INFORME EN PRESENTADO POR EL CONGRESISTA GUIDO LOMBARDI ELIAS

VOLUMEN 2

Lima, 5 de mayo de 2010
ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. SOBRE LA COMISIÓN INVESTIGADORA ........................................... 1
   I.1. Naturaleza y mandato .................................................. 1
   I.2. Objetivos de la investigación: ......................................... 1
   I.3. Integrantes ................................................................... 6
   I.4. Plan de trabajo y metodología .......................................... 6
   I.5. Actividades realizadas .................................................. 8
   I.6. Gestión de la información .............................................. 17
       I.6.1. Pedidos de información ......................................... 17
       I.6.2. Documentos remitidos y recibidos ......................... 25
       I.6.3. Gestión ............................................................ 25

II. MARCO NORMATIVO .................................................................. 26
   II.1. Criterios a tomar en cuenta para definir
       el marco normativo del informe ...................................... 26
       II.1.1. Criterios generales .............................................. 26
       II.1.2. Criterios específicos ............................................ 27

III. CRONOLOGÍA SOBRE LOS HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN ... 31

DOLOR Y DUELO EN EL PERU ..................................................... 89

IV. ANÁLISIS ................................................................................. 104
   IV.1. Principales Antecedentes del Conflicto .......................... 104
       IV.1.1. Pueblos Indígenas Amazónicos: características y relación con el Estado .............................................. 104
       IV.1.2. La actuación del Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a los decretos legislativos ............................... 117
       IV.1.3. El derecho a la consulta previa .................................. 124
       IV.1.4. La Explotación Minera en la Cordillera del Cóndor:
               El papel de INRENA, SERNANP, el Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Minera Afrodita .................. 129
       IV.1.5. La actuación del Congreso de la República .................. 154
IV.1.6. La actuación del Poder Ejecutivo en relación al conflicto de Bagua: La Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia de Consejo de Ministros, el Ministerio de Ambiente y el INDEPA.......................... 169
IV.1.7. Medios de Comunicación, ONGs e Iglesia........................................................ 177
IV.1.8. Penalización de la Protesta................................................................................ 185

IV.2. Los actos violentos del 5 junio del 2009 y la actuación del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa............................... 187
IV.2.1. La Curva del Diablo el 5 de Junio................................................................. 187
IV.2.2. La Estación 6 de Petro Perú el 5 de Junio de 2009........................................ 194
IV.2.3. Las Fuerzas Armadas y el 5 de Junio............................................................... 206

V. LA ACTUACIÓN CON POSTERIORIDAD AL 5 DE JUNIO DEL 2009........ 209

VII. RESPONSABILIDADES...................................................................................... 213
VII.1. Propuesta de esquema de establecimiento de responsabilidades institucionales.......................................................... 213
VII.1.1. Parámetro de valoración de las responsabilidades frente a la pretendida regulación sobre las tierras amazónicas....................... 213
VII.1.2. Criterios para el establecimiento de las responsabilidades......................... 214
VII.1.2.1 Responsabilidades del Congreso de la República.............................. 214

VII.2. Sobre la responsabilidad política de la Ministra del Interior por los Hechos de violencia ocurridos en Bagua y zonas aledañas, el 5 de junio del 2009................................................................. 216
VII.2.1. El marco normativo de la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú................................................................. 216
VII.2.2. Criterios para establecer la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio defectuoso de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú................................................................. 218

VII.3. La responsabilidad política de la Ministra del Interior Mercedes Cabanillas por los hechos de violencia ocurridos en Bagua......................................................... 222

VII.4. Responsabilidades en el Poder Ejecutivo por la aprobación de los decretos legislativos sobre los territorios amazónicos............................. 227
VII.5. Responsabilidad del Ministro de Interior Octavio Salazar por infracción del artículo 97º de la constitución y los artículos 35º y 88 del Reglamento del Congreso de La República.................................243
VII.5.1. Parámetro normativo para establecer la responsabilidad del Ministro del Interior por infracción a la Constitución.................................245

VII.6. Inconstitucionalidad por omisión del Congreso frente al derecho a la consulta previa establecida en el Convenio N° 169º de la OIT, así como al mandato de legislación adecuada para la Amazonía establecido en el artículo 69º de la Constitución.................................................................250

VIII. CONCLUSIONES........................................................................................................255

VIII.1 ASPECTOS GENERALES..........................................................................................255
VIII.2. RESPECTO A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS 256
VIII.3. SOBRE LA PROTESTA INDÍGENA Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO 257
VIII.4. SOBRE EL OPERATIVO.........................................................................................259
VIII.5. RESPECTO A LAS MUERTES.................................................................................260
VIII.6. RESPECTO A LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS........................................261

IX. RECOMENDACIONES....................................................................................................264
IV. ANÁLISIS

IV.1. Principales Antecedentes del Conflicto

IV.1.1. Pueblos Indígenas Amazónicos: características y relación con el Estado

Las poblaciones indígenas del Perú no han podido ser integradas al espacio legal y político desde antes de que se constituyera en una nación independiente. Esta carga de exclusión no es uniforme a lo largo de su territorio, se acentúa en la región amazónica, donde se crea el mito de su riqueza no explorada y de la ausencia de población responsable. Su propio nombre evoca la tribu de mujeres salvajes que no criaban a sus hijos varones. El estereotipo ha pervivido por que justificaba la explotación sin límites de sus recursos naturales y convertía a sus pobladores en la parte vociferante (y por tanto muda) del paisaje. Además, la distancia y la pobreza de comunicaciones, contribuyeron a que su cultura, conducta social, tradiciones populares, reacciones frente a la autoridad nacional; por no ser conocidas fuesen calificadas como inexistentes.

En este contexto, la presencia del Estado fue siempre impositiva, calcando el modelo de lo reglamentado para las provincias de la sierra, de tal forma que las formas de asociación campesina, la reforma agraria, el ordenamiento sobre el agua, la educación escolar o la educación bilingüe; se construyeran en función de una geografía equivocada, bajo el presupuesto, no necesariamente cierto, de que su aplicación había sido un éxito.

Pero la Amazonía nunca fue sólo paisaje, su población, de casi 300,000 habitantes, siguiendo patrones de conducta que le eran conocidos, había tomado conciencia de la fuerza que le da la acción comunitaria, y dada su distribución en torno a los cauces de los ríos, había formado federaciones que representan intereses específicos de los pobladores de las riberas de los ríos, y las afinidades étnicas que hoy día se identifican en función del casi centenar de lenguas que todavía son usadas.

Estas federaciones agrupan a jefes de familias que reunidos en asambleas son la autoridad reconocida, que suele usar portavoces para intercambiar opiniones, hacer alianzas, declarar las hostilidades, solicitar ayuda, etcétera, en general, para establecer relación con el universo exterior a su comunidad. Pero los jefes de familia (hablamos de “familia extensa”, que ahora se les conoce como apus) no delegan su autoridad, simplemente encargan su palabra para un determinado asunto a quien es capaz de expresarla mejor. Este comportamiento tiñe la actitud de las federaciones cuando se agrupan en asociaciones que pueden tener miles de asociados (AIDESEP, CONAP y algunas más), pero su pertenencia a tal o cual asociación, a nuestros ojos, no tiene ninguna firmeza, por que quienes creemos ser sus representantes, necesitan recurrir a la asamblea de mayores de cada federación, para mantenerse o ser descartados como portavoces.

Informe Completo de Asesor de la Comisión, Luis Millones Santa Gadea (Anexo 31)
La consecuencia inmediata de esta actitud es que la relación con el Estado es difícil, ya que las autoridades amazónicas no tienen el interlocutor estable que se está buscando. Esto no coloca la responsabilidad del diálogo inexistente en la sociedad amazónica. El problema real es que nuestro conocimiento de tales sociedades es pobre, hay mejores estudios sobre estas poblaciones en el país vecino de Ecuador, con el que compartimos varias de las etnias a ambos lados de la frontera, sin mencionar los recursos con que Brasil alimenta la investigación sobre el territorio amazónico.

No estamos hablando de conocimientos que se puedan englobar (o despreciar) con el calificativo de académicos, como se ha hecho muchas veces, la realidad nos dice que Brasil necesita los recursos hidráulicos que se encuentran en el Perú para el fortalecimiento de su energía eléctrica, y que con Ecuador compartimos un subsuelo rico en oro y petróleo, codiciado por las empresas mineras. Los acuerdos internacionales y el sentido común nos dice que es imprescindible llegar a un acuerdo con los peruanos que viven en esta región, y que tiene los mismos derechos y deberes que el resto de ciudadanos. No conocemos las razones por las que a su organización la vemos como fragmentaria, estamos seguros que existe un patrón cultural que permite a su vez la recomposición de su poder asociativo, de manera suficiente para que la vida comunal y supra-comunal siga en marcha. Allí debe apuntar nuestra búsqueda, pero debemos invertir dinero y esfuerzo en conocerlo. Si el representante (o portavoz) de AIDESEP está ahora refugiado en Nicaragua, cualquiera que sea o no sea su culpabilidad, es un triste ejemplo de las dificultades del diálogo. Por otra parte, tampoco los gobiernos nacionales pueden estar orgullosos de la estabilidad de sus interlocutores o de haber cumplido las promesas de desarrollo en la Amazonía que se hicieron tantas veces. El conflicto del año pasado en Bagua no es un incidente aislado, es una cadena de reuniones sin resultados concretos y de paros y tomas de carretera (y finalmente agresiones) que tiene responsables en ambas partes.

La fácil acusación a las iglesias y organizaciones internacionales por los conflictos en la selva y otras regiones del Perú, es una manera de colocar la responsabilidad en quienes tiene la cercanía del problema que debiera tener el gobierno. Atacarlas es encontrar un blanco fácil, penalizando lo que estas instituciones conocen, en lugar de remediar nuestra ignorancia. Lo poco que se sabe de la Amazonía y en este caso de awajunes y wampis, está acumulado en sus archivos y en el conocimiento de sus promotores, que recorren la región cientos de veces más que los funcionarios públicos.

Pero sería absurdo reducir la problemática amazónica a la solución de un problema de diálogo, tenemos mucho que ganar al incorporar una escala de valores que pertenece a una sociedad que es nuestra y que ha sobrevivido miles de años, con riquezas que recién la ecología y la medicina moderna se ha preocupado de difundir. Una flora espléndida y una fauna apenas vislumbrada, y al mismo tiempo, el conocimiento de sus virtudes y peligros debiera ser suficiente para que nos volvemos a aprender de quienes son sus propios maestros. Son saberes que se van perdiendo, derechos sobre sustancias que podemos desperdiciar, capacidades artísticas que se pueden destruir. La construcción de una nación significa que se conozca su territorio y su gente, estamos al borde de admitir nuestra incapacidad de hacerlo.
Los pueblos indígenas amazónicos con mayor población censada (2007) son los Ashanikas (26.6%), Awajún (16.6%) y Shipibo-Conibo (6.8%). Juntas representan el 50% de toda la población indígena amazónica.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Grupo</th>
<th>Pueblos</th>
<th>Porcentaje</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Arahuaca</td>
<td>Ashaninka</td>
<td>26.6%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Matsiguenga</td>
<td>3.4%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Asheninka</td>
<td>2.6%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Nomatsiguenga</td>
<td>2.4%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Yanesha</td>
<td>2.3%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Piro</td>
<td>1.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Caquinte</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Culina</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Chamicuro – Cocama Cocamilla</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Resigaro – Ocaina</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Cahuapana</td>
<td>Chayahuita</td>
<td>6.4%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Jebero – Chayahuita</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Jebero</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Harakmbut –</td>
<td>Amarakaeri</td>
<td>0.3%</td>
</tr>
<tr>
<td>Harakmbet</td>
<td>Arazaeri</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Huachipaeri</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Pukiriri</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Kisambiri-Sapitieri-Amarakaeri</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Toyoeri – Amahuaca – Matsigueng</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Toyoeri – Shipibo Conibo – EseA'</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Arazaeri - Matsiguenga</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Huitoto</td>
<td>Huitoto-Murui</td>
<td>0.5%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Bora</td>
<td>0.2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Huitoto-Meneoca</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Huitoto Muiname</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Ocaina</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Jíbaro</td>
<td>Aguaruna (Awajun)</td>
<td>16.6%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Achual</td>
<td>3.3%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Huambisa</td>
<td>3.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Candoshi – Murato (Shapra)</td>
<td>1.0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Jíbaro – Achual</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Pano</td>
<td>Shipibo – Conibo</td>
<td>6.8%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Cashinahua</td>
<td>0.7%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Cashibo – Cacatalbo</td>
<td>0.6%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Matses</td>
<td>0.5%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Yaminahua</td>
<td>0.2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Amahuaca</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Capanahua</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Sharanahua – Marinahua</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Pueblo</td>
<td>Pueblo</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
<td>-------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Peba – Yagua</td>
<td>Peba - Yagua</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Quechua</td>
<td>Quechua</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Sin clasificación</td>
<td>Sin clasificación</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tacana</td>
<td>Tacana</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tupi Guarani</td>
<td>Tupi Guarani</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tucano</td>
<td>Tucano</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Zaparo</td>
<td>Zaparo</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Corresponde a más de un pueblo en una misma comunidad.

