genera un dilema respecto a su concretización, al declarar de necesidad pública la infraestructura vial entre Pucallpa (Ucayali, Perú) y Cruzeiro do Sul (Acre, Brasil), puesto que tal dispositivo legal podría ser interpretado de tal manera que se considere dentro de los alcances del artículo 35 del reglamento de la Ley de los PIACI, porque la construcción de la carretera es una actividad conexas al aprovechamiento de los recursos naturales, al ser el medio por el cual se realiza el transporte de tales recursos.

Por ende, la aprobación del proyecto de ley posteriormente como ley generará un impacto directo sobre la Reserva Indígena Isconahua, ya que será expuesta a los procesos que hacen que se la califique dentro de los alcances del artículo 35 del citado reglamento.

En ese sentido, se considera que el modo de garantizar de manera efectiva la salud y la categorización de los PIA, al ser indígenas con los que no se puede establecer contacto, es que el Congreso de la República incorpore, antes de la aprobación de los proyectos de ley como el analizado, el proceso de consulta previa con la finalidad de que los órganos representativos como la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU), el Grupo Regional de Monitoreo de Megaproyectos de Ucayali (GRMMRU), la Organización de Jóvenes Indígenas de la Región Ucayali (OJIRU) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva

Peruana (Aideseq) realicen las observaciones y las recomendaciones, de conformidad con la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios .

Por último, de acuerdo con el decreto supremo 010-2019-MC, publicado el 9 de agosto de 2019, el cual constituye un gran avance en la protección efectiva de los derechos de los PIACI, es posible que el Ministerio de Cultura fiscalice y sancione los incumplimientos de ley 28736, su reglamento, el decreto legislativo 1374 y demás disposiciones en materia de protección de los derechos de los PIACI. Asimismo, en esta norma se determina que las infracciones pueden ser sancionadas con hasta 1000 unidades impositivas tributarias (UIT), en cuya tabla de infracciones se establece como muy grave que se realicen actividades para la construcción de infraestructura vial o de comunicaciones en reservas territoriales o indígenas, así como incumplir las disposiciones en materia de salud aplicables a los PIACI aprobadas por el Ministerio de Salud, entre otros. Por ende, la implementación del proyecto de ley en análisis se encontraría en las causales anteriormente citadas, lo que generaría que el Estado contravenga sus propios actos y gastos innecesarios del fondo público.

5.2.2. Impactos socioculturales

Los pueblos indígenas enfrentan diversos riesgos ante la construcción de una infraestructura vial, puesto que, si bien ello genera progreso económico para varios agentes, aquellos no necesariamente son los beneficiados, sino, por el contrario, son los más afectados por los aspectos negativos que genera su implementación. Un claro ejemplo de ello fue la construcción de la Carretera Interoceánica, que propició el avance de la minería ilegal, el narcotráfico, la trata de personas, entre otros; y evidenció la debilidad institucional del Estado en Madre de Dios.

En relación con el proyecto de ley en análisis, se ha señalado que las principales amenazas que enfrentan los pueblos indígenas, especialmente los PIA, son las siguientes:

- Cultivo de coca para el narcotráfico y establecimiento de rutas de paso de la droga;
- Superposición de concesiones forestales;
- Crisis sanitaria e inmunológica;

- Tala y minería ilegal;
- Desbosque para instalación de cultivos ilícitos y establecimiento de rutas de paso para el narcotráfico;
- Caminos forestales próximos a las reservas;
- Mayor interacción con una serie de agentes externos; y
- Contacto y desplazamientos forzados (Land is Life, 25 de septiembre de 2019, p. 373).

En ese sentido, se considera que tales actividades pondrán en peligro crucialmente el bienestar de los pueblos indígenas, especialmente de los indígenas en aislamiento de la Reserva Indígena Isconahua, puesto que se verán afectados sus derechos a la vida, al no contacto y libre determinación. Precisamente, la CIDH, en el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, estableció que

las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural (CIDH, 2021, p. 24).

En el caso de los isconahua, estos realizan actividades de subsistencia, en pequeña escala y solo para la subsistencia de los grupos familiares, y entre sus actividades principales se encuentran la caza, la pesca, la agricultura y la recolección; asimismo, su lengua originaria es el pano (Land is Life, 25 de septiembre de 2019, p. 136). Tales actividades y cultura serían afectadas por la construcción de la infraestructura vial con gran incidencia en su derecho a la salud y el derecho a la identidad cultural.

La situación de los pueblos indígenas en aislamiento se ve agravada por el contexto actual en el que nos encontramos mientras se elabora este informe. Nos referimos al estado de emergencia nacional y sanitaria ocasionada por la COVID-19, declarado a partir del 1 de diciembre de 2020, a través del decreto supremo 184-2020-PCM, y a partir del 12 de marzo del 2020, mediante el decreto supremo 008-2020-SA y sus modificatorias, respectivamente; esta condición se amplía hasta el 1 de marzo del 2022 en el caso de la emergencia sanitaria y hasta el 31 de octubre de 2021 en el caso de la emergencia nacional.

En este contexto, como parte del 178 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desarrollado el 9 de diciembre del 2020, José Gregorio Díaz Mirabal, coordinador de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), realizó una

denuncia por la grave situación de los PIACI en periodo de emergencia y llamó al Gobierno peruano de transición a tomar medidas más efectivas y concretas, evidenciando la limitada representatividad del Viceministerio de Interculturalidad y que tal situación coloca a los PIACI en riesgo al contacto, la destrucción, la muerte y la contaminación.

Igualmente, el vicepresidente de Aidesep Richard Rubio «solicitó que el Estado peruano garantice el cese de toda actividad que suponga un riesgo de contagio de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en contacto inicial» (DAR, 2021).

A su vez, en la resolución 1/2020, adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020, se recomendó a los Estados de las Américas, en relación con los pueblos indígenas en aislamiento, lo siguiente:

- Respetar de forma irrestricta el no contacto con los pueblos y segmentos de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, dados los gravísimos impactos que el contagio del virus podría representar para su subsistencia y sobrevivencia como pueblo.
- Abstenerse de promover iniciativas legislativas o avances en la implementación de proyectos productivos o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia (CIDH, 2020, p. 18).

De lo expuesto se advierte que la postura de la CIDH es que actualmente el Estado peruano debe velar por la eficiente protección de los derechos de los PIACI; esto es, paralizar la implementación del proyecto de ley 6486/2020 durante el tiempo en el que nos encontremos en emergencia nacional sanitaria, es decir, hasta el 1 de marzo de 2022. Pese a ello, en mayo de 2021 el Pleno del Congreso de la República aprobó el dictamen del citado proyecto de ley, continuando con el proceso de implementación del proyecto

de la infraestructura vial entre Pucallpa (departamento de Ucayali, Perú) y Cruzeiro do Sul (estado de Acre, República Federativa de Brasil). Con ello se están dejando sin más alternativas a las organizaciones representativas de los PIACI para que presenten, en el futuro posiblemente, peticiones ante la CIDH y se formulen recomendaciones para que el Estado responsable restablezca el goce de los derechos, para que hechos similares no ocurran en el futuro y se investigue y se repare cuando corresponda (SERVINDI, 2021).

5.3. Marco jurídico e institucional de Brasil en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento

En Brasil, el marco legal e institucional se inició con la adopción del Decreto N° 1775 del 8 de enero de 1996, que se estableció primero como un procedimiento administrativo para la demarcación de tierras indígenas y que incluyó a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Por lo tanto, debido a lo dispuesto en el citado documento legislativo, alrededor de 2 400 000 de hectáreas han sido demarcadas en el país exclusivamente para pueblos en aislamiento voluntario; también se establece que la FUNAI puede «controlar el ingreso y tránsito de terceros en el área que se encuentre presencia de indígenas aislados» (CIDH, 2013, p. 35).

La FUNAI, a través de la asistencia de la Coordinación General de Pueblos Indígenas Aislados y Recién Contactados (CGIIRC) y los Frentes de Protección Etnoambiental, es la responsable de establecer la identificación de estos pueblos aislados en el territorio brasileño y su protección (CIDH, 2013, p. 36).

La Constitución Federal de 1988, en su artículo 231, pone de relieve la protección de la libre autodeterminación de todos y cada uno de los pueblos indígenas, con el fin de defender la pluralidad étnico-social de los pueblos indígenas aislados. Sin embargo, existen otras normativas como el Estatuto del Indio, Ley N° 6.001 del 19 de diciembre de 1973, que identifica a estos pueblos, pero con muchos fundamentos derivados de políticas integracionistas, incompatibles con la realidad actual.

5.4. Principales aspectos jurídicos en el ordenamiento brasileño en relación con los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial

La lucha constante por la supervivencia de los pueblos originarios se ha extendido por siglos desde la invasión de América Latina. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial son poblaciones étnicas que demuestran claramente la resistencia de los movimientos indígenas contra la colonización (Munduruku, 2012, p. 27).

El Estado brasileño se encuentra en desacuerdo con las políticas públicas de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, ante la precaria implementación de la legislación destinada a protegerlos.

En este sentido, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), mediante la Resolución N° 44 (2020), en su artículo 1, párrafo único, también define a los pueblos en aislamiento voluntario como:

Párrafo único

Para los efectos de esta resolución, los pueblos indígenas aislados son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que mantienen un alto grado de autonomía en relación con el Estado brasileño y determinan sus propias relaciones de distanciamiento físico y rechazo a los contactos impuestos por personas ajenas a su convivencia, evitando intenso y/o constante con la población mayoritaria.

Además, en el artículo 2, § 1 de la misma resolución se establece objetivamente lo que se entiende por el ordenamiento jurídico brasileño respecto a los pueblos indígenas en contacto inicial:

Art. 2. El contenido de esta resolución se aplica, según corresponda, también a los pueblos y segmentos indígenas de contacto reciente.

§1. Para efectos de esta resolución, los pueblos indígenas de contacto reciente son pueblos y/o segmentos indígenas que mantienen relaciones de contacto ocasional, intermitente o permanente con segmentos de la sociedad nacional, con poco conocimiento de los códigos o incorporación de los usos y costumbres del entorno. sociedad, y que conservan una autonomía sociocultural significativa.

A partir de esto, estos colectivos indígenas forman parte de un grupo minoritario que, para mantener su existencia, buscó formas de preservarse mediante el máximo distanciamiento de lo que se considera como «civilización» (Liebgott, 2011, p. 32). Estos pueblos originarios, por tanto, son anteriores al propio Estado Nacional y son grupos que sobreviven a estas violaciones y deben tener sus derechos garantizados por el Estado y por la propia sociedad hegemónica no indígena (Loebens, 2011, p. 26).