### Población Total en Las Comunidades Indígenas Censadas, Según Familias Lingüísticas

<table>
<thead>
<tr>
<th>Comunidad</th>
<th>N° Personas</th>
<th>Porcentaje</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ARAHUACA</td>
<td>128 512</td>
<td>(38,6%)</td>
</tr>
<tr>
<td>JIBARO</td>
<td>79 871</td>
<td>(24,0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>QUECHUA</td>
<td>38 163</td>
<td>(10,9%)</td>
</tr>
<tr>
<td>PANO</td>
<td>30 409</td>
<td>(9,1%)</td>
</tr>
<tr>
<td>CAHUAPANA</td>
<td>21 775</td>
<td>(6,5%)</td>
</tr>
<tr>
<td>SIN CLASIFICACIÓN</td>
<td>11 935</td>
<td>(3,6%)</td>
</tr>
<tr>
<td>TUPI GUARANI</td>
<td>11 326</td>
<td>(3,4%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Peba - Yagua</td>
<td>5 678</td>
<td>(1,7%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Huíloto</td>
<td>2 709</td>
<td>(0,8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Harakasut - Harakmbet</td>
<td>2 092</td>
<td>(0,6%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Tucano</td>
<td>1 111</td>
<td>(0,3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Zaparo</td>
<td>922</td>
<td>(0,3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Tucana</td>
<td>598</td>
<td>(0,2%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Total Población: 332 975
Total Hombres: 52,2 %
Total Mujeres: 47,8 %

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: II Censo de Población y VI de Vivienda
Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Perúana 2007
Mientras que la tasa nacional de población sin partida de nacimiento es 1%.

**POBLACIÓN TOTAL EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, POR TENENCIA DE PARTIDA DE NACIMIENTO OTORGADA POR EL REGISTRO CIVIL**

(% total de población)

<table>
<thead>
<tr>
<th>% Personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>92.2</td>
</tr>
<tr>
<td>7.8 (25,864)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Total Población: 332,975
(Promedio Nacional: 98.4%)

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda
Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007

Mientras que población nacional sin DNI es 3.2%...

**POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS DE EDAD EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, POR TENENCIA DE DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD (DNI)**

(% de población)

<table>
<thead>
<tr>
<th>% Personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>85.1</td>
</tr>
<tr>
<td>14.9 (22,889)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Población de 18 años y más de edad: 153,581

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda
Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007
Ahora bien, para obtener DNI hay que trasladarse...

**COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, POR NUMERO DE HORAS QUE TOMAN AL TRASLADARSE DESDE LA CAPITAL DISTRITAL A LA COMUNIDAD**

<table>
<thead>
<tr>
<th>% Comunidades</th>
<th>Menos de 1 hora</th>
<th>De 1 a menos de 2 horas</th>
<th>De 2 a menos de 5 horas</th>
<th>De 5 a menos de 24 horas</th>
<th>Más de 24 horas</th>
<th>No especificado</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Total Comunidades: 1.786</td>
<td>8,5</td>
<td>8,0</td>
<td>20,7</td>
<td>19,1</td>
<td>40,9</td>
<td>2,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: DNEI. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007

**Nivel de electrificación.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Quintil I: El más alto nivel de electrificación</th>
<th>Quintil V: El más bajo nivel de electrificación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Provincias</td>
<td>Coeficiente de electrificación</td>
</tr>
<tr>
<td>80</td>
<td>0,95</td>
</tr>
<tr>
<td>80</td>
<td>0,95</td>
</tr>
<tr>
<td>80</td>
<td>0,94</td>
</tr>
<tr>
<td>93</td>
<td>0,93</td>
</tr>
<tr>
<td>91</td>
<td>0,91</td>
</tr>
<tr>
<td>90</td>
<td>0,90</td>
</tr>
<tr>
<td>88</td>
<td>0,88</td>
</tr>
<tr>
<td>87</td>
<td>0,87</td>
</tr>
<tr>
<td>87</td>
<td>0,87</td>
</tr>
<tr>
<td>86</td>
<td>0,86</td>
</tr>
<tr>
<td>86</td>
<td>0,86</td>
</tr>
<tr>
<td>85</td>
<td>0,85</td>
</tr>
<tr>
<td>84</td>
<td>0,84</td>
</tr>
<tr>
<td>84</td>
<td>0,84</td>
</tr>
<tr>
<td>84</td>
<td>0,84</td>
</tr>
<tr>
<td>84</td>
<td>0,84</td>
</tr>
<tr>
<td>84</td>
<td>0,84</td>
</tr>
<tr>
<td>84</td>
<td>0,84</td>
</tr>
<tr>
<td>83</td>
<td>0,83</td>
</tr>
<tr>
<td>83</td>
<td>0,83</td>
</tr>
<tr>
<td>83</td>
<td>0,83</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: PNUD.
Mientras que la tasa de analfabetismo nacional es de 7.1%...

TASA DE ANalfabetismo DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD EN LAS
COMUNIDADES ÍNDIGENAS, POR SEXO, SEGÚN CENSOS 1993 Y 2007

<table>
<thead>
<tr>
<th>% Personas</th>
<th>Censo 1993</th>
<th>Censo 2007</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Total</td>
<td>33,1</td>
<td>44,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Hombre</td>
<td>19,4</td>
<td>28,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Mujer</td>
<td>22,8</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1993 y 2007
Fuente: INEI - I y II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana

Imaginemos un día sin servicio higiénico...

VIVIENDAS PARTICulares CON OCUPANTES PRESENTES DE LAS COMUNIDADES
ÍNDíGENAS, POR DISPONIBILIDAD DE SERVICIO HIGIÉNICO
(% de viviendas particulares)

<table>
<thead>
<tr>
<th>% VIvIENDAS</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Con saneamiento</td>
</tr>
<tr>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>5,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007; XI de Población y VI de Vivienda
Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007
Casi el 60 % no tiene establecimiento de salud alguno

**COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, SEGÚN EXISTENCIA DE ESTABLECIMIENTOS DE SALUD**
(% de comunidades indígenas)

- Con establecimientos de salud: 40.9% (731)
- Sin establecimientos de salud: 59.1%

Total Comunidades Indígenas: 1,786

Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007

y del 40 % que si lo tiene, casi la mitad tiene por establecimiento de salud... ¡¡ un botiquín !!

**TOTAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO DE SALUD**
(% de comunidades indígenas)

- Centro de salud/posta médica: 10.9%
- Puesto de salud/posta sanitaria: 42.3%
- Botiquín: 45.4%
- Otros: 6.2%

Notas: La suma de los porcentajes no totaliza el 100%, debido a que la información analizada corresponde a respuestas múltiples.

Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, ÍNDICE DE DENSIDAD DEL ESTADO Y POBREZA POR DEPARTAMENTOS

Indicadores IDH, IDE y Pobreza en Departamentos


La Amazonía baja: un gran desafío aún pendiente

Representada por las provincias de selva baja más alejadas y menos servidas por el Estado: la provincia de Condorcanqui al norte del departamento de Amazonas; la mayoría de provincias de Loreto, con excepción de Maynas, su provincia capital (IDE medio alto), y la antes citada provincia de Alto Amazonas; el departamento de Ucayali, con excepción también de su provincia capital, Coronel Portillo (IDE medio alto); y las provincias de Puerto Inca en Huánuco y Manu en Madre de Dios.

Prácticamente todas estas provincias, excepto las capitales de departamento, exhiben resultados bajos en el IDE (todas por debajo de 0,50).

Como indicador de ello, de las 20 provincias con menor IDE en el país, 7 de ellas están en esta vasta región, incluyendo las tres que ocupan los últimos lugares en este ranking (Condorcanqui en Amazonas, Datem del Marañón en Loreto y Puerto Inca en Huánuco).

Este es el gran desafío pendiente del Estado peruano: cómo hacer llegar sus servicios con eficiencia y efectividad a estas áreas remotas y escasamente pobladas, sin por ello sacrificar la sostenibilidad de la Amazonía.

Centro Poblado Napuruka, distrito de Nieva, Provincia de Condorcanqui, Departamento Amazonas.
IV.1.2. La actuación del Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a los decretos legislativos\textsuperscript{284}

Los dolorosos acontecimientos de Bagua generaron una ola de comentarios respecto a los decretos legislativos, su constitucionalidad, el mecanismo de delegación de facultades legislativas, el control parlamentario sobre lo promulgado por el Ejecutivo y una serie de temas afines.

En tal sentido, el presente capítulo pretende:

1. Identificar los problemas en torno a la delegación de facultades legislativas otorgada mediante Ley N°29157.
2. Identificar los problemas en torno al uso de la delegación de facultades por parte del Ejecutivo en virtud a la Ley N°29157.
3. Hacer una propuesta (que eventualmente se pueda trasformar en una iniciativa de ley) para mejorar el sistema de delegación de facultades a fin de que la experiencia vivida sea capitalizada.

IV.1.2.1. Problemas en torno a la delegación de facultades legislativas

La cronología de los sucesos nos es útil:

12.12.07: Presentación de Proyecto de Ley de delegación de facultades.
13.12.07: Dispensa de trámite de comisiones. Acuerdo de Junta de Portavoces
14.12.07: Orden del día
Aprobado en 1\textsuperscript{a} votación
Dispensado de 2\textsuperscript{a} votación

Durante el debate del 14 de diciembre, surge la propuesta de conformar una comisión que ejerciera cierto control sobre la facultad que se estaba delegando. En un primer momento el mismo gobierno, a través del Premier ofrece la conformación de una comisión mixta compuesta por miembros del Ejecutivo y el Legislativo que ejercieran control concurrente. La propuesta fue desestimada porque se consideró que, con esta fórmula, el Congreso asumía responsabilidad respecto a una facultad que estaba delegando. Fue entonces que se llegó a un acuerdo político para conformar una Comisión Multipartidaria del Congreso que ejerciera el control concurrente que se estimaba necesario. Dicha Comisión se conformó e instaló y su accionar será analizado en otro momento del presente informe.

Algunas observaciones respecto a la delegación de facultades:

- Los términos en los que esta fue otorgada son amplísimos y, al parecer los legisladores eran concientes de ello; de ahí la insistencia en diseñar algún tipo de control.
- El art. 2 de la ley establece los límites de la delegación. En su primera parte se indican taxativamente las materias delegadas. Es importante observar que el Congreso añadió la última materia (relativa a la competitividad agro-

\textsuperscript{284} El presente análisis se elaboró en base al informe sobre el particular que elaboró el Dr. Francisco Eguiguren Praeli para OXFAM AMERICA (Anexo 32)
pecuaria) pero no objetó ninguna de las solicitadas por el Ejecutivo. En su segunda parte el mencionado artículo establece un límite adicional al remitir las materias antes detalladas al “marco del TLC con USA”. En tal sentido, la norma delegaba facultades pero estableciendo dos límites: las materias y el marco en que esas materias podían ser reguladas. Adicionalmente se estableció el límite temporal de 180 días para cumplir con el mandato.

- Desde la perspectiva formal, la delegación de facultades no adolece de defecto alguno, aun cuando se argumentó por aquel entonces que no era necesaria ya que el Congreso estaba dispuesto a sesionar en legislatura extraordinaria y de manera exclusiva para debatir los proyectos que el Ejecutivo considerara necesario. No obstante lo anterior, el acuerdo político mayoritario fue optar por la delegación señalándose, entre otros argumentos, que el tiempo apremiaba y se trataba de legislación especializada.

**IV.1.2.2. Problemas en torno al uso de la delegación de facultades**

A lo largo de los 180 días en uso de las facultades conferidas, el Ejecutivo expidió 99 decretos legistativos, siendo dictados 76 de ellos en el último mes, en especial las últimas semanas.

Del análisis de los decretos se puede observar que mediante ellos se ha procedido a una verdadera reforma del marco regulatorio en diversas actividades económicas así como de la estructura organizacional del Estado, lo que ha supuesto la creación de un nuevo ministerio, modificación de la organización y funciones de otros, creación y modificación de competencias de organismos públicos, entre otros.

Es de observar que 6 decretos no hacen referencia en su parte considerativa a ninguna de las materias incluidas en la delegación aunque están referidos al TLC (4 invocan el capítulo 16 de propiedad industrial, 1 el fortalecimiento de la gestión forestal y otro la protección de la propiedad intelectual)

**IV.1.2.3. Algunas observaciones respecto al uso de las facultades delegadas**

Una pauta indispensable cuando se evalúa los alcances y el contenido de la delegación legislativa es que debe predominar una interpretación restrictiva de las facultades conferidas ya que se trata de una competencia original del Congreso y la delegación de facultades se desnaturaliza cuando excede los términos razonables de lo enunciado en la ley que concede el encargo.

Siguiendo la pauta expuesta se constata un uso extensivo y abusivo de la facultad delegada. Si bien la mayoría de los decretos hacen referencia o coinciden formalmente con las materias delegadas, los siguientes no guardan ninguna vinculación con el TLC:

- D. Leg. 998: referido a la calidad de la formación docente.
- D. Leg. 996: Ejecución de programas sociales
- D. Leg 999: Ley de Aeronáutica Civil
- D. Leg 1003: Patrimonio Cultural de la Nación
- D. Leg 1006: Subasta las acreencias del Estado
- D. Leg. 1008: Modifica Sistema AFP

118
D. Leg. 1009: Ordenamiento y venta de sedes del gobierno
D. Leg. 1017: Ley de Contrataciones del Estado
D. Leg. 1018: Central de compras públicas – Perú Compras
D. Leg. 1023: Autoridad Nacional del Servicio Civil
D. Leg. 1024: Cuerpo de Gerentes Públicos
D. Leg 1027 y 1084: Pesca de anchoveta
D. Leg 1029: Ley de Procedimiento Administrativo General
D. Leg 1031: Eficiencia en la actividad empresarial del Estado
D. Leg 1037: Promover viviendas de interés social
D. Leg. 1044: Represión de la competencia desleal
D. Leg. 1049: Ley de Notariado
D. Leg 1050: Ley General del Sistema Concursal
D. Leg 1051: Ley de Trasporte y Transito Terrestre
D. Leg. 1057: Régimen Especial CAS
D. Leg. 1061: Ley de Mercado de Valores
D. Leg 1065: Ley de residuos sólidos
D. Leg 1066: Otorgamiento de becas
D. Leg. 1067: Proceso Contencioso Administrativo
D. Leg. 1068: Defensa Jurídica del Estado
D. Leg. 1070: Ley de Conciliación
D. Leg. 1088: CEPLAN

Dados los límites del presente informe, nos concentraremos en los decretos legislativos que afectan a los pueblos indígenas:\n
- **D. Leg. 994: Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola**

**OBSERVACIONES:**

- El MINAG constituiría un CEPRI para la captación y regulación de inversiones. Esto modificaría la organización y funciones de un ministerio lo que se debe hacer mediante ley ordinaria del Congreso. Igualmente se le hace encargo a los gobiernos locales y regionales lo que supone una modificación a una ley orgánica.
- Se vulnera el derecho a consulta consagrado en el inc. 1 del art. 6 del Convenio 169 de la OIT

- **D. Leg. 1064: Régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario**

**OBSERVACIONES**

- Deroga una ley (26505) que exige para ello mayoría calificada.
- Se vulnera el derecho a consulta consagrado en el inc. 1 del art. 6 del Convenio 169 de la OIT. Igualmente el art. 7 que consagra el derecho de los Pueblos Indignas a decidir sus prioridades de desarrollo y partici-

---

285 Exposición de Motivos de los Decretos Legislativos en cuestión (Anexo 33)
par en la formulación, aplicación y evaluación de políticas publicas que los afecten.

- **D. Leg. 1015 y 1073: Unificación de los procedimientos de la Sierra y Selva con los de la Costa para mejorar su producción y competitividad.**

**OBSERVACIONES**

- La modificación de los procedimientos para la toma de decisiones comunitarias no corresponde a los términos de la delegación conferida.
- Deroga una ley (26505) que exige para ello mayoría calificada.
- Se vulnera el art. 17.2 del Convenio 169 de la OIT que se debe consulta a los pueblos indígenas cuando se trate de legislar sobre su capacidad para enajenar sus tierras.

- **D. Leg. 1079: Establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas**

**OBSERVACIONES**

- Se abre la posibilidad de inaplicar algunas normas que no son explícitas para derogarlas tácita y no expresamente y evitar la oposición.

- **D. Leg. 1081: Sistema Nacional de Recursos Hídricos**

**OBSERVACIONES**

- Se modifica una Ley Orgánica (MINAG) lo que la hace inconstitucional.

- **D. Leg. 1089: Régimen Temporal Extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.**

**OBSERVACIONES**

- Al no ser excluidas de manera expresa las comunidades nativas pueden ver vulnerados sus derechos.

- **D. Leg. 1090: Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

**OBSERVACIONES**

- Es discutible que en el marco de la delegación se dicte una norma tan general.
- Se vulnera el derecho a consulta consagrado en el inc. 1 del art. 6 del Convenio 169 de la OIT.

**IV.1.2.4. Proyectos de Ley recogidos por los Decretos Legislativos**
De los 99 decretos legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo, 17 de ellos tenían como antecedente Proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo, que se encontraban en comisiones, algunos en espera de un dictamen, otros rechazados de plano. Sobre este tema la Ministra Araoz en una sesión de la Comisión de seguimiento afirmó "(...) hemos tomado varias de las normas que el Ejecutivo envió al Congreso y que, me imagino, por el propio proceso no tuvieron avances, algunas de ellas estaban a nivel de dictamen, es cierto, otras estaban solamente a nivel de predictamen, en 17 oportunidades revisadas y no aprobadas ni discutidas o postergadas en cuarto intermedio, y nosotros sentíamos que eran prioritarias. Y por eso retomamos esas normas y las comenzamos a ejecutar." (Mercedes Araoz: Comisión Multipartidaria encargada de revisión previa)

Sin embargo, durante el proceso de elaboración de los decretos legislativos, también se tomaron los contenidos de proyectos de ley dictaminados de manera negativa por las Comisiones Ordinarias del Congreso o evaluadas de manera crítica por instituciones como la Defensoría del Pueblo. A continuación dos ejemplos claros de ello:

1. El decreto legislativo 1015 (promulgado el 20 de mayo del 2008) es una versión casi exacta del proyecto de ley 01992/2007-PE que se presentó por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre del 2007 que propone la modificación de la Ley Nº 26505, Ley de inversión privada en las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Este proyecto obtuvo un dictamen negativo en mayoría de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 15 de abril del 2008 y casi un año después, un dictamen negativo de la comisión agraria el 1 de diciembre del 2008. Cabe mencionar que dicho proyecto fue decretado a la Comisión Agraria en diciembre del 2007, y recién derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, a solicitud del Presidente de esta Comisión, en marzo del 2008, a pesar de la relación directa entre el contenido del proyecto y las comunidades indígenas. En los dictámenes mencionados se incluyen los pronunciamientos o comunicaciones de diversas instituciones opuestas a la promulgación de esta ley. Las instituciones incluyen: la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, la Junta Distrital de Regantes de Ayacucho, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, la Confederación Campesina del Perú, la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas de la Región de San Martín, el Centro Peruano de Estudios Sociales, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e instituciones Agrarias del Perú-Coordinadora Rural, entre otras.

2. El decreto legislativo 1089 (publicado el 28 de junio del 2008) es una versión muy similar al proyecto de ley 01770/2007-PE que se presentó por el Poder Ejecutivo el 22 de octubre del 2007, cuyo objetivo era establecer el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Este proyecto fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción y a la Comisión Agraria obteniendo un dictamen negativo en la Comisión Agraria por unanimidad el 10 de diciembre del 2008. La Comisión Agraria recibió opiniones preocupa-
das por la aplicación de esta ley de instituciones como: la Defensoría del Pueblo, La Confederación Campesina del Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, del Centro de Desarrollo Indígena Amazónico, de la Confederación nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería, entre otras.

Cabe mencionar que el 19 de mayo del 2008, antes de la publicación de ambos decretos, la Defensoría del Pueblo emite su informe N° 016-2008-DP/ASPMA-PCN, en el cual evalúa los proyectos de ley 01992/2007-PE, 01770/2007-PE, y 01900/2007-CR. El informe estipula que los proyectos analizados traerían consecuencias nocivas para las comunidades indígenas con el aumento de conflictividad social y el incremento de la vulnerabilidad indígena y rural en relación a la migración y seguridad alimentaria.

Llama la atención que el contenido del Proyecto de Ley 01992/2007-PE haya sido recogida por el Decreto Legislativo 1015 a pesar de contar con un dictamen negativo en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, y Afro peruanos, Ambiente y Ecología, como también sorprende que el contenido del Proyecto de Ley 01770/2007-PE haya sido retomado por el Decreto Legislativo 1089 a pesar de contar con una evaluación técnica exhaustiva y crítica de la Defensoría del Pueblo a través de su informe N° 016-2008-DP/ASPMA-PCN.

De todo lo anterior podemos concluir:

I. El Ejecutivo ha hecho un uso excesivo de las facultades delegadas aprovechándolas para expedir normas con ninguna o escasa vinculación al TLC, desnaturalizando la delegación. De ahí deriva la inconstitucionalidad de varios decretos.

II. En el caso en particular de los pueblos indígenas, se ha omitido la consulta contemplada en convenio 169 de la OIT, lo que también viene en inconstitucional.

III. El Ejecutivo ha legislado sobre materia que ya tenía opinión negativa tanto por las Comisiones Ordinarias del Congreso como de la Defensoría del Pueblo.

IV.1.2.5. La propuesta

Para entender la crisis generada por la avalancha de normas expedidas por el Ejecutivo es ilustrativo revisar el informe de la "Comisión Multipartidaria encargada de la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del TLC con USA".

La Comisión Multipartidaria se instauró tardíamente el 8 de abril del 2008, y estuvo conformada por los Congresistas Alda Minta Lazo Hornung (Presidenta), Martin Pérez Monteverde (Vice-Presidente), Rolando Reategui Flores (Secretario), César Zumaeta Flores y Wilder Ruiz Silva.

---

286 Informe Final de la Comisión Multipartidaria para la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del APC Peru-EEUU. (Anexo 34)
Dicha comisión emitió su informe final indicando lo siguiente:

I. Se realizaron 3 sesiones públicas y dos privadas con la presencia del Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica (CIACE) presidido por la Ministra del MINCETUR.

II. La comisión señala haber solicitado reiteradamente al Poder Ejecutivo y a la Ministra Araoz, se les entregue previamente el texto de los decretos, a los que el Ejecutivo se negó en el entendido que las facultades le permitían expedir directamente las normas, limitándose a enviar fichas informativas una vez publicada la norma. En más de 18 casos ni siquiera se enviaron las fichas que eran simples resúmenes de media página lo que impedía evaluar normas qué algunos casos tenían más de 200 artículos.

III. La Comisión recibió a lo largo de los tres meses de trabajo (abril-junio 2008), las fichas de sólo 50% de los decretos publicados, de tal forma que tomó conocimiento de los otros 50% a través del Diario El Peruano, y gran parte, el mismo 28 de junio del 2008.

IV. Los integrantes reclaman por negativa del Poder Ejecutivo a entregar documentación ampliatoria y de absolver preguntas expresas en relación a ciertas normas. Por lo tanto, no cabe duda que las fichas técnicas, resultaron ser insuficientes para el análisis de los decretos legislativos.

V. La Comisión hace particular énfasis en el hecho de que el Poder Ejecutivo solicita facultades sin haber efectuado la evaluación técnica legal de las normas requeridas para la implementación del Acuerdo Comercial con los Estados Unidos, lo que trae como consecuencia decretos legislativos que no necesariamente guardan relación directa con los compromisos asumidos por el Gobierno en la materia estipulada.

Asimismo, en sesión de esta Comisión, la Ministra Araoz se niega a entablar una evaluación conjunta y participativa de los decretos legislativos. Esto se hace evidente con el Oficio N.º 374-2008/Mincetur, presentado en la sesión de la Comisión el 4 de julio del 2008, por medio del cual la Ministra, respondiendo a invitación de la Comisión para exponer los decretos a publicarse el 26 de junio, rechaza esta misma, indicando que la normativa debe ser primeramente aprobada por el Consejo de Ministros 287.

Sin embargo, pese a lo anterior, no se podría llegar a afirmar que el incumplimiento de este acuerdo político constituya un vicio de inconstitucionalidad de las normas. Nos encontramos frente a un caso en el que la legalidad se mantiene intacta a pesar de algunos defectos que atacan su legitimidad.

No hemos podido determinar aun si la omisión de la inclusión del acuerdo político en el texto de la ley 29157 se debió a un descuido o a una maniobra política. En todo caso la negativa del Ejecutivo a cumplir con el acuerdo acarreará responsabilidad política del gabinete de aquel entonces.

287 Transcripciones de las sesiones de la Comisión Multipartidaria para la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del APC Peru-EEUU (Anexo 35)
La propuesta entonces tiene por objeto evitar que estas situaciones se repitan. En tal sentido, la Comisión considera que, siendo la delegación de facultades una institución de carácter excepcional, debe diseñarse una fórmula similar a la contenida en el art. 15° de la ley 25397, de modo que se establezca una condición suspensiva con plazo perentorio para la entrada en vigencia de los decretos legislativos y así puedan ser deliberados en la representación nacional.

Es importante señalar que, un rasgo distintivo de los valores que inspiran (o deberían inspirar) nuestra democracia consiste en la necesaria deliberación que debe rodear a los asuntos de interés público; de modo que la ciudadanía tenga la posibilidad de informarse y participar en la formación de políticas públicas. La dolorosa investigación que nos ocupa ha constituido una oportunidad para que los miembros de la Comisión perciban de cerca los efectos que puede tener la sustracción de la deliberación pública de los asuntos de interés general.

IV.1.3. El derecho a la consulta previa

Las protestas protagonizadas por los indígenas amazónicos enfatizaron el carácter inconsulto que tenían ciertos decretos legislativos dictados por el gobierno lo que, según se manifestó, violaba los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT (C169).