En América Latina, Brasil es uno de los países con mayor número de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, principalmente en las zonas fronterizas. De esta manera, es posible enumerar algunos pueblos identificados por agencias gubernamentales para la protección indígena y por el informe de la CIDH: Abijira, Amahuaca, Arabela, Ashánika, Cacataibo, Caquinte, Curanjeño, Iñapari, Iscobaquebu (Remo), Isconahua, Kapanahua, Kirineri, Korubo, Maraktoa, Marubo, Mashco Piro, Mastanahua, Matis, Matsés, Matsigenka, Mayoruna, Murunahua-Chitonahua, Nanti, Pananujuri, Pano, Sharanahua, Taushiro, Waorani, Yaminahua, Yine y Zápara (CIDH, 2013, p. 7).

En Brasil, las políticas desarrollistas conllevaron al exterminio de estos pueblos; lo mismo ocasionaron los grandes proyectos de la dictadura militar en la Amazonía, la construcción de las centrales hidroeléctricas Balbina y Tucuruí y las carreteras Transamazónicas: Belém-Brasilia, BR 364, BR 174, BR 319 y perímetro norte que diezmo las poblaciones de los pueblos Waimiri-atroari, Yanomami, Arara, Parakanã, Cinta Larga, Nambikwara, entre otros, en aislamiento voluntario en ese momento (Loebens, 2011, p. 27).

En vista de esto, el proyecto de construcción de la carretera que conecta Ucayali (Perú) y el estado de Acre, Cruzeiro do Sul (Brasil) no solo afectará el medio ambiente sino también violará derechos humanos, cimentados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En el caso de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial se observa la violación del derecho a la tierra y la preservación de la autodeterminación, defendida por estos grupos indígenas.

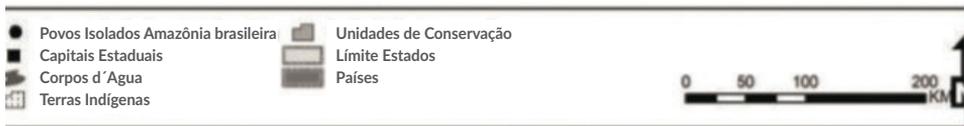
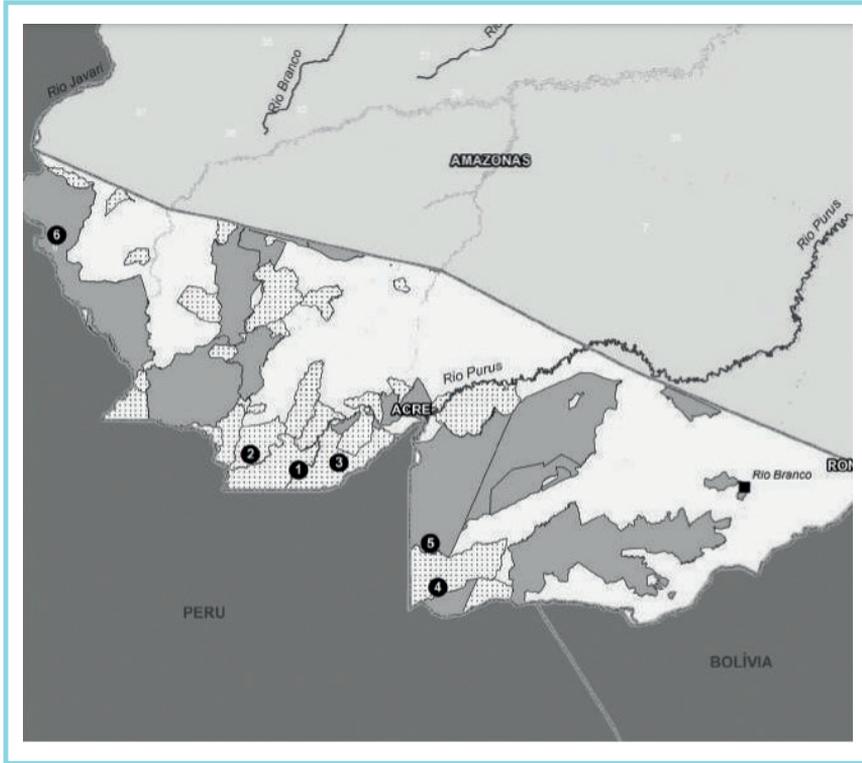


Históricamente, los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, ante los diversos procesos de migración forzada, consecuencia de los ciclos económicos brasileños, se asentaron en la región por la dificultad de acceso y en busca de protección. Por ejemplo, la región que conecta a Bolivia, Perú y Brasil es parte de un escenario que sustenta una variedad de biodiversidad y una pluralidad de pueblos indígenas (Domingues, 2011, p. 80).

El Instituto Socioambiental, juntamente con el Frente de Protección Etnoambiental, señala que la región donde se ubica la Reserva Serra do Divisor es compartida por tres colectivos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Kampa y aislado de Rio Envira, Riozinho do Alto Envira y Alto Tarauacá), con una extensión aproximada de 636 384 km, destinados a la protección de estos pueblos (ISA, 2008).

Es importante destacar que los tres pueblos indígenas en aislamiento voluntario tienen una presencia permanente en el lado brasileño. Sin embargo, el Alto Xinane ha sido ocupado en los últimos veinte años por pueblos Mashco-Piro, que comparten territorios brasileños y peruanos, tal como se puede ver en la figura a continuación.

Figura 23. Mapa del Alto Xinane



Nota. Adaptado de Povos em isolamento, Brasil, Edwin Keizer, autor de la imagen, 2012, coordinador GeoLab Campanha Amazônia Greenpeace Brasil.

Referencias: Aislados del río Envira (n.º 1); Aislados del «Alto» Tarauacá (n.º 2); Aislados del Xinane (n.º 3); Aislados en la T.I Mamoodate (n.º 4); Aislados del río Chandless (n.º 5); Aislados del Igarapé Tapada (n.º 6).

De esta manera, el mantenimiento de la lógica binaria, arraigada en un ideal seudocivilizador que se manifiesta en la inferiorización, la marginación y la exclusión de los pueblos indígenas, se mantiene hasta el día de hoy en las políticas del Estado brasileño (Loebens, 2011, p. 30). Como resultado, lo que se denota son acciones estatales que tienden a privilegiar a ciertos grupos económicos y perpetuar una política conservadora y liberal, lo que obstaculiza los avances de los derechos indígenas logrados a través de mucha resistencia.

En Brasil, durante los primeros siglos, las políticas indígenas se vincularon con paradigmas exterminacionistas y asimilacionistas aplicados de tal manera que borraron la existencia de estos pueblos indígenas. Sin embargo, en 1987, ante las exorbitantes pérdidas humanas derivadas de la falta de gestión por parte de los organismos indígenas oficiales, se reunieron grupos de estudio para discutir la situación de protección de estos pueblos a favor de cambios en los paradigmas de las políticas públicas. Desde entonces, la práctica gubernamental se ha guiado por el respeto a la autonomía y las decisiones para el «aislamiento» de los pueblos indígenas; asimismo, se ha reconocido que la autodeterminación de estos pueblos es la mejor estrategia para su protección y garantía de sus derechos fundamentales, conocida como la política de sin contacto (CNDH, 2020, p. 12).

Todo ello resultó en la identificación de sus propios procesos de vida autónomos y prácticas de «no contacto», que deben desarrollarse en el ámbito de la implementación de las políticas públicas. Por tanto, la práctica del «no contacto» tiene como objetivo garantizar el respeto a su autonomía, decisiones y formas de vida, incluso en los casos en que estos pueblos decidan establecer enfoques y, eventualmente, contacto (CNDH, 2020, p. 12).

En el caso en cuestión, el Estado brasileño está ausente, como puede verse en los documentos de licitación del Departamento Nacional de Infraestructura y Transporte (DNIT), puestos a disposición por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) y solicitados por la Clínica de Derechos Humanos y Sociales y Ambientales de la Amazonía de la Universidad Estatal de Amazonas (UEA), en referencia al proyecto de Estrada 364/AC. El Ministerio Público Federal, órgano encargado de representar los intereses de los pueblos indígenas, en conformidad con el artículo 232 de la Constitución Federal de 1988, mediante Oficio N° 71/2021-MPF / PRM-CZS / GABPRMI, el 19 de febrero de 2021 solicitó información a la Coordinadora General de Pueblos Indígenas Aislados y Recién Contactados, hasta entonces representada por el señor Marcelo Torres, sin presentar declaración hasta la fecha (fls. 56-59 y fls. 64-65).

De esta manera, se demuestra una vez más que hay un Estado ausente en cuanto a la protección de la autodeterminación de estos pueblos indígenas y que, además, está fallando esencialmente en lo referente a la más mínima preservación de la territorialidad e identidad. Por tanto, el problema de la construcción de esta carretera es claro y objetivo.

Conclusiones

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva N° 23, establece a los Estados bajo su jurisdicción (como Brasil y Perú) el cumplimiento de obligaciones específicas frente a posibles daños e impactos sobre el medio ambiente. En ese sentido, Brasil y Perú deben observar las obligaciones de prevención, precaución, cooperación y procesales (las cuales se despliegan en obligaciones de respeto y garantía del derecho a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia) para efectos de proyectos de infraestructura, como la carretera Cruzeiro do Sul (Acre, Brasil)-Pucallpa (Ucayali, Perú); así como la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales, así como el derecho conexo a la consulta previa, libre, informada y de buena fe a quienes se ven afectados por dichos proyectos.
- Desde el lado brasileño existe un mayor avance del proyecto de carretera Cruzeiro do Sul con el inicio del procedimiento de licitación para contratación de la empresa encargada de elaborar los estudios y proyectos de ingeniería y con el inicio del procedimiento de licenciamiento ambiental para la construcción de la vía.
- En el caso de Perú, los impulsos para la ejecución de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul provienen desde el Poder Legislativo (Congreso de la República) y el Gobierno Regional de Ucayali, con la finalidad de que el Parlamento peruano declare a dicho proyecto de interés nacional. El Poder Ejecutivo (a través de la Presidencia y los distintos ministerios competentes) ha actuado como contrapeso ante dicha iniciativa. Por el contrario, en el caso de Brasil, existe una clara disposición al desarrollo de la carretera por parte del Poder Ejecutivo, lo que sucede en un escenario de debilitamiento en el ámbito federal de las instituciones de protección ambiental y de pueblos indígenas y tribales, lo que favorece el avance del proyecto sin la adecuada participación ciudadana.
- Lo que se observa en las noticias periodísticas es que las autoridades del Perú y Brasil han mantenido algunas coordinaciones respecto a los alcances de la interconexión vial entre ambos países. Sin embargo, las discusiones implican principalmente

la participación de grupos específicos, como autoridades públicas de ambos países, y excluyen a grupos posiblemente impactados, como pueblos indígenas y comunidades que se encuentran en el área de influencia de la carretera.