A partir de entonces se ha dicho mucho sobre este derecho. Desde aquellos que lo asimilan al derecho a la participación ciudadana, pasando por los que consideran que la obligación se debe dar por cumplida cuando se organizan talleres informativos, hasta los que afirman que la consulta debe tener carácter vinculante para el Estado.

En este orden de cosas hay ciertas iniciativas para desarrollar el derecho a la consulta que se han venido ventilando en distintos espacios públicos. Por un lado, en mayo del 2009 la Comisión Multirpartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución a la Problemática de los Pueblos Indígenas (CM) presentó al Congreso un informe al respecto. A su turno, el 6 de Julio del 2009, la Defensoría del Pueblo presentó un proyecto de ley (PL 3370/2008) denominado “Ley Marco del Derecho al Consulta de los Pueblos Indígenas” (PLM). Asimismo, la Mesa 3 (M3) del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos presentó el 3 de diciembre del 2009 el documento “matriz” de su propuesta “Mecanismos de la Consulta para la Aplicación del Convenio 169 de la OIT”.

En tal sentido, el presente documento pretende realizar un análisis de las propuestas antes mencionadas para un mejor desarrollo de los inminentes debates en el

---

288 Intervención del Ministro de Energía y Minas en viernes 12.3.10 en la estación de preguntas en el Congreso
289 Declaraciones de Ricardo Briceño de CONFIEP a RPP el jueves 18.3.10
Parlamento y, de ser el caso, aportar para que, finalmente, se concrete esta iniciativa que reposa en lo más profundo de las aspiraciones de la población indígena y de quienes pensamos que representa un paso fundamental en la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

Es importante señalar que, si bien el C169 es, hasta el momento, el mejor instrumento internacional relativo a derechos de las poblaciones indígenas, la consulta constituye la piedra de toque para el ejercicio de esos derechos. En otras palabras, si algún legado debería comprometer la Comisión ese debería ser materializar este derecho a fin de que se vaya construyendo la cultura del diálogo en la solución de conflictos.

En primer lugar se impone distinguir la propuesta de la CM de las otras dos. La CM pretende introducir en el Reglamento del Congreso un procedimiento que permita incorporar en la labor legislativa la consulta previa a los pueblos indígenas prescrita en el C169; en cambio, tanto el PLM de la Defensoría como el documento de la M3 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos constituyen propuestas en la línea de generar un "Marco General" para el Estado en su conjunto que permita sistematizar la consulta previa.

Hecha la aclaración pasamos a continuación a desarrollar el informe que hemos concentrado en algunos conceptos que consideramos claves para efectos de finalmente conseguir que la norma se materialice. La idea es llegar al debate con conceptos claros sobre qué se quiere hacer y cómo frasearlo en la norma para que haya coincidencia entre lo uno y lo otro.

Precisiones conceptuales

- **Pueblos indígenas.**

Desde hace ya tiempo diversas instancias han venido señalando las dificultades que se derivan de las ambigüedades en la legislación nacional en cuanto a la identificación de los pueblos indígenas es decir, precisamente, los sujetos de los derechos que contiene el Convenio 169.

Este no es por cierto un asunto menor. La delimitación de los sujetos del derecho es un paso anterior y necesario, aunque no suficiente, para la implementación de la consulta como quiera que ésta termine siendo diseñada.

En la M3 el tema no se pudo consensuar dado que el Ejecutivo sugería usar definiciones ya existentes en otras leyes como la Ley de Conocimientos Co-
lectivos 27811\textsuperscript{291} y la Ley de Protección para Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial 28736\textsuperscript{292}.

Los representantes de los indígenas en la M3 indicaban que ninguna de las normas citadas había sido consultada e insistieron en su propuesta. A su vez a ésta se le objetaba el uso de tres términos (“originalmente”, “territorio” y “determinación”) cuyos enfoques jurídicos internacionales podrían traer colisionar con la legislación interna\textsuperscript{293}.

A su turno, el PLM de la Defensoría se acerca bastante a lo que propone el C169 de la OIT, es decir, definir a los pueblos indígenas mediante elementos objetivos (estilo de vida, cultura, costumbres, organización social propia, etc) y elementos subjetivos (conciencia de pertenencia).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha solicitado al gobierno en reiteradas ocasiones\textsuperscript{294} que “se proporcione un criterio unificado de las poblaciones que son susceptibles de ser cubiertas por el Convenio”.

Si evaluamos todas las propuestas respecto a este punto llegamos a las siguientes conclusiones:

- El criterio unificado sobre pueblos indígenas es un punto inicial y fundamental para la aplicación del derecho de consulta previa.
- Recurrir a definiciones existentes como lo ha propuesto el Ejecutivo en la M3 conlleva el riesgo de seguir manteniendo un las ambigüedades que se han venido señalando e incurrir en una inconsistencia al adoptar una definición que no ha sido sometida a consulta.
- Caben entonces dos posibilidades:
  - Definir a los pueblos indígenas remitiéndose al artículo 1º del C169
  - Frasear el mencionado artículo de modo que los operadores vean facilitada su tarea al momento de aplicar el C169
- La primera opción es válida y de hecho ha sido recogida en el dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos mencionado en la nota 3 del presente documento. Sin embargo, consideramos que tal diseño no soluciona el problema que se viene presentando hace 15 años y es

\textsuperscript{291} Pueblos indígenas.- Son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales. En éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas. La denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos.

\textsuperscript{292} Pueblos indígenas.- Aquellos que se autorreconocen como tales, mantienen una cultura propia, se encuentran en posesión de un área de tierra, forman parte del Estado peruano conforme a la Constitución. En éstos se incluye a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial.

\textsuperscript{293} Pueblos indígenas son grupos humanos que se autorreconocen como tales, descienden de las poblaciones que originalmente habitaban lo que hoy constituye el territorio del país, antes de la conquista. Tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo.

\textsuperscript{294} Para consultar el último informe revisar la pag 899: \url{http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/relconf/documents/meetingdocument/wcms_123426.pdf}
que, siendo el C169 de obligatorio cumplimiento, esta situación no se ha respetado. Parece entonces que el PLM de la Defensoría busca, con espíritu pedagógico, decir lo mismo que señala el C169 pero de modo tal que los operadores tengan la situación lo suficientemente clara y no haya lugar a duda que excufe la inaplicación de la consulta.

- Consideramos entonces que el espíritu instrumental de la definición contenida en el PLM de la Defensoría se ajusta a las necesidades para la implementación de la consulta previa.

- **La Consulta.**

La consulta, como derecho de las poblaciones indígenas y obligación de Estado ha recibido (y recibe) diversas interpretaciones. Sin ánimo de cansar al lector mencionaremos algunas a manera de ilustración.

En efecto, a fines del 2005 la congresista Paulina Arpasi presentó un Proyecto de Ley295 mediante el cual se pretendía regular el derecho contenido en el Convenio 169 de la OIT. Lo curioso del tema, viéndolo de quien venía el proyecto, es que, además de considerar que la consulta tiene carácter vinculante, en lo referente a la dación de leyes confunde la consulta con la participación ciudadana remitiéndose a la ley de la materia. Por otro lado, en diciembre del 2007, la congresista Hilaria Supa y su bancada también presentan una iniciativa296 en el mismo sentido, mucho más articulada que la anterior pero insistiendo en el carácter vinculante de la consulta.

Así las cosas es pertinente a estas alturas definir con claridad el derecho a la consulta en tanto éste constituye la piedra angular en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Del análisis del C169 se desprende que por lo menos existen tres escenarios297 en los que se aplica la consulta previa:

- Para medidas legislativas
- Para medidas administrativas
- Para fines de exploración y explotación de recursos naturales

En todos ellos de lo que se trata es de establecer un diálogo previo de carácter intercultural que se base en principios señalados en la ley. Analizamos los que pueden presentar mayor dificultad:

- Oportunidad: El proceso siempre debe ser previo a la decisión a implementarse. Este principio es el que generalmente se ha venido violando en tanto y cuanto el Estado suele comunicar a los pueblos

297 Lo que no signifique que se pase por alto el caso de consulta, por ejemplo, para el uso de conocimientos colectivos tradicionales
indígenas sus decisiones cuando estas ya han sido tomadas. Entonces se desnaturaliza la consulta transformándose en un mero taller informativo.

- Representatividad: Los indígenas dialogan a través de sus instituciones representativas. Esta es señalada por muchos como la más grande dificultad para la implementación de la consulta ya que los niveles de representación de los pueblos indígenas son difusos y, con frecuencia, enfrentados entre sí. Pues bien, consideramos que es un oportunidad para acabar con esta situación. La representatividad de los pueblos indígenas se irá fortaleciendo y aclarando a medida que las organizaciones vayan ocupando espacios de diálogo y ganando en legitimidad.

- Inclusividad: La interpretación de quienes son los afectados debe ser extensiva a fin de que el proceso gane en legitimidad.

En cualquiera de los casos, el tema más espinoso ha sido el carácter vinculante o no de la consulta. Al respecto hay que señalar, siguiendo a la OIT, que la consulta no implica necesariamente que se llegue a un acuerdo en los términos en que los pueblos indígenas lo prefieran. Eso equivaldría a transformar el derecho a la consulta en un derecho a veto.

Lo realmente importante es que la consulta se constituya en aquel diálogo intercultural, respetuoso y de buena fe que generó los espacios que históricamente los indígenas no han tenido. En ese sentido, la consulta no sólo constituye una oportunidad para reconocer al “otro” sino que también se presenta como un poderoso instrumento de resolución de conflictos y, por lo tanto, de pacificación social.

La Comisión considera de la mayor importancia que el tema sea debatido por la Representación Nacional a la brevedad posible. Esa será la oportunidad de profundizar este instrumento. También lo será para crear un espacio de reconciliación con los pueblos indígenas.

"Lo esencial es reconocer que la función de la Política, lo que la vuelve democrática, es hacer posible el diálogo entre culturas" (Alain Touraine).
IV.1.4. La Explotación Minera en la Cordillera del Cóndor: El papel de INRENA, SERNANP, el Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Minera Afrodita

IV.1.4.1. Los Antecedentes de una consulta para la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor

La Normatividad Internacional y la legislación interna, nos dan un marco dentro del cual se da el proceso de consulta para la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor.

Como se sabe, el 7 de junio de 1989: se aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el cual fue ratificado por el Perú en 1994. El derecho a la consulta previa establecido en dicho convenio es fundamental para analizar el proceso de creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor y su difícil relación con la explotación minera.

La Constitución de 1993, expresa contradicciones. Por un lado el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural (Art. 29-19), fomenta la educación bilingüe e intercultural (art. 17º), expresa que los tratados celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional, que está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (Art. 68º), así como a promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada (Art. 69º). Mientras que por el otro; al reconocer la existencia legal y jurídica de las comunidades campesinas y nativas, las cuales señala son autónomas en su organización, trabajo comunal y en el uso y libre disposición de sus tierras, que son imprescriptibles salvo en el caso de abandono previsto en el artículo 88º (Art. 89º); eliminaba la inalienabilidad y la inembargabilidad, restándole fuerza también a la imprescriptibilidad al indicar la salvedad del caso de abandono.

Entre 1990 y 1997 se publican una serie de normas: En 1990 se publica el Código de Medio Ambiente y los Recursos naturales, mediante Decreto Legislativo Nº 613, que en su artículo 54º reconoce la propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas. En 1995 se promulga la Ley “de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”. Cuyo artículo 11 señala que: “Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición de las tierras comunales de la sierra o selva, se requerirá del acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de dos tercios de todos los miembros de la comunidad”. Asimismo en 1996, el Ministerio de Agricultura y el INRENA publican el documento “Diversidad Biológica en el Perú: Zonas prioritarias para su conservación”. En dicho documento, la cordillera del Cóndor es reconocida como zona prioritaria para la conservación de la diversidad biológica del Perú. En 1997 se promulgan la Ley

298 Propuesta de INRENA de categorización en Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor. En: Documentos entregados por SERNANP en la Comisión (Anexo 6)
Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, y la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834.

En 1998, finalizado el conflicto con el Ecuador, se suscribe el Acta de Brasilia que da término a las discrepancias entre Perú y Ecuador. Parte integrante del documento es la carta de los Jefes de Estado de los países garantes -23 de octubre- la cual plantea la constitución de una zona de protección ecológica. Una consecuencia de ello es que en 1999 el Gobierno de Ecuador crea el Parque El Cóndor, mientras que el de Perú, crea la Zona reservada Santiago Comaina sobre una superficie de 863,277 hectáreas.

Posteriormente, en julio del 2000, la Zona Reservada Santiago Comaina ampliará su superficie a 1 642 567 hectáreas. El Decreto Supremo 029-2000-AG, publicado el 7 de julio del 2000, señala en sus considerandos que la ampliación está relacionada a las conclusiones del proceso participativo: "(...) es necesaria la ampliación de la Zona Reservada Santiago Comaina, comprendiendo por el Oeste la Cordillera del Cóndor y por el Este la Cordillera del Campankiz hasta la margen derecha del río Morona, acorde con las conclusiones del proceso participativo desarrollado en la zona, siendo necesario continuar el mencionado proceso y ampliar los estudios correspondientes para la categorización definitiva de la Zona Reservada. (...)"

---

302 D.S. Nº 029-2000.AG. (Anexo 6)
Amplían la Zona Reservada Santiago-Comaina, ubicada en los departamentos de Amazonas y Loreto

DECRETO SUPREMO
N° 079 2000 AG

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política del Perú en su Artículo 69 establece que el Estado está obligado a preservar la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas;

Que por Decreto Supremo N° 065-99 AG, del 24 de enero de 1999, se estableció la Zona Reservada Santiago-Comaina, ubicada en el departamento de Amazonas, cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, siguiendo valores naturales, científicos y culturales que es necesario preservar;

Que la Cordillera del Cóndor, por sus especiales características topográficas, geológicas y climáticas, albergó uno de los ecosistemas más diversos conocidos por el hombre, los que le otorga a nivel mundial la más alta prioridad para su conservación;

Que la Cordillera del Cantábrico, constituyéndose en un elemento importante en la completa formación geológica de la región que, junto con la Cordillera del Cóndor, conforman una de las más bellas páginas del país, inmortalizada en su interacción con la llanura amazónica, con sus ecosistemas y culturales que sostenen y protegen una gran riqueza biológica;

Que por tanto es necesario la ampliación de la Zona Reservada Santiago-Comaina, comprendiendo por el Oeste la Cordillera del Cantábrico y por el Este la Cordillera del Cóndor hasta la margen derecha del río Marañón, lo que con los cambios propuestos del proceso participativo desarrollado en la zona, siendo necesario reformular el mencionado proceso y ampliar los estudios correspondientes para la categorización definitiva de la Zona Reservada);

Que el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 010-99 AG, influye a que el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas debe conformar el tramo del río Marañón, con las condiciones propuestas del proceso participativo desarrollado en la Zona Reservada Santiago-Comaina, siendo necesario reformular el mencionado proceso y ampliar los estudios correspondientes para la categorización definitiva de la Zona Reservada);

Por ello, el Gobierno del Perú, en cumplimiento a lo previsto en la Constitución Política del Perú y el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 026-2001 AM, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y en el marco de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo, hace presente que en cumplimiento a lo regulado en el Decreto Supremo N° 079-2000 AG, del 24 de enero de 1999, se estableció la Zona Reservada Santiago-Comaina, ubicada en el departamento de Amazonas, cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, siguiendo valores naturales, científicos y culturales que es necesario preservar.

BÉLISARIO DE LAS CASAS PIEDRA
Ministro de Agricultura
Cabe destacar que esta ampliación de la superficie de la zona reservada, estaría relacionada al acta de Acuerdos sobre la Zona Reservada Santiago Comaina firmada el 7 de noviembre de 1999. Los Acuerdos a los que llegaron los presidentes de las organizaciones y federaciones de las 5 cuencas: Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), Organización Central de Comunidades Aguarunas del Alto Marañón (OC-CAAM), Federación de Comunidades Nativas del Río Neiva (FECONARIN). Federación de Comunidades Nativas del Río Santiago (FECONARSA), Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de Cenepa (ODECOFROC); en la sede del Consejo Aguaruna Huambisa. Los planteamientos expresados en dicha acta eran:
- Ampliar la zona reservada Santiago Comaina a todo el territorio Aguaruna Huambisa.
- Que las organizaciones indígenas tengan conocimiento directo de los estudios técnicos que realicen las instituciones públicas y/o privadas referentes al área natural protegida.
- Que las propuestas de categorización relacionadas tendrán reconocimiento y validez en la medida en que sean previamente compartidas y consultadas.
- Planear como propuesta de categorización futura la Reserva de Biosofera para el territorio Awajun-Wampis.  

Durante el Gobierno de Transición se crea la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, por D.S. N 15-2001-PCM, éste decreto crea la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas, la que indica entre sus objetivos, el asegurar la participación de los pueblos indígenas en el manejo y en los beneficios de las áreas naturales protegidas, así como su participación en todos los niveles de gestión de las Áreas Naturales Protegidas o Bosques de Producción, para ello plantea garantizar que los resultados de las consultas sean tomadas en cuenta para la categorización y delimitación de las áreas Naturales y Protegidas o Bosques de Producción. Asimismo estipula que, "es importante armonizar la zonificación, categorización y creación de nuevas Áreas Naturales Protegidas (...) con las normas que establece el Convenio 169". Además precisa la necesidad de evitar la superposición de títulos comunales con contratos mineros, garantizar la consulta previa de los Pueblos Indígenas y su participación en los beneficios de actividades petroleras en su territorio, y evitar la contaminación del medioambiente amazónico.

En enero del 2001 la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas presenta una Guía de Relaciones Comunitarias para fortalecer las relaciones armoniosas entre las empresas del sector Energía y Minas y la sociedad civil. Llama la atención su definición de la consulta en dicho documento pues no señala taxativamente el carácter previo de ésta ni la necesidad de que sea realizada por el Estado, como es establecido por el Convenio 169:

"La Consulta es un proceso de información y diálogo entre empresas, comunidades y Estado acerca de las actividades energéticas mineras en una localidad, el marco normativo que las regula y las medidas de prevención y manejo de los posibles impactos sociales y ambientales del proyecto. La Con-

304 D.S. N 15-2001-PCM.
305 El subrayado es nuestro.
sulta no implica un derecho a veto de las comunidades sobre el proyecto. En caso que las tierras superficiales sean de propiedad privada, la Consulta no exime al Titular de buscar llegar a un acuerdo con el propietario para el ingreso a su propiedad. La Consulta es una actividad fundamental en la relación entre la empresa y los Grupos de Interés ligados al proyecto (comunidades directa o indirectamente impactadas, personas u organizaciones con algún interés en el resultado de las actividades o que puedan afectar el resultado del proyecto). La Consulta es de doble dirección: por un lado, la empresa informa a la población de todos los aspectos del proyecto que tienen un impacto socio económico y por otro recibe las preocupaciones de la comunidad y otros agentes y las toma en cuenta para el diseño del proyecto. El objetivo de la Consulta es optimizar la información que la empresa incluye en su proceso de toma de decisiones para así potenciar los impactos socioeconómicos positivos inherentes al proyecto (beneficiando a la mayor cantidad de gente de la localidad) y mitigar los impactos negativos. La Consulta es además el mejor mecanismo para evitar conflictos con una comunidad al facilitar información que permite desvirtuar los temores y expectativas que surgen alrededor de un proyecto energético - minero.\(^{306}\)

Más adelante, el 28 y 29 de julio del 2001, al iniciar su mandato Alejandro Toledo, efectuó la "Declaración de Machupicchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza", dicha declaración es firmada con los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En la Declaración de Machupicchu se considera a la diversidad cultural y étnica como característica de las naciones firmantes y se expresa la decisión de continuar desarrollando políticas que revaloricen la pluralidad étnica y la multiculturalidad con la finalidad de promover la plena participación de los pueblos indígenas y minorías étnicas. Se manifiesta que se apoya firmemente derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas: "(...)el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico; social, político, cultural y económico; individual y colectiva; a no ser desplazados, como pueblos, de su patrimonio cultural histórico; a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de sus lugares rituales y sagrados; a la educación en la diversidad; a ser elegidos y desempeñar cargos públicos. (...)\(^{307}\)

Cabe destacar que paralelamente a esta normatividad, existen dos antecedentes importantes del proceso de consulta realizado por INRENA con los pueblos indígenas amazónicos de la zona para la categorización del Parque Nacional Ichigkat Muja – Cordillera del Cóndor, que tendría lugar unos años después. Uno es el conjunto de acuerdos tomados en el Consejo Águaruna Huamibasa, que propone, entre otras cosas, que la categorización futura sea la Reserva de Biodiversidad para el territorio Awajún-Wampis. Otro antecedente importante de los conflictos que vendrían después es la solicitud de concesiones mineras, que se da durante este periodo, en 1993 la Compañía Minera Afrodita, solicitó las siguientes concesiones ante el Regis-


\(^{307}\) Ver la declaración En: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec29-7-01.htm
tro Público de Minería – INGEMMET: Comaina 1, Comaina 2, Campana 1, Campana 2, Hito, Comaina 3, Apu. 308

Finalmente, en esta etapa, en noviembre del 2001, INRENA emitió opinión técnica de incompatibilidad de la actividad minera con las características de la Cordillera del Cóndor propuesta como Parque Nacional, cuando la Compañía Minera Afrodita solicitó autorización para la exploración y explotación de 39 de sus concesiones mineras. 309

IV.1.4.2. Los Logros del Proceso de Consulta para la creación del Parque Nacional Ichigikat Muja-Cordillera del Cóndor

Los documentos, del Expediente técnico del año 2004 relativo a la Creación del Parque Nacional Ichigikat Muja-Cordillera del Cóndor, entregados a ésta comisión por el SERNANP 310, nos muestran un proceso de consulta cuya duración fue de aproximadamente dos años.

Este proceso de consulta para la categorización del sector de la Cordillera del Cóndor en la zona reservada Santiago de Comaina, que se llamará posteriormente Parque Nacional Ichigikat Muja-Cordillera del Cóndor; se inicia en Noviembre del año 2002. En la consulta participan funcionarios de la Zona Reservada Santiago Comaina (Jefatura y equipo técnico), profesionales del proyecto “Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor Ecuador-Perú” (Componente peruano – coordinador y equipo técnico), 8 Promotores indígenas que establecieron coordinación con 42 comunidades y 11 anexos, así como Organizaciones de base de las comunidades del Cenepa, Comaina y Numpatkaim (ODECOFROC, ODECINAC). 311

Entre el año 2002 y el 2004 tienen lugar una serie de talleres de capacitación a los promotores, coordinaciones con jefes de las comunidades, reuniones entre jefes de comunidades nativas, familias indígenas y promotores indígenas de conservación

308 Información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. En la Octava Sesión Ordinaria de fecha 9 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, p. 13. (Anexo 3)

309 Considerando que estas actividades eran incompatibles con las condiciones naturales del Área Natural Protegida y en aplicación del principio precautorio el INRENA desestimó esta autorización advirtiendo que se trataba de una zona frágil e inestable en términos geológicos y que las operaciones mineras previsadas implicarían destrucción de la cobertura vegetal que captaba humedad, así como alteración de los cursos de agua superficial y de la calidad del agua subterránea y superficial. Carta 438-2001-INRENA-G-DGANP firmada por el jefe de INRENA.

310 El SERNANP, en respuesta a un pedido de información (Pedido N° 40) nos envió el Oficio N° 112-2010-SERNANP-J (Para citar los llamaremos Documentos de SERNANP I) con el Expediente Técnico del Decreto de creación del Parque Nacional Ichigikat Muja-Cordillera del Cóndor del año 2007, así como el Estudio sobre Diversidad Biológica del Perú-Zonas prioritarias en su conservación, y la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas – Plan Director. Posteriormente solicitamos ampliar la información (Pedido N° 47) pues requeriríamos todos los antecedentes de la creación de dicho Parque con el Expediente Técnico del año 2004. Este pedido fue respondido con el Oficio N° 138-2010-SERNANP-J (Para citar los llamaremos Documentos de SERNANP II) Nos llamó la atención que SERNANP, no nos brindara el informe del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la Cordillera del Cóndor, en su primer oficio señaló no tener información de su existencia.

Se realizan talleres de categorización con los apus de 42 comunidades y 11 anexos de las cuencas del Cenepa, Comaina y Numpatkaim, así como con las comunidades nativas de las cuencas del Cenepa y bajo Comaina, en Kusu Kumaim, y en las cuencas de Alto Comaina y Numpatkaim, en Shim. Asimismo se realizan coordinaciones con las organizaciones de base (ODECOFROC y ODECINAC).

Finalmente, en marzo del año 2004, se presenta la propuesta de Área Natural Protegida y se llega a acuerdos con 110 representantes de las comunidades nativas de las cuencas de los ríos Comaina, Cenepa, Numpatkaim y Santiago. En esta reunión, realizada en Huampami, se presenta la propuesta del Parque Nacional de la Cordillera del Cóndor y se suscriben 2 actas: En la primera, "Acta de la Reunión de presentación de la Propuesta del Parque Nacional de la Cordillera del Cóndor", se toman acuerdos con respecto a los límites del Parque Nacional Cordillera del Cóndor; y en la segunda, "Acta de conformidad para la creación del Parque Nacional Cordillera del Cóndor", manifiestan su conformidad siempre que se les permita continuar con sus actividades tradicionales "(...) de caza, pesca, recolección de recursos del bosque dentro del marco de la ley y en el área designada como de uso tradicional o ancestral dentro de la propuesta de dicho Parque, para ello nos comprometemos a respetar la zonificación del área, la cual será el resultado de un proceso participativo contemplado en la elaboración del Plan Maestro del Parque Nacional Cordillera del Cóndor (...)". En dicha acta se resalta además que los objetivos del parque "(...) la conservación de la única muestra representativa de la ecorregión del Bosque Montano de la Cordillera Real Oriental y refugio del Pleistoceno del Marañón; así como los ecosistemas, diversidad biológica y valores ecológicos, florísticos, faunísticos, ambientales, científicos y socioculturales asociados. Además de conservar las nacientes del río Cenepa, previniendo la erosión, asegurando la cantidad y calidad del agua en beneficio de las poblaciones aledañas, conservar la belleza escénica y paisajística por sus características geomorfológicas así como conservar la diversidad cultural del área, que se manifiesta con la presencia de las etnias Awayún y Wampis." son de conocimiento de la sociedad involucrada.  