- Respecto a la garantía del derecho de acceso a la información ambiental, llama la atención el hecho de que, por el lado peruano, la información obtenida sobre el proyecto de carretera haya sido provista, principalmente, por las instituciones estatales consultadas. Sin embargo, por el lado brasileño, destaca que la información recopilada haya sido obtenida, mayoritariamente, de medios de comunicación y, en menor medida, de fuentes públicas (en cierto caso, solamente después de una solicitud de acceso a la información pública), lo que pone de relieve el bajo grado de publicidad acerca de la construcción de la carretera en dicho país.
- Aunque existan diferencias sustanciales en el contexto político de ambos países, en la etapa que se encuentra el proyecto y en el grado de publicidad de la obra, ninguno de los dos Estados ha tomado en cuenta la magnitud de los impactos ambientales y sociales que la ejecución de la carretera podría generar. Si bien el desarrollo de carreteras y vías de comunicación puede ser provechoso para la población, si no se tienen en cuenta los posibles impactos ambientales y sociales, no hay cómo medir adecuadamente su real costo ni garantizar los derechos de los afectados.
- El proyecto de la nueva carretera impacta directa e indirectamente en el Parque Nacional Sierra del Divisor (Perú) y el Parque Nacional Serra do Divisor (Brasil), que cumplen una función como corredor biológico; es por ello que una carretera asfaltada y de gran envergadura dividirá los ecosistemas y afectará su funcionalidad. Estos impactos podrían repercutir directamente en las especies amenazadas que viven en estas áreas naturales e incentivar la deforestación, lo cual generaría retrocesos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de conservación de la diversidad biológica y el cambio climático.
- En Brasil, en el ámbito infraconstitucional, el «Estatuto do Índio» (Ley N° 6.001/75) adopta una perspectiva de asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad envolvente. Pese a que dicha ley siga vigente, su perspectiva integracionista fue superada luego de la promulgación de la Constitución de 1988, la cual garantiza el derecho a ser y seguir siendo indígena, reconociendo sus costumbres,

lenguas, creencias y tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 231) y asegurándoles además la legitimidad para acudir a los tribunales en defensa de sus derechos e intereses (artículo 232).

- No hay, en Brasil, una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos indígenas y tribales, como existe en el Perú. Sin embargo, el Convenio 169 de la OIT, que tiene estatus normativo supralegal, insertó en el ordenamiento jurídico brasileño dicho derecho cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente.
- Ante la ausencia de una norma específica, los pueblos indígenas y tribales, en una especie de «regulación emancipadora» del derecho a la consulta, comenzaron a construir sus propios protocolos autónomos, que establecen las reglas mínimas que deben guiar el diálogo entre los consultados y el Gobierno.
- El Estado brasileño, al desencadenar el proceso público de contratación de una empresa especializada para la preparación de estudios y proyectos básicos y ejecutivos de ingeniería, con vistas a la ejecución de obras relacionadas con la construcción de la carretera Cruzeiro do Sul-Pucallpa (Proceso 50600.018493/2020-03), no sometió la referida medida administrativa a consulta previa, libre, informada y de buena fe con los pueblos indígenas afectados, de acuerdo con sus respectivos protocolos de consulta autónoma.
- La licencia ambiental, mecanismo que tendría el deber de realizar un levantamiento definitivo de impactos ambientales y sobre tierras indígenas, se encuentra todavía en su etapa inicial, sin que se cuente siquiera con un término de referencia. Como resultado, aún no se han realizado estudios específicos relacionados con los pueblos indígenas que cubran la identificación, la ubicación y la caracterización de las tierras, los grupos, las comunidades étnicas restantes y las aldeas indígenas, con una evaluación de los impactos derivados de emprendimiento o actividad; tampoco se han propuesto medidas para controlar y mitigar estos impactos en las poblaciones indígenas.
- Sobre el tema, se identifica una diferencia considerable respecto a qué tierras indígenas serán impactadas y, por consiguiente, a qué pueblos consultar. Según los propios pueblos originarios, si el trabajo en discusión se desarrolla en la forma

prevista por el Estado brasileño, afectará directamente las tierras indígenas Nukini, Poyanawa (Puyanawa) y Nawa, y producirá impactos que tienen que ser debidamente considerados y medidos en las tierras indígenas Jaminawa del Igarapé Preto, Arara del Rio Amônia, Kampa del Rio Amônia y Kaxinawa-Ashaninka del Rio Breu.

- En el término de referencia de la contratación pública (Proceso 50600.018493/2020-03), aunque exista una disposición en el sentido de que la empresa contratada debe caracterizar sucintamente las tierras indígenas directamente afectadas por el proyecto, el Estado brasileño, que es responsable por el proceso de demarcación de tierras indígenas, ha señalado como afectadas únicamente a las tierras indígenas Nukini, Poyanawa (Puyanawa) y Jaminawa del Igarapé Preto.
- En relación con el componente indígena, el IBAMA (órgano responsable de la licencia ambiental) ya identificó como tierras indígenas cercanas al proyecto a las tierras indígenas Nukini, Poyanawa, Jaminawa do Igarapé Preto (4), Campinas/Katukina (8) y Arara do Igarapé Humaitá (9); los dos últimos no habían sido identificados ni en el contexto del proceso de licitación ni en las manifestaciones llevadas a cabo por los líderes indígenas de la región.
- Tanto el término de referencia para el proceso de licitación (Proceso 50600.018493/2020-03) como el relevamiento inicial realizado por el IBAMA en el ámbito del proceso de licencia ambiental (Proceso 02001021172202094) consideraron solo tierras indígenas que ya han sido homologadas (proceso de demarcación completado).
- La diferencia respecto a la información sobre qué tierras indígenas se verán impactadas (directa o indirectamente) y, en consecuencia, qué pueblos deberán ser consultados, solo refuerza la necesidad de la consulta previa, además de demostrar la considerable inseguridad jurídica de iniciar estudios que permitan la construcción de la carretera sin la conclusión de la licencia ambiental y sin garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe en todas las etapas del proyecto.
- Además de la presencia de pueblos indígenas, existe evidencia sólida de que el área de injerencia del proyecto también incluye comunidades tradicionales y terceros privados que no pueden ser categorizados ni como indígenas ni como tribales.

Cada uno de estos grupos está sujeto a un régimen jurídico de protección diferente, lo que deriva en la necesidad de diferenciar adecuadamente a un grupo del otro para garantizarle a cada uno el pleno goce de sus derechos. Las comunidades tradicionales son titulares del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, mientras los terceros particulares tienen el derecho a la participación pública.

- A partir del término de referencia del proceso de licitación N° 50600.018493/2020-03, destinado a contratar una empresa para preparar el proyecto de construcción del tramo vial BR-364/AC, es posible identificar interferencias ambientales en dos unidades de conservación: en el Parque Nacional Sierra del Divisor (PNSD) y en el Área de Relevante Interés Ecológico Japiim Pentecoste (ARIE Japiim Pentecoste). En ambas unidades hay presencia de comunidades tradicionales y terceros privados, según datos extraídos de los respectivos planes de manejo.
- Así, a partir de la adecuada identificación y caracterización de los pueblos y comunidades tradicionales a través de un informe antropológico, el Estado debe garantizar a todas las personas el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe.
- En el caso de las personas ni indígenas ni tribales identificadas en áreas protegidas, a pesar de no gozar del derecho a la consulta, tienen derecho, a su vez, a lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos denominó «derecho a la participación pública».
- De otro lado, el contexto en el que se planea implementar el proyecto de ley 6468/2020 en el Perú es claramente cuestionable desde la perspectiva internacional y nacional, puesto que, desde su elaboración, ha faltado una evidente concordancia con la línea jurisprudencial que mantiene la CIDH respecto al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, lo que ocasiona que su aprobación por el Pleno del Congreso de la República carezca de un sustento concordante con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.
- Asimismo, el cuestionable proyecto de ley carece de legitimidad al haberse aprobado sin el apoyo de instituciones peruanas claves, tales como la Comisión de los Pueblos Indígenas y la Defensoría del Pueblo, y, más aún, por el rechazo expuesto por las

organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Con ello se evidencia que, en un futuro, su implementación podría generar conflictos sociales y mayor desacreditación de la institucionalidad estatal peruana por ser implementada de forma unilateral.

- El avance en la implementación del proyecto de ley expone claramente las circunstancias en las que el Estado peruano contradice sus propios actos, al evidenciar en los hechos su falta de compromiso con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, aun cuando en el ámbito jurisprudencial y normativo se disponga el irrestricto respeto y la efectividad de sus derechos; sobre todo cuando se ha proseguido con su aprobación por el Pleno del Congreso de la República, pese a la suspensión o la paralización dispuesta por la CIDH en la actual emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 en relación con los proyectos que generen impacto en los derechos de los pueblos indígenas.
- Se observa que la construcción de la citada carretera, proyectada en Brasil y Perú, conllevaría una serie de impactos que afectarían directamente el derecho a la autodeterminación, el derecho al territorio y el derecho a la integridad a la vida, por lo que este tipo de iniciativas de desarrollo atentaría contra los derechos humanos, que están legalmente consagrados a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, a la luz del principio pro persona.
- Se requiere un análisis profundo y calificado para una mejor comprensión de la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la región y en un contexto transfronterizo, debido a la ausencia de información y estudios etnográficos, así como la falta de órganos competentes en la participación en el proceso de licitación, como lo atestiguan los documentos del Ministerio Público Federal de Brasil.
- El Estado brasileño se enfrenta a una falta de legislación que proteja efectivamente a los pueblos en aislamiento voluntario, en línea con los principios de no contacto y autodeterminación, que deben ser respetados y protegidos por los Estados que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A través de un análisis documental, se encontró que, debido a políticas conservadoras, se identifica un Estado ausente en la protección de grupos vulnerables, ya que prioriza políticas asociadas al uso de los recursos naturales por razones económicas.

- Se identifica, a través del informe, que Brasil no cumple con la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, hecho contrario a los preceptos de los derechos humanos, considerando que los Estados deben establecer mecanismos que mitiguen y reduzcan los impactos de las acciones individuales.
- De otro lado, en el caso del Estado peruano se evidenció, a partir de lo expuesto en el presente informe, que el proyecto de ley 6486/2020 promueve la implementación de la infraestructura vial entre Perú y Brasil a pesar de que la CIDH haya recomendado a los Estados de las Américas respetar y garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.
- Las decisiones legislativas que promueven el desarrollo de infraestructura de esta magnitud no se ajustan a los estándares internacionales, puesto que el Congreso de la República aún no ha establecido un proceso de consulta previa antes de la aprobación de los dictámenes que afecten los derechos de los pueblos indígenas, lo cual contraviene los lineamientos establecidos en los casos pertinentes emitidos por la CIDH.
- Respecto al argumento desarrollista de modernización, conectividad y progreso, la experiencia previa de la Carretera Interoceánica demuestra que estos supuestos beneficios han sido sobrevalorados y se sospecha que el único beneficio económico real fue para las empresas constructoras que obtuvieron recursos en connivencia con la clase política peruana y brasileña. En contraste, las afectaciones socioambientales y los conflictos derivados son crecientes y preocupantes, por lo que, incluso dentro de la lógica costo-beneficio, invertir en una nueva carretera carece de sentido.

Recomendaciones

- La planificación y la ejecución de proyectos de infraestructura que afecten significativamente los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial y produzcan graves impacto ambientales sobre la biodiversidad y los ecosistemas debe estar sujeta al examen de control de convencionalidad por parte de los Estados brasileño y peruano, con especial observancia de los parámetros estipulados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva N° 23/2017, mediante el cumplimiento de las obligaciones estatales de prevención, precaución, cooperación y de naturaleza procesal (la cual se despliega en obligaciones de respeto y garantía del derecho a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia).
- También resulta necesario desarrollar nuevos criterios de análisis económico del costo-beneficio de la construcción de proyectos de infraestructura vial en ecosistemas únicos por el valor que poseen, los servicios ecológicos que ofrecen y el costo de las externalidades que podrían producir y que eventualmente serán asumidos por los gobiernos, el sector privado o la sociedad civil.
- Como una manifestación de respeto hacia los principios subyacentes que animan la formulación de los derechos humanos y en consideración de la pretensión democrática latinoamericana en que las leyes deben ser reflexionadas y aprobadas por aquellos a quienes afectarán, se recomienda, además, la promoción y el financiamiento estatal de estudios antropológicos y etnográficos que nos permitan conocer las evaluaciones que las propias comunidades originarias han elaborado sobre la implantación de vías de comunicación en sus territorios.
- Finalmente, el desarrollo de este proyecto de conexión vial no debe ser ajeno a los impactos sociales que pueden producirse, sobre todo de aquellos que pueden transformar el territorio. Esto exige que ambos Estados desarrollen diferentes mecanismos de mitigación, lucha y prevención de actividades delictivas que afectan tanto al medio ambiente como a las comunidades: el narcotráfico, la minería ilegal, la tala ilegal, el tráfico de personas y de fauna silvestre, el incremento de delitos de alto impacto, las adicciones, entre otras.

Perú

- Se recomienda propiciar el debate sobre los proyectos de ley en materia de infraestructura vial en la Amazonía (o en cualquier otra zona sensible de país) entre las distintas comisiones que conforman el Congreso y, en especial, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
- Se sugiere que durante la formulación de iniciativas parlamentarias se incluya un articulado que reconozca expresamente el derecho a la consulta previa, sin perjuicio de que sea una obligación asumida y vinculante para el Estado peruano.
- Este tipo de proyectos de ley, debido a su naturaleza y envergadura, deben contener información y argumentos sólidos que sustenten su declaratoria de interés nacional, sobre todo en: (i) análisis de costo-beneficio de las medidas planteadas, a corto, mediano y largo plazo; (ii) consideración de aspectos extraeconómicos como temas antropológicos y sociológicos; y (iii) conocimiento y delimitación del marco normativo y las competencias atribuidas a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.
- En el contexto de la pandemia de la COVID-19, la implementación del proyecto de ley 6468/2020 debe ser suspendida con la finalidad de garantizar la aplicación efectiva del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, ya que se trata de una enfermedad que implica restricciones en las interacciones sociales por su alto nivel de contagio y mortalidad.
- El Estado peruano se encuentra en la obligación de seguir los lineamientos establecidos en los casos *Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras* y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, con la finalidad de implementar el proceso de consulta previa en la elaboración de los proyectos de ley del Congreso de la República antes de que sean aprobados por el Pleno.
- El Ministerio de Cultura del Perú debe mantener un rol garantista de los derechos de los pueblos indígenas y preservar la institucionalidad representativa que se requiere, en forma colaborativa con las organizaciones de los pueblos indígenas en lo referente a la implementación de la consulta previa en los proyectos de infraestructura vial.

- El Viceministerio de Interculturalidad debe garantizar la participación efectiva de las organizaciones indígenas representativas respecto a los proyectos de la infraestructura vial que afecten a los PIACI. La implementación del proyecto de ley 6486/2020 supone un quebrantamiento de los actos propios del Estado peruano ya que contraviene la legislación en materia de PIACI.

Brasil

- En relación con el Proyecto de Ley N° 6.024/2019, que, entre otros, tiene como objetivo cambiar la categoría de protección del Parque Nacional Sierra del Divisor de «parque nacional» a «área de protección ambiental», se recomienda que, antes de emitir opinión respecto al proyecto de carreteras, la Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) debe convocar a audiencias públicas en la Câmara dos Deputados, en Brasília; en la Assembleia Legislativa do Estado do Acre, en Rio Branco/AC; así como en la Câmara de Vereadores de todos los municipios atravesados por el Parque Nacional Sierra del Divisor, con el fin de asegurar una amplia participación ciudadana en la discusión del proyecto.
- El IBAMA debe asegurar, en su sitio web, el pleno acceso a la información del trámite de licenciamiento ambiental N° 02001.021172/2020-94, nombrado «BR-364/AC-Integração Rodoviária entre Brasil e Peru», sin que sea necesario presentar una solicitud previa de acceso a la información pública de la institución.
- Suspender de inmediato el avance del proceso de licitación (Proceso 50600.018493/2020-03) y la adopción de cualquier otra medida encaminada a la construcción de la vía hasta que se concluya el trámite de licenciamiento ambiental, con la debida realización del estudio de impacto ambiental del proyecto y del reporte de impacto ambiental; asimismo, asegurar la realización de audiencias públicas y consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos indígenas y la participación obligatoria de la FUNAI y el ICMBio en el procedimiento.
- En cuanto a la Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação-Fala.BR, a través de la cual se puede solicitar información pública, se recomienda que se adapte la interfaz para hacerla más accesible a las personas con discapacidad visual, ya

que actualmente no permite la lectura de pantalla por aplicaciones de software, lo que dificulta el acceso a la información para esta parte de la población.

- En relación con el portal electrónico del Ministerio Público de la Federación, se recomienda que la institución adapte la interfaz del sitio web con el fin de hacerlo más accesible a las personas con discapacidad visual, ya que actualmente no permite la lectura de pantalla por aplicaciones de software, lo que dificulta el acceso a la información para este segmento de la población.
- En relación con la información que brindan los órganos públicos a través de la solicitud de acceso a la información pública, se recomienda que la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios actúen en coordinación para ofrecer una adecuada orientación a los órganos públicos para que las respuestas ofrecidas a las solicitudes sean objetivas en relación con las preguntas formuladas y que sean enviadas de forma recopilada y en un lenguaje accesible al público en general.
- Es de suma importancia finalizar el proceso de licencia ambiental realizado por el IBAMA antes de continuar con la contratación pública ya en marcha (Proceso 50600.018493/2020-03), con la debida participación del ICMBio, para garantizar el menor impacto en relación con las unidades de conservación afectadas.
- En cuanto al Estado brasileño, en lo que respecta a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y terceros privados que puedan verse afectados por la construcción de la carretera, se presentan las siguientes recomendaciones, divididas por cada grupo afectado:

En cuanto a los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y los terceros privados:

- Finalizar el proceso de licencia ambiental realizado por el IBAMA antes de continuar con la contratación pública ya en marcha (Proceso 50600.018493/2020-03), con la debida participación de la FUNAI y pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y terceros privados.

- Identificar a todos los pueblos indígenas afectados y asegurar una consulta previa, libre, informada y de buena fe, a través de sus protocolos de consulta autónoma, en todas las etapas del proceso de construcción de la carretera.
- En caso de que no exista un protocolo de consulta autónoma, el Estado brasileño debe garantizar a los pueblos indígenas el respeto de este derecho y asegurarles la construcción de un protocolo con el procedimiento para la realización de la consulta.
- Garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, incluso para los pueblos indígenas que no tengan sus tierras demarcadas, considerando que la Constitución de 1988 asegura a los pueblos indígenas el derecho originario sobre las tierras que tradicionalmente ocupan e impone al Estado el deber de demarcarlas mediante un acto meramente declarativo.
- Asegurar que el control de convencionalidad sea realizado por todos los órganos y poderes del Estado en relación con el derecho a la consulta previa, incluida la posible necesidad de consentimiento de los pueblos indígenas afectados.
- Realizar un informe pericial de carácter antropológico en todas las áreas de interferencia del proyecto donde se identifique presencia humana, especialmente, pero no exclusivamente, en el Parque Nacional Sierra del Divisor y en el Área de Relevante Interés Ecológico Japiim-Pentecoste, para que se identifique la existencia de comunidades tradicionales posiblemente afectadas y para que se las distinga de terceros privados ocupantes.
- A partir de la identificación de las comunidades tradicionales posiblemente afectadas, garantizarles el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, de conformidad con sus protocolos autónomos de consulta, si ya existieran; en caso contrario, el Estado debe garantizarles las condiciones necesarias para su implementación.
- Luego de la identificación de los terceros privados posiblemente afectados en el área de construcción de la carretera, se les debe asegurar el derecho a la participación pública, sin discriminación por la situación de posesión o por la actividad que desarrollen.