Cabe resaltar que, una vez dada la conformidad, en agosto del mismo año ODECOFROC solicita incorporar un nombre indígena a la propuesta de Parque Nacional de la Cordillera del Cóndor: "Parque Nacional Ichigkat Muja de la Cordillera del Cóndor". A través de un oficio al Intendente de Áreas Naturales Protegidas de INRENA. La respuesta no se hizo esperar, y en septiembre del 2004 el Intendente de Áreas Naturales Protegidas de INRENA envía un oficio a ODECOFROC, en el que señala que la intendencia ha estimado conveniente designarla como: "Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor".

Este proceso de consulta se expresa finalmente en el expediente técnico presentado oficialmente por INRENA el 18 de noviembre de 2004, para la creación del "Parque Nacional Ichigkat-Muja a lo largo de la Cordillera del Cóndor" con un área total de 152,873 Has. El Oficio Nº 1350-2004-INRENA-J-IIANP del Jefe de INRENA, Leóncio Álvarez Vásquez, al Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, adjunta el proyecto de Decreto Supremo y el expediente técnico, entre otros documentos. Se resalta especialmente en el proceso de elaboración.

312Ver las Actas en los Anexos. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)
313Ver los Oficios en los Anexos. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)
del expediente técnico, su carácter participativo y de consulta: "(...) el expediente técnico justificatorio que sustenta el establecimiento del Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor ha sido elaborado (...) sobre la base de diversos estudios técnicos, así como en un proceso participativo desarrollado a través de talleres de consulta en los que intervinieron instituciones de la sociedad civil, organizaciones privadas de conservación, autoridades locales y nacionales y la población local colindante(...)" \textsuperscript{314}

Adicionalmente, entre los considerandos de la propuesta de Decreto Supremo se señala que "(...)el área en mención conserva la única muestra para el Perú de la Eco-región de Bosques Montanos de la Cordillera Real Oriental y presenta habitats vulnerables como los bosques de altura de fondo de quebrada (...), vegetación tipo tepui y bosque ribereño (...) Que, el área se encuentra en una zona prioritaria para la conservación de la diversidad biológica nacional, identificada en el estudio sobre "Diversidad Biológica del Perú-Zonas prioritarias para su conservación" (1996) y en la "Estrategia nacional para las Áreas Naturales Protegidas-Plan Director", aprobado por Decreto Supremo N°010-99-AG." \textsuperscript{315}

Asimismo se señala un impacto positivo de la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja, en la normatividad vigente, al permitir cautelar el patrimonio natural, proteger muestras representativas de diversos tipos de ecosistemas naturales, consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, dar cumplimiento a la conservación de un área prioritaria reconocida y a la obligación de categorización, cautelar derechos de poblaciones en la gestión del área natural protegida y promover su participación efectiva, así como contribuir al cumplimiento de convenios internacionales. \textsuperscript{316}

**IV.1.4.3. Primer impulso a la inversión minera: Retroceso en la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor**

Llama la atención que precisamente en la misma época en la que se crea el INDEPA, 15 de abril de 2005, como organismo del Estado que se encargará de la relación con los pueblos indígenas; al mismo tiempo se de un primer impulso a la inversión minera en detrimento de la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor.

Luego de un proceso productivo de consulta con los Pueblos Indígenas amazónicos, surgen conflictos, estos se expresan en un pedido de AIDSEEP a la Defensoría del Pueblo para que intermedie entre el Jefe de la Zona Reservada Santiago Comaina y las comunidades nativas el 25 de mayo de 2005. AIDSEEP, solicita el cese del Jefe de la Zona Reservada Santiago de Comaina, por haber emitido informes que obstaculizarían el proceso de ampliación de las comunidades nativas Belén y Guayabal. \textsuperscript{317} Ante esto la Oficina Defensorial de Amazonas solicita a INRENA un informe del proceso de consulta y ofrece sus buenos oficios para coordinar una

\textsuperscript{314}Ver Oficio En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)
\textsuperscript{315}Ver Considerandos del Proyecto de Decreto Supremo. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)
\textsuperscript{316}Ver: Expediente técnico de la Creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor. p.88. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)
\textsuperscript{317}El acuerdo de creación del Parque venía aparejado del compromiso de titular.
reunión entre las comunidades nativas y el encargado de la zona reservada Santiago Comain. 318

INRENA responde a la Defensoría el 1 de agosto de 2005 con el Informe N° 407-2005-INRENA-IANP/DO/RMC. En este informe explica, por un lado, el proceso de categorización del Sector Cordillera del Cóndor y por el otro, el proceso de categorización de la Cordillera del Tuntanain y de la Cordillera del Campanquiz. En el primer caso se resalta que el proceso se ha caracterizado por la implementación de un proceso participativo a los diferentes niveles de representación indígena, y que se ha llegado al acuerdo de que la categoría será de de "Parque Nacional Ichigkat Muña-Cordillera del Cóndor", sin embargo no han aceptado la propuesta de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas sobre los límites, ésta planteaba "(...)una reducción de las titulaciones y ampliaciones solicitadas(...)", se refiere que para garantizar la viabilidad del Parque, "(...)se definió establecer su límite considerando las solicitudes presentadas por las comunidades.". En el segundo caso se relata una controversia sobre los límites, lo que hace necesario realizar coordinaciones con el PETT, se ha definido establecer la Reserva Comunal Tutanait mientras que el sector Campanquiz continuará en proceso de categorización, se señala además que para éste proceso las comunidades avanzan han delegado la decisión en AIDESEP. 319

Si a fines del 2004 ya había sido presentada la propuesta de Decreto Supremo de creación y, como plantea el informe de INRENA, en agosto del 2005, existe acuerdo para la creación del Parque Nacional Ichigkat Muña-Cordillera del Cóndor; habría que preguntarse, qué sucedió durante este periodo para que se produzca la reducción del parque y de la reserva respecto del plan originalmente previsto. Una posible respuesta la plantea el Presidente del Consejo Directivo del SERNANP, Luis Alfaro Lozano, quien luego de señalar que en la Cordillera del Cóndor se dio un proceso muy largo de consulta, explicó la reducción del Parque por dos factores, uno relacionado a contradicciones en las comunidades y otro relacionado a las decisiones del gobierno.

"(...)En ese proceso, por los años 2004, 2005, también hay contradicciones entre las mismas comunidades. O sea, había grupos que querían; por ejemplo, la gente del Cenepa quería el parque en la totalidad y otro grupo no quería ningún parque porque decía mejor quiero tierra indígena. Desde el lado también del sector gubernamental había los acuerdos de paz con Ecuador. (...) una comunicación del 18 de enero de 2006 de la Cancillería, dirigida al Intendente de áreas protegidas de ese entonces, sobre la propuesta que inicialmente hizo el INRENA. Y aquí dice: "Por lo expuesto, esta Cancillería no estima conveniente la creación del Parque Nacional Cordillera del Cóndor en los términos propuestos por INRENA —o sea, esa superficie— en razón de que se perderían recursos mineros, de aprovechamiento minero". 320

Parece ser que el factor principal que impulsó la reducción del Parque Nacional, fue sin embargo, el impulso al la inversión minera. El oficio de la Cancillería de enero

318 Ver: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)
319 Ver el Informe N° 407-2005-INRENA-IANP/DO/RMC del INRENA. En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)
del 2006, que menciona Luis Alfaro adjuntaba un Informe\textsuperscript{321} en el cual se señalaba que: "De aprobarse la propuesta de INRENA, se estaría impidiendo el futuro desarrollo minero (...) de nuestro territorio, mientras que ello es permitido y aprobado por las autoridades ecuatorianas en dicha zona limitrofe (...)", en el mismo se solicita a INRENA un "documento que informe sobre el resultado de la consulta a las poblaciones locales respecto de su conformidad o no frente a la creación del área natural protegida (...)". Llama la atención que luego del recorte del área del Parque Nacional Ichigkat Muja, la Cancillería, al opinar favorablemente respecto a la propuesta de INRENA, haga referencia a: "(...)la necesidad de asegurar plenamente el cumplimiento cabal de los debidos procesos participativos, según establecen el artículo 43 del Reglamento de la Ley General de Áreas Naturales Protegidas y el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo "sobre pueblos indígenas y tribales".

Pero los antecedentes de esa opinión de la cancillería estaban también en lo que había ocurrido durante el año 2005 como consecuencia de la información que dio al Ejército la empresa minera Afrodit en marzo del 2004, sobre la presencia de mineros ecuatorianos en la zona de la Cordillera del Cóndor.\textsuperscript{323} Durante el año 2005 se llevaron a cabo varias reuniones de un grupo de trabajo intersectorial conformado para tratar el tema de la explotación de recursos mineros en la Cordillera del Cóndor. En este grupo participaron representantes de la Cancillería, el Ministerio de Energía y Minas, INRENA y la Empresa Minera Afrodit. En éste documento se señala que "las labores del mismo se entramparon por las posiciones opuestas del Ministerio de Energía y Minas y la minera "Afrodit", por un lado, e INRENA, por el otro."\textsuperscript{324}

Parece ser que este grupo de trabajo del que se habla sería el que el 8 de noviembre de 2005, en una reunión realizada en el Ministerio de Defensa entre representantes de ese Ministerio, con la participación de representantes de RR.EE., INRENA, Ministerio de Energía y Minas y de un representante de la empresa Afrodit se tomaría un "acuerdo", por lo menos sorprendente, aunque se le podría calificar de escandaloso. En el primer punto se acuerda solicitar a INRENA opinión técnica sobre la conveniencia de realizar actividades mineras en la Cordillera del Cóndor. En el segundo punto se acuerda que dicho informe deberá ser favorable y tendrá que ser emitido antes del 11 de noviembre ¡En 72 horas! Firman dicho acuerdo: la doctora Ana Lucía Quenallata (MEM), el Ing. César Pinedo (MEM), el Ing. Ricardo Jon Ilap (INRENA), el Ing. Ricardo Gutiérrez (INRENA), el Contralmirante Oscar Anderson Machado (Min. Defensa), la ingeniera Miriam García (INRENA), el Mayor Jorge Es-

\textsuperscript{321} Entregado a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información N° 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 3-0-A/58. (Anexo 36)

\textsuperscript{322} Ver el Oficio OF. RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 2-9-b/43, del 18 de abril del 2007 En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

\textsuperscript{323} Según el Documento de la I reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las inscripciones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor. 16 de noviembre de 2006. p.2. Entregado a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información N° 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 3-0-A/58. (Anexo 36)

\textsuperscript{324} Documento de la I reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las inscripciones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor. 16 de noviembre de 2006. p.2. Entregado a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información N° 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 3-0-A/58. (Anexo 36)
El señor PRESIDENTE.— señor Bedoya, voy a aprovechar para darle a conocer un documento que lleva su firma y pedirle que corrobore usted su autenticidad o veracidad. Se trata de un acta de acuerdos tomados en la reunión de la cordillera para la exploración minera en la Cordillera del Cóndor. El Acta está fechada el 8 de noviembre de 2005, a las 9 y 30 de la mañana (...), se toman dos acuerdos y firman en señal de conformidad. ¿Reconoce usted este documento, en primer lugar, y reconoce su firma, en segundo lugar?

El REPRESENTANTE LEGAL DE LA COMPAÑÍA MINERA AFRODITA, don Jorge Bedoya.— Correcto, es un documento que yo he firmado, en el cual durante el transcurso de mi exposición le voy a hacer expresa información respecto de este documento, dado que fue el documento que culminó una serie de reuniones de diversas entidades del Estado y que los dos acuerdos que se indican no hacen otra cosa que resaltar el mismo reglamento de Inreña.326

---


326 Declaración de Jorge Bedoya. En Décimo Tercera Sesión Extraordinaria de fecha 19 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, pp. 21-22. (Anexo 3)
ACUERDOS TOMADOS EN LA REUNION DE COORDINACION PARA LA EXPLORACION MINERA EN LA CORDILLERA DEL CONDOR

Siendo las 09:30 del 08 de Noviembre del 2005 en las instalaciones del Ministerio de Defensa, se llevó acabo la reunion de coordinacion para tratar el tema de la exploración minera en la cordillera del Condor, adoptandose los siguientes acuerdos, con asistencia de los representantes:

1) Ministerio de Energía y Minas
   a) Doctora Ana Lucía Quenallata
   b) Ingeniero Walter Sanchez
   c) Ingeniero Cesar Pinedo

2) Instituto Nacional de Recursos Naturales
   a) Ingeniero Ricardo Gutierrez
   b) Ingeniero Ricardo Jon Ilap
   c) Ingeniera Miriam Garcia

3) Ministerio de Relaciones Exteriores
   Ministro Consejero C. Yrigoyen

4) Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
   My EP Jorge Espinoza

5) Ministerio de Defensa
   Cnel Oscar Anderson Machado

6) Cia Minera AFRODITA
   Jorge Bedoya Torrico.

a. Acuerdo N° 1
   El Instituto Nacional de Recursos Naturales deberá emitir, antes del viernes 11 Nov 2005, un informe a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas en el cual de opinión técnica favorable para la exploración minera de la Cia. Minera AFRODITA, en la Cordillera del Condor.

b. Acuerdo N° 2
   El Instituto Nacional de Recursos Naturales deberá formular, la Directiva de Intendencia de Areas Naturales Protegidas, la cual deberá consignar expresamente la compatibilidad de la actividad minera de los derechos de la Cia. Minera AFRODITA, en la Cordillera del Condor.