En cuanto a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial:

- Garantizar la protección del derecho al territorio, el principio de no contacto y libre autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Para ello se debe evitar cualquier tipo de interacción con la sociedad circundante y debe revisarse el trazado de la carretera para preservar su aislamiento.
- Exigir respuestas del Estado brasileño sobre las comunidades indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial ubicadas en el área de injerencia del proyecto, en línea con la identificación con los criterios definidos en los estudios realizados por la FUNAI: a) «grupos indígenas aislados»: la FUNAI realizó un trabajo sistemático de localización geográfica que permitió no solo acreditar la existencia de estos pueblos, sino también obtener mayor información sobre su territorio y sus características socioculturales; b) «referencias de indígenas aislados»: son los registros en los cuales existe fuerte evidencia de la existencia de un grupo indígena aislado específico, debidamente insertado y calificado en la base de datos, pero sin un trabajo sistemático por parte de la Coordinación General de Indios Aislados de la FUNAI; y c) «información sobre pueblos indígenas aislados»: referente a la existencia de pueblos indígenas aislados debidamente registrados en la FUNAI, por lo tanto, que se someten a un proceso de selección, a pesar de no haber recibido aún un estudio de calificación.
- Exigir que el Estado brasileño elabore una política nacional permanente para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, establecida por ley, que incorpore las recomendaciones contenidas en el informe sobre pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial elaborado por la CIDH/OEA.

Referencias

Acre. (1998) *Plano de Manejo-Fase 2: Parque Nacional Serra do Divisor*. https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_serra_divisor_pm.pdf

Acre. (2014). *Plano de Gestão da Área de Relevante Interesse Ecológico Japiim Pentecoste*. Secretaria de Estado Do Meio Ambiente. <http://semapi.acre.gov.br/arie-japiim-pentecoste/>

Acre. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e das Políticas Indígenas. (2014). *Plano de Gestão da Área de Relevante Interesse Ecológico Japiim-Pentecoste*. Autoedición.

Acuerdo de París: Reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial. Artículo 2, 5. 12 de diciembre de 2015. <https://www.ecodebate.com.br/2021/05/16/desmatamento-na-amazonia-aumenta-a-emissoes-e-ameaca-metas-climaticas-do-brasil/>

Agência de Comunicação do Governo do Estado do Acre. (25 de setiembre de 2020). *Governo do Acre e ministros debatem com peruanos integração rodoviária entre Cruzeiro do Sul e Pucallpa*. <https://agencia.ac.gov.br/governo-do-acre-e-ministros-debatem-com-peruanos-integracao-rodoviaria-entre-cruzeiro-e-pucallpa/>

Alisson, E. (16 de mayo de 2021). *Desmatamento na Amazônia aumenta emissões e ameaça metas climáticas do Brasil*. Ecodebate. <https://www.ecodebate.com.br/2021/05/16/desmatamento-na-amazonia-aumenta-a-emissoes-e-ameaca-metas-climaticas-do-brasil/>

Arcos, F.O, Lira, E.M., y Menezes Junior, K.N. (2018). *A geodiversidade do parque nacional da Serra do Divisor- Acre - Brasil*. <https://www.sinageo.org.br/2018/trabalhos/5/5-61-239.html>

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. (5 de octubre de 2021). *APIB e DPU pedem afastamento do presidente da Funai na Justiça*. <https://apiboficial.org/2021/10/05/apib-e-dpu-pedem-afastamento-do-presidente-da-funai-na-justica/>

Asociación Civil Transparencia. (2013). *Guía para la evaluación de proyectos de ley*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4B87D68F87F82A9C05257ED5006BC-44F/\\$FILE/guia.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4B87D68F87F82A9C05257ED5006BC-44F/$FILE/guia.pdf)

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). (2006). ISCONAHUA. Obtenido de Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios: <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblo/isconahua>

Associação S.O.S Amazônia, The Nature Conservancy, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, y U.S. Agency for International Development. (1998). *Parque Nacional Serra do Divisor- Plano de Manejo - Fase 2*. <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/parque-nacional-da-serra-do-divisor-plano-de-manejo-fase-2>

Baldouino, S. (20 de junio de 2020). *Actualidad ambiental. [Opinión] Mitos y verdades: inversión privada y los pueblos indígenas en aislamiento*. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-mitos-y-verdades-inversion-privada-y-los-pueblos-indigenas-en-aislamiento/>

Banco Central de Reserva del Perú. (2020). *Caracterización del departamento de Ucayali*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Iquitos/ucayali-caracterizacion.pdf>

Bárcena, A., Samaniego, J., Peres, W. y Altatorre, J. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/19-00711_lbc_160_emergencia-cambio-climatico_web.pdf

Barrientos Felipa, P. (2012). Efecto de la carretera interoceánica en el comercio internacional de Perú y Brasil. *Revista Finanzas y Política Económica*, 4(2), 25-50. <https://doi.org/10.14718/reufinanzpolitecon.v4.n2.2012.460>

Brasil. (1965). Decreto Legislativo nº 20, de 30 de abril de 1965. Aprova as Convenções de nºs. 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e rejeita a de nº 90, adotadas pela Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, DF. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-20-30-abril-1965-349517-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Brasil. (1981). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

Brasil. (1989). Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm.

Brasil. (1997). Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF. https://www.icmbio.gov.br/cecau/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf.

Brasil. (2007). Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410,

de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm.

Brasil. (2011). Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

Brasil. (2015). Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015. Regulamenta o disposto no art. 7º, *caput*, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm.

Brasil. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2012). Voto da Desembargadora Selene Almeida. In: EDAC 00007098.4.01.3903/PA, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, e-DJF1. de 27/08/2012, p. 316.

Brum, G. (19 de setiembre de 2021). MPF recomenda que Funai renove portarias que protegem terras indígenas. *Radioagência Nacional*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2021-09/mpf-recomenda-que-funai-renove-portarias-que-protegem-terras-indigenas>.

Calí Tzay, F. (2014). Notas sobre el Convenio 169 y la lucha contra la discriminación. En J. Aylwin y L. Tamburin (Eds.), *Convenio 169 de la OIT Los desafíos de su implementación en América Latina a 25 años de su aprobación* (pp. 28-45). Grupo internacional de trabajo sobre pueblos indígenas, IWGIA. https://www.iwgia.org/images/publications/0701_convenio169OIT2014.pdf

Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil. Altera os limites da Reserva Extrativista Chico Mendes, localizada nos municípios de Assis Brasil, Brasiléia, Capixaba, Etitaciolândia, Rio Branco e Sena Madureira, no Estado do Acre e modifica a categoria do Parque Nacional da Serra do Divisor. 19 de noviembre de 2019. Projeto de Lei Nº 6.024/2019. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2229754>

Cauper, L. (agosto de 2021). *Conversación telefónica sobre el Proyecto de Ley Nº 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro Do Sul, Estado de Acre (República Federativa de Brasil)*. [Grabación de llamada telefónica].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (30 de diciembre de 2009). *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.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (30 de diciembre de 2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA. Doc. 47/13.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (30 de diciembre de 2010). *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. <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil. (29 de setiembre de 2020). *Empresários destacam a importância do protagonismo empresarial durante encontro Brasil/Peru*. <https://cacb.org.br/empresarios-destacam-a-importancia-do-protagonismo-empresarial-durante-encontro-brasil-peru/>

Congreso de la República de Perú. Autógrafa de Ley del Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro Do Sul, Estado de Acre (República Federativa de Brasil). 4 de junio de 2021. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Autografas/Ley_y_de_Resolucion_Legislativa/AU06486-20210604.pdf

Congreso de la República de Perú. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro Do Sul, Estado de Acre (República Federativa de Brasil). 2 de marzo de 2021. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/06486DC23MAY20210406.pdf

Congreso de la República de Perú. Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro Do Sul, Estado de Acre (República Federativa de Brasil). 19 de octubre de 2020. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06486-20201019.pdf

Congresso Nacional. (5 de octubre de 1988). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília.

Congresso Nacional. (5 de octubre de 1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Consejo Nacional de los Derechos Humanos. Resolución N° 44/2020. Brasília. 2020.

Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA N° 009/1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. 3 de diciembre de 1987. http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=60.

Constitución Política del Perú [Const] Art. 68. 29 de diciembre de 1993 (Perú).

Constituição Federal do Brasil (1988). Art. 225, §1°.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Artículo 1, 2, 3, 4, 5. 21 de marzo de 1992.

Convención sobre Diversidad Biológica. (2018). *Mainstreaming of biodiversity in the infrastructure sector*. <https://www.cbd.int/doc/c/8298/46cb/5db39f803634f17b7abf45d2/sbi-02-04-add5-en.pdf>

Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. (2014). Edición conmemorativa. Publicado por la Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Artículo 6°. Establece los derechos colectivos de los pueblos indígenas y obliga a los estados firmantes a su cumplimiento. 6 de setiembre de 1991.

Córdova, R. A. (22 de marzo de 2019). Por qué Perú alega que construir carreteras en la Amazonía no vulnera la legislación ambiental. France 24. <https://www.france24.com/es/20190321-peru-carreteras-amazonia-legislacion-ambiental>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Serie C N° 79. Sentencia. Fondo, Reparaciones y Costas. Parágrafo 149 (31 de agosto de 2001).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Serie C N° 125. Sentencia. Fondo, Reparaciones y Costas. Parágrafo 120 (17 de junio de 2005).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*. Serie C. N°146. Sentencia de 29 de marzo de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Serie C N° 185. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Parágrafos 17, 18, 19 (12 de agosto de 2008).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Serie C N° 245. Sentencia. Fondo y Reparaciones. Parágrafo 220 (27 de junio de 2012).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N° 309. Sentencia de 25 de noviembre de 2015.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A N° 23. Par. 55.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Resolución N° 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Cuadernillo de jurisprudencia de derechos humanos N° 11: Pueblos indígenas y tribales.

Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006). Voto Separado do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade. En *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Serie C N° 150. Sentença (4 de julio de 2006).

Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2018). *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Serie C N° 346. Sentença (5 de febrero de 2018).

Corte Suprema de Justicia de la República. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, Sentencia A.P. N° 29126-2018, 2021. Lima. <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/Accion-Popular-contr-a-el-Reglamento-de-la-Ley-de-Consulta-Previa-por-exonerar-de-consulta-previa-los-servicios-publicos.pdf>

CPI-Acre (2021). *Exigimos que o Estado proteja e dê garantias aos nossos direitos – Manifesto sobre a construção da estrada Cruzeiro do Sul – Pucallpa*. <https://cpiacre.org.br/exigimos-que-o-estado-proteja-e-de-garantias-aos-nossos-direitos-manifesto-sobre-a-construcao-da-estrada-cruzeiro-do-sul-pucallpa/>

Declaración de Interés para la Conectividad Multimodal de Pucallpa (Perú) y Cruzeiro do Sul (Brasil), 4 de octubre de 2019.

Decreto N° 97.839 de 1989. Cria o Parque Nacional Serra do Divisor. Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d97839.htm

Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM [con fuerza de ley]. Por medio del cual aprueban Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. 21 de julio de 2016. D.O. N° 13745.

Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM [con fuerza de ley]. Por medio del cual se aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. 23 de abril de 2001. D.O. N° 10742.

Decreto Supremo N° 038-2001-AG de 2001 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. 26 de junio de 2001. D.O. N° 7674.

Decreto Supremo N°004-2021-MINAM de 2021 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se aprueba el «Plan de Acción actualizado de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021». 28 de marzo de 2021. D.O. N° 15949.

Decreto Supremo N°014-2015-MINAM de 2015 [con fuerza de ley] Por el cual se aprueba la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor en Parque Nacional Sierra del Divisor. 8 de noviembre de 2015. D.O. N°13460.

Decreto Supremo N° 058-2016-RE de 2016 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se ratifica el Acuerdo de París. 22 de julio de 2016. D.O. N° 13746.

Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte - DNIT (2020b). Processo N° 50600.018493/2020-03, Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. En Arquivos de Licitação - Link para acesso externo ao Processo SEI N° 50600.018943/2020-03. <http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/resumo.asp?NUMIDeital=8461>

Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte - DNIT (2020a). Processo N° 50600.023740/2021-66, Acesso à Informação: Demanda do e-SCI - Ouvidoria. Brasília, DF.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (14 de diciembre de 2020). *CIDH pide al Estado peruano crear mesa de trabajo a favor de pueblos en aislamiento y contacto inicial*. https://dar.org.pe/np141220_cidh_piaci/

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (4 de agosto de 2016) *¿Por dónde va a pasar el tren bioceánico Perú-Brasil?* <https://dar.org.pe/por-donde-va-a-pasar-el-tren-bioceanico-peru-brasil/>

Descola, P. (1994). *In the society of nature. A native ecology in Amazonia*. Cambridge University Press.

Domingues R. (2011). *Grandes proyectos amenazan la vida de pueblos aislados en la frontera Acre-Perú*. Editora da Universidade Federal do Amazonas.

Dourojeanni, M. (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*. <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/437.pdf>

Dourojeanni, M., Barandiarán, B., y Dourojeanni, D. (2009) *Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* ProNaturaleza - Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza.

Duprat, D. (2015). A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. En D. Duprat (Ed.), *Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais*. Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

Fajardo, R. Z. Y. (2009). Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. En R. Verdum (ed.), *Constituições e reformas políticas na América Latina*. Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Fiorillo, C. A. P. (2020). *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. (20ª ed). Saraiva.

Folha do Acre. (9 de julio de 2020). *Ilderlei comemora autonomia do Imac para emissão de licenciamento ambiental na estrada que liga Cruzeiro do Sul à Pucallpa*. <https://folhadoacre.com.br/2020/07/09/ilderlei-comemora-autonomia-do-imac-para-emissao-de-licenciamento-ambiental-na-estrada-que-liga-cruzeiro-do-sul-a-pucallpa/>

Fowks, J. (febrero de 2017). Perú: negocios ilegales y promesas incumplidas. El Caso de la Carretera Interoceánica Sur. Nueva sociedad. <https://nuso.org/articulo/negocios-ilegales-en-la/>

Frisbie, A., Collard, E., Zizzamia, E., Salisbury, D. S., Galati, V., Spera, S. (2021). *Análisis de los impactos socio-ambientales de dos rutas de la carretera propuesta entre Pucallpa, Peru e Cruzeiro do Sul, Brasil*. Adaptado de um pôster apresentado na Reunião Anual da Associação Americana de Geógrafos, Abril 7-11, 2021, Virtual, Seattle, WA, EEUU, por representantes do Equipo de Análisis Espacial de Fronteras Amazônicas, University of Richmond, VA, EE.UU. https://scholarship.richmond.edu/absat_posters/2/

Fundação Nacional do Índio. Instrução Normativa nº 4, de 19 de abril de 2012. Brasília, DF. Recuperado de: <http://www.abce.org.br/downloads/INFunai04-12-03-05-12.pdf>

Fundação Nacional do Índio (17 de marzo de 2020). Portaria Nº 419/2020. Estabelece medidas temporárias de prevenção à infecção e propagação do novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito

da Fundação Nacional do Índio - FUNAI. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-419-de-17-de-marco-de-2020-248805811>

Fundação Nacional do Índio (2021). *Informação Institucional*. <https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Institucional>

Garcia, R. (30 de mayo de 2019). *Brasil concentra retrocessos em unidades de conservação ambiental*. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2019/05/brasil-concentra-retrocesos-em-unidades-de-conservacao-ambiental-cjwb233ty013c01mcxcqd25ea.html>

Garzón, B. R.; Oliveira, R.; Yamada, E. M. (2016). *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2016-Livro-RCA-DPLf-Direito-a-Consulta-digital.pdf>

Global Financial Integrity. (2011). *Transnational Crime in the Developing World*. <https://gfintegrity.org/report/briefing-paper-transnational-crime/>

Global Financial Integrity. (2014). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012*. <https://gfintegrity.org/report/2014-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2003-2012/>

Global Financial Integrity. (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. <https://gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>

Global Financial Integrity. (2017). *Transnational Crime and the Developing World*. <https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>

Global Financial Integrity. (2019). *Illicit financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015*. <https://gfintegrity.org/report/2019-iff-update/>

Glowka, L., Burhenne-Guilmin, F., Synge, H., McNeely, J., y Gündling, L. (1996). *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. UICN Gland y Cambridge. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-030-Es.pdf>

Gobierno del Perú. (2020). *Contribuciones determinadas a nivel nacional del Perú. Reporte de actualización periodo 2021 - 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1675213/Reporte%20de%20Actualizaci%C3%B3n%20de%20las%20NDC%20del%20Per%C3%BA%20al%202030.pdf>

Gobierno Regional de Ucayali. (2014). *Plan Maestro del Área de Conservación Regional Imiría*. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/procesos/archivos/Propuesta%20del%20Plan%20Maestro%20Imiria.pdf>

Gobierno Regional de Ucayali. (2020). *Expediente técnico de la propuesta de área de conservación área de conservación «Comunal Alto Tamaya - Abujao»*. <http://portal.regionucayali.gob.pe/institucional/emergentes/2020/EXP-PRELIMINAR-ACR-CATA.pdf>

Guilherme, E. (2016). *Aves do Acre*. Editora da Universidade Federal do Acre. <http://www2.ufac.br/editora/liuros/aves-do-acre.pdf/view>

Haag, N. y Henriques, M. (2014). Patrimônio Geológico do Parque Nacional da Serra do Divisor (Acre, Brasil): uma avaliação qualitativa. *Comunicação Geológica*, 101 (Especial III), 1279-1282.

Hopkins, A., Malky, A., Glaue, M., Ventocilla, M., Ledezma, J. C., y Arana, A. (marzo de 2015). *Análisis económico y socioambiental de los proyectos de interconexión Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Conservación estratégica*. Serie técnica N° 32. https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/Tech_Series_32_Pucallpa_Cruzeiro_do_Sul_interconexion_2015.pdf <https://www.revistas.ufg.br/reufd/article/view/55075/27099>

ICMBIO. Instrução Normativa Conjunta N° 8, de 27 de setembro de 2019. Estabelece procedimentos entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes- e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama- relacionados à Resolução n° 428, de 17 de dezembro de 2010, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, e dá outras providências no âmbito do licenciamento ambiental federal. (Processo Ibama n° 02001.012700/2018-08 e ICMBio n° 02070.006165/2017-43). Brasília, DF. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-8-de-27-de-setembro-de-2019-219919958>

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. (23 de agosto de 2021). *Etapas do Licenciamento Ambiental Federal*. <http://www.ibama.gov.br/laf/procedimentos-servicos/etapas-do-licenciamento-ambiental-federal>

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (2020). Processo N° 02001.021172/2020-94, Licenciamento Ambiental Federal: Estruturas Rodoviárias - Link para acesso externo ao Processo SEI N° 02001.021172/2020-94.

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. (2020). *Processo N° 02001.021172/2020-94, Licenciamento Ambiental Federal: Estruturas Rodoviárias* - Link para acesso externo ao Processo SEI N° 02001.021172/2020-94. Brasília, DF. https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=441620&infra_hash=ad5b3cec116124fc19198e43f1ce7978

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (1998). *Plano de Manejo - Fase 2: Parque Nacional Serra do Divisor*.

Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores. (27 de mayo de 2021). *Dando nome aos bois: análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos primeiros dois anos do governo Bolsonaro*. <https://www.inesc.org.br/dando-nome-aos-bois-analise-das-medidas-infralegais-para-o-meio-ambiente-nos-primeiros-dois-anos-do-governo-bolsonaro/>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *III Censo de comunidades nativas 2017*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1598/TOMO_01.pdf

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2021). *Unidade de Conservação na Amazônia Legal*. PRODES. <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesuc.php>

Instituto Nacional de Recursos Naturales. (2002). *Expediente Técnico de Parque Nacional Sierra del Divisor: Propuesta en proceso de consulta previa*. http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/imagenes/2013/consulta_previa/Expediente%20tecnico%20del%20PN%20Sierra%20del%20Divisor.pdf

Instituto Socioambiental. (19 de marzo de 2020). *Em meio a crise do coronavírus, Funai edita portaria que ameaça isolados*. <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/em-meio-a-crise-do-coronavirus-funai-edita-portaria-que-ameaca-isolados>

Instituto Socioambiental. (2008). *Índios isolados e dinâmicas fronteiriças no Estado do Acre: políticas oficiais e agendas futuras para sua proteção*. <https://uc.soc>

Instituto Socioambiental. (s.f.). *A maior base de dados sobre Terras Indígenas no Brasil*. <https://terrasindigenas.org.br/>

Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services y Intergovernmental Panel on Climate Change (2021). *Biodiversity and climate change*. https://ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609_workshop_report_embargo_3pm_CEST_10_june_0.pdf

Ipenza, C. y Cárdenas, R. (2021). Acuerdo de París y su relación con el Perú. En Asociación Civil Ius et Veritas (Ed.), *Derecho internacional ambiental* (pp. 257-274). Autoedición.

Kaplan, M. (1983). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Segunda edición. Amorrortu editores.