En fe de lo cual firmaron, la presente acta:

[signature]
Doctora Ana Lucía Quenallata

[signature]
Ingeniero Walter Sanchez
Hacia finales del 2005\textsuperscript{327}, paradójicamente, un mes después de promulgarse la Ley General del Ambiente Nº 28611, entre el 26 y el 30 de noviembre de 2005 se llevaron a cabo dos Asambleas: La de ODECOFROC en Mamayaque y la del Concejo Aguaruna Huambisa en Urakusa. En éstas participó el Jefe de la Zona Reservada Santiago de Comaina.\textsuperscript{328} Fruto de estas se firmó un Pronunciamiento de ODECOFROC y las Comunidades contra la Minería en la Cordillera del Cóndor, en Mamayaque, éste fue enviado al Ministro de Energía y Minas. En el pronunciamiento se rechazaba el aprovechamiento de los recursos mineros en la Cordillera del Cóndor por los daños que ocasionan a las aguas, los bosques y la salud, se señala con nombre propio a la Empresa Minera Afrodita y a la falta de control de parte del sector público; se recuerda además, que han participado y siguen trabajando con el Estado para la creación del Parque Nacional Ichigkát Muja, habiendo discutido por más de dos años en un proceso participativo con INRENA y Conservación Nacional "(...)porque creemos que es la única forma consensuada de asegurar la conservación intangible de ésta área (...) considerado por nosotros como un lugar sagrado que forma parte de nuestra cultura viva"\textsuperscript{329}

El descontento ante el impulso a la minería en desmedro de la creación del Parque Nacional Ichigkát Muja-Cordillera del Cóndor, se percibe también a través de los desacuerdos que expresa, el Jefe de la Zona Reservada Santiago de Comaina en el

\textsuperscript{327} Debe recodarse que durante este periodo, en julio del 2005, se da la propuesta de la Reserva de Bioskera (Anexo 37)
\textsuperscript{328} Ver Anexo En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)
\textsuperscript{329} Ver Acta en Anexo. En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)
Informe N° 029-2005-INRENA-IANP/ZRSC-J, el 10 de diciembre de 2005. En su informe al Director Ejecutivo del Proyecto PIMA, sobre las Asambleas de ODECO-FROC Y CAH con respecto a la categorización, manifiesta que, luego de los talleres de noviembre, hay coincidencia en la propuesta de reserva comunal para la cordillera de Tutanáin, mientras que, en el caso del sector Santiago las opiniones sobre la categorización giran en torno a dos propuestas (la categoría de Reserva Comunal y el reconocimiento de esa área como territorialidad indígena), señala que la subsede del Consejo Aguaruna Huambisa del sector Santiago tiene una posición ambigua e intenta desconocer sus propios acuerdos con respecto a la categoría de reserva comunal. Sobre este punto, al parecer al cambiar el contexto, se da un debate interno entre los indígenas con relación a las reservas comunales, pero este debate no implicaba al Parque Nacional, pues este se veía como necesario.

A principios de enero del 2006, entre el 11 y el 13, INRENA da su opinión técnica favorable a la Declaración de Impacto Ambiental de la Compañía Minera Afrodita, esto se corroboró, tanto a través de la información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM en la comisión, como mediante oficio N° 0037-2006-INRENA-J-IAMP-OGATEIRN del Jefe de INRENA, en el que manifiesta que no tiene observaciones a la Declaración Jurada del Proyecto de Exploración minera de las concesiones Comaina 1 y 2, Campana 1 de la Compañía Minera Afrodita SAC, emitiendo opinión técnica favorable.

Inmediatamente después, el 13 de febrero de 2006, la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros otorga la declaración de Impacto ambiental con fines de exploración a Afrodita mediante RD-051-2006-MEM-AAM.

Como habíamos señalado antes, el 18 de enero del 2006 el Ministerio de RR.EE, emitió opinión desfavorable sobre la primera propuesta de Parque Nacional hecha por INRENA señalando que los planteamientos ambientales eran sólidos pero que debía preferirse la explotación minera. Poco después, el 30 de enero del 2006, la Presidencia del Consejo de Ministros acuerda que se trate el tema de la explotación minera en la Cordillera del Cóndor en reunión coordinada por el Ministro de Energía y Minas. Dicha reunión se lleva a cabo el 17 de febrero de 2006, en ésta estuvieron presentes el Ministro de Energía y Minas, el Director General de Minería, el Director general del Ambiente, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa "con el propósito de tratar el tema relacionado con la  

330 Ver Informe. En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)  
331 Información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. En la Octava Sesión Ordinaria de fecha 9 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, p. 13. (Anexo 3)  
332 En: Antecedentes de la Opinión de la Intendencia de Recursos Hídricos de INRENA de Agosto del 2006 -Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión (Anexo 12)  
333 Información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. En la Octava Sesión Ordinaria de fecha 9 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, p. 12. (Anexo 3)  
334 En: Antecedentes de la Opinión de la Intendencia de Recursos Hídricos de INRENA de Agosto del 2006 -Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)
exploración minera en la cordillera del Cóndor, según lo acordado en la Presidencia del Consejo de Ministros del 30 de Enero del 2006".\footnote{En: Antecedentes de la Opinión de la Intendencia de Recursos Hídricos de INRENA de Agosto del 2006 -Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión.}

La información sobre lo que se trató en la reunión del 17 de febrero nos llega a través del oficio Nº 011-2006/AG-JGA del 22 de febrero del 2006, en el que el Jefe del Gabinete de asesores de la Alta Dirección del MINAG le informa al Ministro de Agricultura, en una ayuda memoria, sobre la reunión en el despacho del Ministro de Energía y Minas. En esta ayuda memoria se señala que:

"El MEM pidió opinión favorable al INRENA en Agosto del 2004 y recién el INRENA en Diciembre del 2005 la produce, con una serie de requisitos que impiden la acción de la minera. Informan que INRENA se comprometió en Noviembre del 2005 en elaborar una directiva (...) se señaló que la categorización a Parque Nacional es inconveniente bajo el punto de vista del desarrollo económico de la frontera (...) opinión generalizada es que hay que restringir el área protegida para permitir el desarrollo minero (...) solicitaron al Ministerio de Agricultura una posición oficial del Sector para la próxima reunión."\footnote{Ver Oficio Nº 011-2006/AG-JGA del 22 de febrero del 2006 y Ayuda Memoria En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. El subrayado es nuestro.}

Esta etapa, en la que se da un primer impulso a la inversión minera en desmedro de la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor, finaliza en marzo del 2006 cuando el Intendente de Áreas Naturales Protegidas remite al Ministro de Agricultura el Oficio Nº 404-2006-INRENA-J-IANP, que adjunta el Informe Nº 157-2006-INRENA-IANP/DOANP/DPANP, en el que se sustenta la posición de INRENA sobre la importancia de la creación del Parque nacional Ichigkat Muja Cordillera del Cóndor. En el oficio se señala que la mencionada propuesta recoge las opiniones de los actores locales y respeta los derechos adquiridos otorgados antes de la creación de la Zona Reservada Santiago Comaina.\footnote{Ver el Oficio Nº 404-2006-INRENA-J-IANP y el Informe Nº 157-2006-INRENA-IANP/DOANP/DPANP En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión.}

**IV.1.4.4. Cambio de Gobierno, impulso decisivo a la inversión minera: Recorte del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor y de la Zona Reservada Santiago Comaina**

Esta etapa se caracteriza por impulsar decisivamente la inversión minera en un contexto de crecientes conflictos sociales relacionados a problemas socioambientales; pronunciamientos y declaraciones dirigidas al Presidente de la República, al presidente del Consejo de Ministros, al Ministerio de Energía y Minas, al INDEPA y respuestas a los artículos del Presidente sobre “El Perro del Hortelano” y proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo.

Durante el año 2006, al iniciarse el nuevo gobierno, se crea también el “Grupo de Trabajo Intersectorial para Tratar las Incursiones de Mineros Ecuatorianos y la ExpLOTACIÓN MINERA ILEGAL en la Cordillera del Cóndor”. La Comisión recibió noticias sobre este grupo de trabajo a través de la copia de un oficio de la Cancillería en-
tregado por Luis Alfaro. 338 Sorprendentemente, cuando se le solicitó al señor Luis Alfaro, a través del oficio de pedido de información N° 40 de la Comisión, información sobre el grupo de trabajo intersectorial citado; el Jefe del SERNANP señaló no tener información de su existencia. Ante nuestra insistencia en un segundo oficio, nos envió información general que no tenía mucho que ver con ese grupo de trabajo. Optamos por solicitar dicha información al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual nos envió varios de los documentos a continuación citados. 339

En el documento preparatorio de la primera reunión, se señalan algunos datos sobre su creación. Se indica que el 20 de setiembre, el Presidente del Gobierno Regional de Amazonas denuncia las incursiones de mineros ecuatorianos en la zona y que el 29 de setiembre del mismo año, el Ministro de Relaciones Exteriores se presenta ante la Comisión de Defensa Nacional del Congreso para exponer sobre dichas incursiones en la Cordillera del Cóndor. En esta sesión, el Canciller planteó la conformación de ese grupo de trabajo intersectorial.

Las reuniones de este grupo de trabajo, en el que participaron representantes de los Ministerios de Defensa, de Energía y Minas, de Agricultura, del INRENA y de la Cancillería; se llevaron a cabo el 16 de noviembre del 2006 y la segunda el 19 de enero del 2007 340.

En una primera reunión de este grupo de trabajo se señaló que el propósito de ese grupo era presentar un documento de trabajo a partir del cual se pudieran tomar decisiones políticas, se dijo que era importante demostrar progresos dado el interés mostrado por el Congreso. El Ministro Salinas realizó una exposición de la problemática de la zona y de la problemática minera, manifestando que la empresa minera Afrodita obtuvo una concesión y permiso de exploración antes de ser suscritos los acuerdos de Brasil, e INRENA agregó que si se aprueban los estudios de impacto ambiental correspondientes, podrían dar lugar a la explotación. El ministro Salinas mencionó también que la Cancillería había emitido opinión en enero sobre la propuesta de INRENA de crear el Parque Nacional en el sentido que "(...) se estaría privando al Perú de la posibilidad de establecer en esa área una frontera viva, con oportunidades para diversas actividades económicas, entre ellas la minera (...)". 341 El licenciado Alfaro, de INRENA, explicó la propuesta de categorización que venían trabajando: "(...)INRENA plantea crear una "Zona de tratamiento especial" con dos sectores "sur" y "norte". En el sector sur se buscaría una categoría que permitiera la actividad productiva, al ser justamente este sector donde se concentran las riquezas minerales", indicando además que "(...) un paso imprescindible era lograr que las comunidades nativas de la zona aprobaran la propuesta de categorización". Finalmente el representante de INRENA se comprometió en hacer lle-
gar una propuesta de categorización concreta incorporando las sugerencias planteadas".