La Rosa, J. (2012). El derecho a la consulta previa y su implementación en el Perú según las Reglas Legislativas y el Tribunal Constitucional. *Derecho & Sociedad*, 39, 196-203. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13076>

Land is Life. (25 de septiembre de 2019). *Pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonía y Gran Chaco Informe regional: territorios y desarrollo-IR*. <https://landislife.org/wp-content/uploads/2019/10/Land-is-life-25-septiembre-2019.pdf>

Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI Editores.

Legnaioli, S. (2020). *Desmatamento: impactos, causas e consequências*. Ecycle. <https://www.ecycle.com.br/desmatamento-da-amazonia/#:~:text=Entre%20as%20principais%20causas%20do,a%20retomada%20de%20grandes%20obras>

Ley N° 26834 de 1997. Ley de Áreas Naturales Protegidas. D.O. N° 6215. 4 de julio de 1997.

Ley N° 27446 de 2001. Por la cual se aprueba el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. D.O. N° 7609. 23 de abril de 2001.

Liebgott, R. A. (2011). *Grandes proyectos amenazan la vida de pueblos aislados en la frontera Acre-Perú*. Editora da Universidade Federal do Amazonas.

Loebens, G. F. (2011). *Grandes proyectos amenazan la vida de pueblos aislados en la frontera Acre-Perú*. Editora da Universidade Federal do Amazonas.

Loureiro, S. M. S. (2005). *Tratados Internacionais sobre direitos humanos na Constituição*. Del Rey.

Madeiro, C. (24 de febrero de 2020). *Serra do Divisor: por que parque com biodiversidade única corre risco no AC*. UOL. <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/02/24/serra-do-divisor-por-que-parque-com-biodiversidade-unica-corre-risco-no-ac.htm>

Maisonnave, L. y Almeida, L. (25 de abril de 2021). *Ressuscitada por Bolsonaro, rodovia ameaça região de maior biodiversidade do Brasil*. Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/ressuscitada-por-bolsonaro-rodovia-ameaca-regiao-de-maior-biodiversidade-do-brasil.shtml>

Martínez Novo, R. (2012). Un modelo de análisis del conflicto socio-ambiental para aprender-investigar. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 3(2), abril-septiembre 2012, 35-47. www.relmis.com.ar

Medina, C. E. (2015). Biodiversidad de la zona reservada Sierra del Divisor (Perú): una visión desde los mamíferos pequeños. *Revista Peruana de Biología*, 22(2), 199-212. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-99332015000200007&lng=es&tlng=pt.

Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad

personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A N° 23. Opinión Consultiva OC-23/17. Parágrafos 130, 140, 162, 180, 185, 186, 204, 211, 225, 231-233, 237, 241 (15 de noviembre de 2017).

Menegassi, D. (2021). *ICMBio dá sinal verde para estrada que corta o Parque Nacional da Serra do Divisor*. OECO. <https://www.oeco.org.br/reportagens/icmbio-da-sinal-verde-para-estrada-que-corta-parque-nacional-da-serra-do-divisor/>

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Governo Federal, Brazil. (s.f.). <http://comexstat.mdic.gov.br/es/geral>

Ministério das Relações Exteriores Governo Federal brasileiro. (9 de diciembre de 2020). *Apresentação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil perante o Acordo de Paris*. Ministério das Relações Exteriores. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/apresentacao-da-contribuicao-nacionalmente-determinada-do-brasil-perante-o-acordo-de-paris

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. (s.f.). *Acuerdo de Profundización Económico Comercial entre la República del Perú y la República Federativa del Brasil*. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/Por_entrar_Vigencia/Brasil/inicio.html

Ministerio de Cultura. (2020a). Informe N° 000696-2020-OGA/MC.

Ministerio de Cultura. (2020b). Oficio N° 000504-2020-DM/MC, solicitado por acceso a la información el 12 de agosto de 2021.

Ministerio de Defensa. (14 de mayo de 2021). Informe Legal N° 00413-2021-MINDEF/SG-OGA.

Ministerio de Economía y Finanzas. (11 de mayo de 2021). Informe N° 0104-2021-EF/63.06.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ. Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas «declaraciones de necesidad pública e interés nacional». Boletín de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/\\$FILE/Informe_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/$FILE/Informe_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores (22 de diciembre de 2020). Informe DGA N° 02.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021). Informe N° 0418-2021-MTC/08.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Resolución Directoral N° 1025-2013-MTC/20. 2013. http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/resoluciones/2013/rd_1025_2013.pdf

Ministerio del Ambiente (2010). *Perú: economía y diversidad biológica*. Autoedición. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/peru-economia-diversidad-biologica>

Ministerio del Ambiente (2016). *La conservación de los bosques en Perú 2011-2016*. <https://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/11-La-conservaci%C3%B3n-de-bosques-en-el-Per%C3%BA.pdf>

Ministerio del Ambiente (2021). GEOBOSQUES <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

Ministerio del Ambiente (2021). Informe N° 00490-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA.

Ministerio del Ambiente y Center for International Forestry Research. (2012). *REDD y REDD+: iniciativas para reducir las emisiones de carbono derivadas de la deforestación y degradación de los bosques*. https://www.minam.gob.pe/prensa/wp-content/uploads/sites/44/2013/12/dossier_DA_prensa1.pdf

Ministerio del Ambiente. (17 de diciembre de 2000). Informe N° 00583-2020-MINAM/SG/OGAJ.

Ministerio del Ambiente. Resolución Suprema N° 129-2015-PCM. Informe Final Comisión Multisectorial. 2015. https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-T%c3%a9cnico-Final-CM-_R-S-129-2015-PCM_Secretar%c3%ada-T%c3%a9cnica-18-09-2015-uf.pdf

Ministério do Meio Ambiente. (2000). *A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB*. Autoedición. <https://www.gou.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>

Ministério do Meio Ambiente. (2021). *Avaliação do Risco de Extinção de Lagothrix cana cana (É. Geoffroy Saint-Hilaire, 1812) no Brasil*. ICMBio. <https://www.icmbio.gou.br/portál/faunabrasileira/estado-de-conservacao/7193-mamiferos-lagothrix-cana-cana-macaco-barrigudo>

Ministério do Meio Ambiente. (24 de marzo de 2015). Portaria Interministerial N° 60/2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI, da Fundação Cultural Palmares-FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. <https://www.gou.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/portariainterministerial602015-pdf>

Ministério Público Federal. (17 de setiembre de 2021). *Nota técnica sobre a iminência de caducidade das portarias de restrição de uso para monitoramento e proteção de povos indígenas em isolamento voluntário*. <http://frenteparlamentarindigena.com.br/wp-content/uploads/2021/09/PGR-00334173.2021.pdf>

Ministério Público Federal. (2014) *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*. 6. Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. Brasília, DF. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>

Ministério Público Federal. (2019). Povo Mura entrega protocolo de consulta à Justiça Federal no Amazonas. <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-povo-mura-entrega-protocolo-de-consulta-a-justica-federal-do-amazonas>.

Ministério Público Federal. (8 de febrero de 2021). *MPF investiga irregularidades em construção de rodovia entre Cruzeiro do Sul (AC) e Pucallpa (Peru)*.

Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. Perú. (2015). *Cifras estadísticas. Trata de personas. 2009-2014*. <https://portal.mpf.n.gob.pe/descargas/observatorio/tratadepersonas/20150405.pdf>

Moscoso, J. W. (1958). Las Vías Interoceánicas a través del Amazonas. *Revista Geográfica*, 23(49), 65-74. <http://www.jstor.org/stable/41890097>

Munduruku, D. (2012). *O caráter educativo do movimento indígena brasileiro (1970-1990)*. Paulinas.

Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina de Bogotá Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (Colombia). (2013). *Amazonia posible y sostenible*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1506>

Netto, C. (2019). *Principio pro persona: concepto, aplicación y análisis de casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Río de Janeiro: Grupo Multifoco.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). *Los bosques y el cambio climático en el Perú*. <http://www.fao.org/3/i5184s/i5184s.pdf>

Patiño, M. C. G., y Rincón, A. M. R. (2013). *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*. Fundación para el Debido Proceso.

Paz Salinas, Ma. (2014). Conflictos socioambientales en México: ¿qué está en disputa? En Ma. Paz Salinas y N. Risdell (Coords.), (2014). *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa.

Piovesan, F. (2012). *Direitos humanos e Direito Constitucional Internacionais*. 13ª ed., rev. e atual. Saraiva.

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Federal Nº 97.839. Cria o Parque Nacional da Serra do Divisor. 16 de junio de 1989. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D97839.htm

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Legislativo Nº 20. Aprova as Convenções de n.º. 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e rejeita a de Nº 90, adotadas pela Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, DF. 30 de abril de 1995.

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Legislativo Nº 143. Aprova o texto da Convenção Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. 20 de junio de 2002.

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Nº 4.340. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. 18 de julio de 2000.

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Nº 6.040. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 7 de febrero de 2007

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto presidencial Nº 58.824. Promulga a Convenção Nº 107 sobre as populações indígenas e tribais. 14 de julio de 1966.

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Presidencial Nº 1.775. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. 8 de enero de 1996

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Presidencial Nº 5.051. Promulga a Convenção Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. 19 de abril de 2004.

Planalto da República Federativa do Brasil. Decreto Presidencial Nº 10.088. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. 5 de noviembre de 2019.

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 10.406. Institui o Código Civil. 10 de enero de 2002.

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 12.527. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei N° 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei N° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei N° 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 18 de noviembre de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1º de abril de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 9.985. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 18 de julio de 2000.

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 9.985. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 18 de julio de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 3.071. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF. 1º de enero de 1916.

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 4.771. Institui o novo Código Florestal. 15 de setiembre de 1965. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 6.001. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. 19 de diciembre de 1973

Planalto da República Federativa do Brasil. Lei Federal N° 8.666. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21 de junio de 1993. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Ponce, C. (agosto de 2021) *Conversación telefónica sobre el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro Do Sul, Estado de Acre (República Federativa de Brasil)*. [Grabación de llamada telefónica].

Pontes, F. (27 de setiembre de 2020). *A rodovia da destruição (mais uma)*. Fábio Pontes. <http://www.fabiopontes.net/2020/09/a-rodovia-da-destruicao-mais-uma.html>.

Presidencia de la República. Oficio N° 383-2021-PR. 23 de junio de 2021. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU06486-20210623.pdf

Projeto Colabora. (22 de enero de 2021). Orçamento do Meio Ambiente é o menor em 21 anos. <https://projetcolabora.com.br/ods13/orcamento-do-meio-ambiente-e-o-menor-em-21-anos/>

Quispe, M. (2021). *El Tribunal Constitucional emite nuevos parámetros que desarrollan el derecho a la consulta previa libre e informada*. <https://www.enfoquederecho.com/2021/07/16/tribunal-constitucional-emite-nuevos-parametros-que-desarrollan-el-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada/>

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. (2012). *Amazonia bajo presión*. file:///C:/Users/Violeta/Desktop/Observatorio%20Brasil/LEXTN-RAISG-132548-PUBCOM.pdf

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. (2015). *Deforestación en la Amazonia (1970-2013)*. https://ecociencia.org/wp-content/uploads/2016/12/deforestacion_en_la_Amazonia1970-2013.pdf

Repórter Eco. (2021). *Projeto de Lei coloca em risco fauna e flora do Parque Nacional da Serra do Divisor, no Acre*. Cultura UOL. https://cultura.uol.com.br/programas/reportereco/videos/10238_projeto-de-lei-coloca-em-risco-fauna-e-flora-do-parque-nacional-da-serra-do-divisor-no-acre.html

República Federativa do Brasil. (2015). Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada Para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Do Clima. Ministério do Meio Ambiente. <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris/item/10710.html>

Resolución Legislativa N° 26181 [con fuerza de ley]. Por medio del cual aprueban el Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro. 30 de abril de 1993.

Resolución Legislativa N° 26185 [con fuerza de ley]. Por el cual se aprueban la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 13 de mayo de 1993.

Resolución Legislativa N° 26253 [con fuerza de ley]. Por medio del cual Aprueban el «Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes». 5 de diciembre de 1993.

Reygadas, Y. y Salisbury, D. S. (2021). *Map of Road Proposals, National Parks, and Topography of the Sierra del Divisor Range, Peru-Brazil Borderlands*. Laboratório de Análise Espacial, Universidade de Richmond. NASA SERVIR. <https://scholarship.richmond.edu/geography-maps/21/>

Roma, J. y Corarin, L. (2016). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas* (pp. 353-384). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9288>

Ruiz, J. C. (2012). *La consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú. Compendio de legislación y jurisprudencia*. Instituto de Defensa Legal. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/La%20consulta%20previa%20de%20los%20pueblos%20indigenas%20del%20Peru%20Compendio%20de%20legislacion%20y%20jurisprudencia.pdf>

Santelli, A. (4 de junio de 2020). *Expedição científica registra fauna de uma das regiões mais biodiversas da Amazônia*. National Geographic. <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2020/06/expedicao-cientifica-registra-fauna-de-uma-das-regioes-mais-biodiversas-da>

Secretaria de Estado de Meio Ambiente. (2013). *Produto IV. Plano de Gestão da ARIE Japiim Pentecoste - Fase*. http://semapi.acre.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/11/1-Produto-4_Plano-de-Gest%C3%A3o_Fase-I_ARIE-Japiim-Pentecoste_VersaoFinal_22outubro2014.pdf

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2015a). *Informe N° 566-2015-SERNANP-DGANP*.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2015b). *Plan maestro Parque Nacional Sierra del Divisor*. http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/baselegal/Resoluciones_Presidenciales/2016/RP%20295-2016-SERNANP.pdf

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2021a). *GEO ANP - Visor de las Áreas Naturales Protegidas*. <http://geo.sernanp.gob.pe/visorsernanp/#>

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2021b). *Informe Técnico Legal N° 304-2021-SERNANP-DGANP*.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2021c). *Informe Técnico Legal N° 096-2021-SERNANP-DGANP-OAJ*.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (s.f.). *¿Cómo se establece un ANP?* https://www.sernanp.gob.pe/como_se_establecen

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2018). *Libro Rojo de la Fauna Silvestre Amenazada del Perú*. Primera edición. Autoedición.

Servicios de Comunicación Intercultural. (2021). *Orpio solicita a la CIDH que el Estado proteja a los PIACI*. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/02/02/2021/orpio-solicita-la-cidh-que-el-estado-proteja-los-piaci>

Sevillano Arévalo, M., Programa Social Indígena Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Derecho Ambiental y Recursos Naturales (2010). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú Últimos avances*, p. 30 https://dar.org.pe/archivos/publicacion/consulta_previa_peru.pdf

Shelton, D., Vaz, A., Huertas Castillo, B., Camacho Nassar, C., Bello, L. J., Colleoni, P., Proaño, J., y Mahecha, D. R. (ed.), Franky, C. E. (ed.) y la Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay e Iniciativa Amotodie (2012). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. IWGIA e IPES. <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/317-libros/3096-pueblos-indgenas-en-aislamiento-voluntario-y-contacto-inicial.html>

Silva, J. I. B. (2020). *Protocolo autônomo de consulta do Povo Indígena Krenak: uma releitura de(s)colonial e intercultural da Constituição de 1988* [Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Amazonas]. <https://pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/112-7.pdf>

Silveira, E. D. (2014). Jusdiversidade e interlegalidade indígena na experiência amazônica. En C. F. M Souza; H. S. Ferreira; C. B. C. Nogueira (Eds.), *Direito socioambiental: uma questão para América Latina. Letra da Lei*. <https://direitosocioambiental.org/liuros/>

Silveira, M. Guilherme, E., y Vieira, L. (2020). *Fazenda Experimental Catuaba: o seringal que virou laboratório vivo em uma paisagem fragmentada do Acre*. Stricto Sensus Editora. <https://sseditora.com.br/wp-content/uploads/FAZENDA-EXPERIMENTAL-CATUABA-O-seringal-que-uirou-laboratorio-viuo-em-uma-paisagem-fragmentada-no-Acre.pdf>

Silveira, M.; Torezan, J., y Daly, D. (2002). *Vegetação e diversidade arbórea da região do Alto Juruá*. In *Enciclopédia da Floresta. O Alto Juruá: Práticas e Conhecimentos das Populações*. Companhia das Letras.

Sistema Nacional del Medio Ambiente (2021, 5 de marzo). *Conheça o sistema de órgãos públicos para a defesa do meio ambiente! Politize!* <https://www.politize.com.br/sisnama-o-que-e/>

Sistema Nacional de Información Ambiental. (2021). *Indicadores Ambientales del SINIA*. <https://sinia.minam.gob.pe/indicadores/listado>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2019). *Actualidad ambiental. Mincul podrá sancionar a quienes pongan en riesgo a indígenas en aislamiento o contacto inicial*. <https://www.>

actualidadambiental.pe/mincul-podra-sancionar-a-quienes-pongan-en-riesgo-a-indigenas-en-aislamiento-o-contacto-inicial/

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2021a). *Actualidad ambiental. Pese a advertencias: Pleno aprobó proyecto de ley sobre una nueva carretera Perú-Brasil*. *Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/pese-a-advertencias-pleno-aprobo-proyecto-de-ley-sobre-nueva-carretera-peru-brasil/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2021b). *Pronunciamento sobre el Proyecto de Ley N° 6468/2020*.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (27 de mayo de 2020). *Actualidad ambiental. Aprueban dictamen que modifica Ley PIACI: el fin es mejorar la protección de estas poblaciones*. <https://www.actualidadambiental.pe/aprueban-dictamen-que-modifica-ley-piaci-el-fin-es-mejorar-la-proteccion-de-estas-poblaciones/>

Souza, C. F. M. (2012). *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Juruá.

Souza, C. F. M. (2018) Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, 42(3), 155-179.

Souza, C. F. M. (2019). A força vinculante do protocolo de consulta. En V. Glass (ed.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. Fundação Rosa Luxemburgo, CEPEDIS.

Sudré, Lu. (3 de febrero de 2021). Fusão entre Ibama e ICMbio irá paralisar políticas ambientais, alerta servidor. *Brasil de Fato*. <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/03/fusao-entre-ibama-e-icmbio-ira-paralisar-politicas-ambientais-alerta-servidor>

Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional. Sentencia N° 0047-2004-AI/TC. 24 de abril de 2006.

Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional. Sentencia N° 03343-2007-PA/TC. 19 de febrero de 2009.

U.S. Agency for International Development. (2014). *Infraestructura y conservación: el caso Pucallpa - Cruzeiro do Sul*. https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/CSF_B_enero_Final_ES_web.pdf

Unidade de conservação no Brasil. (2021). *Parque Nacional da Serra do Divisor*. Instituto Socioambiental. <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/598#>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (2005). Recomendación N° 3.056, «Pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y conservación de la naturaleza en

la región amazónica y el Chaco». Congreso Mundial de la Naturaleza, Bangkok, Tailandia, del 17 a 25 de noviembre de 2005.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2020a). *Global Report on Trafficking Persons 2020*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2020b). *Global Study on Firearms Trafficking 2020*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/2020_REPORT_Global_Study_on_Firearms_Trafficking_2020_web.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). *World Drug Report 2. Global Overview: Drug Demand Drug Supply*. https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_2.pdf

Vásquez, L. (agosto de 2021). *Conversación telefónica sobre el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali (República del Perú) y Cruzeiro Do Sul, Estado de Acre (República Federativa de Brasil)*. [Grabación de llamada telefónica].

Vélez Z., A. y Romo, V. (26 de abril de 2021). Pucallpa-Cruzeiro do Sul: la carretera que podría disparar la violencia en Ucayali. *Mongabay. Periodismo ambiental independiente en Latinoamérica*. <https://es.mongabay.com/2021/04/pucallpa-cruzeiro-do-sul-la-carretera-que-podria-disparar-la-violencia-en-ucayali/>

Vilela, T. A., Malky Harb, A., Bruner, V., da Silva Arruda, L., Ribeiro, V., Costa Alencar, A. A., Escobedo Grandez, A. J., Adriana Rojas, A. L., y Botero, R. (2020). A better Amazon road network for people and the environment. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(13) 7095-7102; doi: 10.1073/pnas.1910853117

Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín ECOS*, 6, 2-9. www.cip.fuhem.es

World Wide Fund for Nature (s.f.). *Bioma: Por dentro da floresta amazônica*. https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/bioma_amazonia/

Yamada, E. (2017). Regulamentação do Direito de Consulta no Brasil. En B. Ricardo y F. Ricardo (ed.). *Povos Indígenas no Brasil: 2011-2016*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

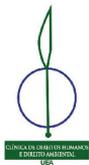
ISBN: 978-612-4320-41-5



9 786124 320415

Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650 Fax: (51 1) 626-2913
<https://www.pucp.edu.pe/>

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



CLÍNICA
JURÍDICA
AMBIENTAL



PUCP

Facultad de
Derecho