En la segunda reunión, el 19 de enero del 2007, Luis Alfaro presenta la propuesta reducida a una superficie de 88,477.00 ha., argumentando sobre esta reducción: "que en toda el área, el ecosistema es el mismo, estando suficientemente representado en la zona donde se ubicará el Parque (...)". Afirmó asimismo que "si bien la riqueza mineral existe a lo largo de prácticamente toda la Cordillera del Cóndor, el interés tanto en el lado peruano, como en el ecuatoriano, está centrado en la franja al sur del Parque, es decir aquella que no sería categorizada." 342

Expresa también que las comunidades awajun y wampis han estado de acuerdo con la creación del Parque Nacional en la extensión establecida en la primera propuesta, pero deja entrever que la nueva propuesta podría variar este acuerdo: "(...) indicó que las comunidades Awajun y Wampis habitan al este de lo que sería el Parque Nacional y de la franja al sur (área de los denuncios mineros) del mismo. Agregó que dichas comunidades son partidarias de la creación del Parque Nacional, en la extensión que establecían la primera propuesta (2005) (...) Sin embargo, dijo (...) la situación podría variar con la nueva propuesta que excluye la franja al sur de lo que sería el Parque." 343

Si la nueva propuesta de INRENA se entrega el 22 de marzo del 2007, parece claro que no se realizó la consulta, el tiempo era insuficiente para que se haya realizado una nueva consulta, tomando en cuenta que la consulta anterior había durado dos años. La falta de consulta se observa también en el hecho de que el 15 de marzo del 2007, ODECOAC y ODECOFROC, organizaciones del Cenepea, provincia de Condorcanqui, solicitan a través de un Pronunciamiento, audiencia al Presidente Alan García y a Jorge del Castillo para pedirles la "inmediata creación" del Parque Nacional Igchikat Muja en la Cordillera del Cóndor de 180 mil ha. y la Reserva Comunal Tuta Nain, mediante un acuerdo entre los pueblos Awajun Wampis y el Estado. 344


Muestra de la creciente conflictividad del momento, se puede encontrar en la solicitud de la Presidencia del Congreso de la República, en marzo del 2007, a la Defensoría del Pueblo. El pedido era de: "(...) un Informe Extraordinario respecto de las

342 Minuta de la II reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor, de fecha 19 de enero de 2007, entregada a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información N° 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 3-0-A/58. En ésta participa Luis Alfaro Lozano como Intendente de Áreas Naturales protegidas de INRENA. p.2. (Anexo 12)
343 Minuta de la II reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor. pp.2-3. (Anexo 12)
345 Informe de la Defensoría en la Comisión Investigadora. pp.7-8. (Anexo 14)
causas, tendencias y repercusiones de los conflictos socioambientales que se estaban produciendo en diversas zonas del país, así como de las consecuencias e impactos de dichos conflictos en el ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones locales, comunidades campesinas y comunidades nativas impactadas por las actividades extractivas.  

En respuesta a este pedido, la Defensoría del Pueblo publica el Informe Extraordinario el 16 de abril del 2007: “Los Conflictos Socioambientales por actividades extractivas en el Perú” en éste señala que, el Estado no se ha mostrado capaz de prevenir la contaminación ambiental: "...A lo largo de su historia, el Estado peruano no ha podido prevenir la contaminación y sus efectos adversos sobre la salud y calidad de vida de las personas. Tanto los niveles de contaminación de las ciudades, ríos, lagos y el mar, y de los más de 800 pasivos ambientales mineros existentes, así como la gestión de recursos naturales, renovables y no renovables, dan cuenta de esta grave limitación”.  

Cabe mencionar, que también se generan diferencias en la organización indígena durante este periodo. Tanto los documentos entregados por SERNANP como los entregados por Minera Afrodita, consignan actas de la organización ODECOAC, inscrita en los registros públicos el 13 de setiembre del 2006; en una de las actas, ésta desautoriza a ODECOFROC y a ODECINAC y plantea solicitar a las autoridades facilitar y promover la inversión privada en la zona; en otra acta se recoge el debate con respecto a la problemática de la Cordillera del Cóndor frente a la incursión de Empresas Mineras ecuatorianas y peruanas. 

El 10 de agosto del 2007, mediante D.S. 023-2007-AG se modificó el área de la zona reservada de Santiago de Comaina al establecerse la categorización de la Zona Reservada Parque Nacional Ichigkat-Muja dejando fuera de su ámbito el área donde se concentraban las propiedades de Minera Afrodita y las que Carlos Ballón Barrasa obtuvo durante el año 2006. Posteriormente, el 12 de setiembre de 2007, mediante RJ. Nº 211-2007-INRENA se establece las áreas de amortiguamiento en éstas áreas protegidas. Mientras que muy cercanamente, el 14 de setiembre de 2007, se proclama la “Declaración de los Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas” que fue promovida de manera especial por la delegación

346 Informe de la Defensoría en la Comisión Investigadora. p.8. (Anexo 14) 
347 Informe de la Defensoría en la Comisión Investigadora. p.8.. (Anexo 14) 
349 Información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. En la Octava Sesión Ordinaria de fecha 9 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, p. 13. (Anexo 3) 

146
NORMAS LEGALES

naturalmente mineral o del subsuelo, los pueblos indígenas deberán ser consultados, y deberá participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten dichas actividades. Zonas Reservadas de interés internacional establece en su artículo 34° que las medidas que se adopten para dar efecto a lo establecido por el mismo, deberán delimitarse en función de las condiciones propias del país que lo dispone.

Que, el literal a) del artículo 22° de la Ley N° 26.634 - Ley de Áreas Naturales Protegidas, concordado con el artículo 59° de su Reglamento, señala que los Parques Nacionales son áreas que contienen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus correspondientes áreas ecológicas, en los que se protegen con carácter de intangible la integridad ecológica de un o más ecosistemas, las asociaciones de flora y fauna silvestre y los procesos evolutivos y evolutivos, así como otras características paisajísticas y culturales que resulten asociadas.

Que, el literal g) del artículo 22° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, concordado con el artículo 56° de su Reglamento, señala que las Reservas Comunales son áreas designadas en reparación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas; que el uso y comercialización de recursos se hará bajo planificación parqueo, aprobados y supervisados por las autoridades y conducidos por los mismos beneficiarios; pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso de manejo agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales; que, si bien la explotación minera causará impactos en los ecosistemas de la región, y contaminación y otros, sin embargo, deberán ser mitigados con una planificación que mantenga el equilibrio entre los ecosistemas, las que se obtengan y el mantenimiento de procesos ecológicos y culturales; que, el punto B.2 del Anexo 5, Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Frontal, del Acuerdo Ampla Peruano - Ecuadoriano de Integración Frontal, desarrollo y Vecindad señala que en la región frontal, incluye las zonas que ya no serán parte de algún Área Natural Protegida, existen áreas cuyo desarrollo requiere un cuidadoso planeamiento para mantener o recuperar sufragio equilibrado; de dicho sentido, se da el presente documento, en el que se proponen proyectos de desarrollo sostenible que permitan mejorar la calidad de vida de los pobladores locales respetando el medio ambiente y sus densidades culturales; que, de conformidad con lo previsto en el artículo 7° de la Ley N° 26.634 - Ley de Áreas Naturales Protegidas y artículo 4° de su Reglamento, la categoría definitiva de las Áreas Naturales Protegidas se realizará mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica favorable del INRENA.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 11° de la Constitución Política del Perú y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

DECLARAN:

Artículo 1°.- De la categorización parcial de la Zona Reservada San Isidro - Comay, como "Parque Nacional Ichigkut Mujá - Cordilera del Condor" y "Reserva Comunal Tuntanaí".

Categoríase la superficie de OCCHENTÁ Y OCHO MIL CUATROCIENTAS SETENTÁ Y SIETE HECTÁREAS (88.477.00 ha) de la Zona Reservada Santiago - Comay, establecida por Decreto Supremo N° 029-2000-AQ, como "Parque Nacional Ichigkut Mujá - Cordillera del Condor", la cual abarca los distritos de Río Santiago y El Cerrejo, provincia de Condorcanqui, departamento de Ancash, dentro del superárea de OCCHENTÁ Y CUATRO MIL NOVECIENTAS SESENTÁ Y SIETE HECTÁREAS Y SEIS MIL OCCHOCIENTOS METROS CUADRADOS (94.967.68 ha), de la Zona Reservada Zanoní, ubicada en los distritos de Río Santiago, El Cerrejo y Nieva, de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, correspondiente al "Reserva Comunal Tuntanaí", ambas delimitadas según memoria descriptiva, listado de puntos y mapas que integran el Anexo que forma parte del presente Decreto supremo.

La Zona de Protección Ecológica, establecida por el "Punto de Vista Vinculante de los Jefes de Estado de los Países Garantes del Protocolo de Río Janeiro", aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26.582, forma parte del "Parque Nacional Ichigkut Mujá - Cordilla del Condor".

Dicho Zona de Protección Ecológica se rige por lo establecido en el "Acta Presidencial de Brasilia" de 26 de octubre de 1998 y por sus normas de desarrollo. Se le aplica, en lo que fuera pertinente, a la legislación correspondiente a Áreas Naturales Protegidas.

Artículo 2°.- Nuevos límites de la Zona Reservada Santiago - Comay.

Exclúyase de la Zona Reservada Santiago - Comay la superficie de un millón setenta mil seracistas y setenta y dos hecáreas y ochenta mil ochocientos metros cuadrados (1.060,672,88 ha).

Artículo 3°.- De la Zona Reservada Santiago - Comay.

Manténgase la superficie correspondiente a TRESCIENTAS NOVENTA Y OCHECIENTAS CUARENTA Y NUEVE HECTÁREAS Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS METROS CUADRADOS (588.449,84 ha), ubicada en los distritos de Morona y Menserche, provincia de Datem del Marañón, departamento de Pucallpa, y el distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, como Zona Reservada Santiago Comay, según memoria descriptiva, listado de puntos y mapas que integran el Anexo que forma parte del presente Decreto Supremo, la misma que será categorizada en el marco de los deberes procesos participativos.

La Comisión Técnica establecida en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 005-94-AQ, modificada por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 029-2000-AQ, presentará al Ministerio de Agricultura en el plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, su propuesta respectiva. En el ámbito de los planes de trabajo, se tomará en cuenta con carácter definitivo o, en todo caso, si no corresponde la creación de una o más Áreas Naturales Protegidas en el lugar del sitio de estudio, la definición de los puntos y mapas que integran el Anexo que forma parte del presente Decreto Supremo, la misma que será categorizada en el marco de los deberes procesos participativos.

La Comisión Técnica establecida en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 005-94-AQ, modificada por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 029-2000-AQ, presentará al Ministerio de Agricultura en el plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, su propuesta respectiva. En el ámbito de los planes de trabajo, se tomará en cuenta con carácter definitivo o, en todo caso, si no corresponde la creación de una o más Áreas Naturales Protegidas en el lugar del sitio de estudio, la definición de los puntos y mapas que integran el Anexo que forma parte del presente Decreto Supremo, la misma que será categorizada en el marco de los deberes procesos participativos.
Con respecto al Decreto Supremo del año 2007 es necesario señalar al menos dos problemas importantes. Uno, tiene que ver con la ausencia de la consulta previa, sobre la que hemos adelantado comentarios, y otro, con la misma contradicción en el decreto al desproteger las cabeceras de cuenca.

Luis Alfaro Lozano nos hizo notar, en su declaración en la comisión^{350}, que en el Decreto Supremo del año 2007 se establece que deben ser protegidas todas las cabeceras de cuenca de la Cordillera del Cóndor. Revisando el decreto supremo encontramos que, en el artículo 4 inciso b, efectivamente se señala lo dicho por Alfaro. La importancia de las cabeceras de cuenca, por su valor ambiental, fue resaltada por él mismo en una reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor, el 19 de enero de 2007, reunión en la cual INRENA presenta su propuesta de categorización parcial de la zona reservada Santiago Comayá.{^{351}}

Si la propuesta de límites aprobada en el Decreto supremo es finalmente la que detalla el mismo licenciado Alfaro en la Reunión del 19 de enero del 2007; entonces, el mismo decreto se estaría contradiciendo al no proteger todas las cabeceras de cuenca de la Cordillera del Cóndor. Para explicarnos mejor, transcribimos lo que dice Luis Alfaro, según la minuta de la reunión, al sustentar su propuesta de categorización en la reunión del 19 de enero del 2007: "(...) Alfaro hizo referencia a dos áreas ubicadas en la cabecera del río Comayá, las cuales, si bien han quedado excluidas de la propuesta, en virtud de su valor ambiental (constituyen una especie de hoyas en donde confluyen las aguas de varios ríos y quebradas en la zona), cabría declararlas como zonas sensibles. Al ser preguntado por qué esas dos áreas no habían sido incluidas en la propuesta, el Lic. Alfaro explicó que se debía a que éstas no eran colindantes con las áreas categorizadas (...)"^{352}

^{351}Minuta de la II reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor, de fecha 19 de enero de 2007, entregada a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información Nº 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) Nº 3-0-A/58. En ésta participa Luis Alfaro Lozano como Intendente de Áreas Naturales protegidas de INRENA. (Anexo 12)
^{352}Minuta de la II reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor, de fecha 19 de enero de 2007, entregada a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información Nº 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) Nº 3-0-A/58. p.2. (Anexo 12)
Mapa que ilustra la propuesta inicial de INRENA
En este mapa se indica el recorte del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor del año 2007
No se explica por qué se ha previsto reducir los límites de La Zona Reservada Santiago Comaina en el Decreto Supremo del año 2007 que establece su categorización parcial como Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor y Reserva Comunal Tutnanai. Esta exclusión, decretada en el artículo 29, de un millón sesenta mil seiscientos setenta y dos hectáreas y ocho mil ochocientos metros cuadrados (1 060 672.88 ha.) no es explicada suficientemente en los considerandos, apenas se le menciona en un párrafo corto inmediatamente después de indicar que "los expedientes técnicos han sido elaborados sobre la base de diversos estudios técnicos y de un proceso participativo desarrollado a través de procesos de consulta (...)", diciendo que "(...) en el mismo proceso, se ha previsto excluir de la Zona Reservada Santiago Comaina, la superficie de un millón sesenta mil seiscientos setenta y dos hectáreas y ocho mil ochocientos metros cuadrados (1 060 672.88 ha.)".353

Sobre esto, por una parte, se estaría queriendo decir en el decreto que se realizó la consulta sobre la reducción, no sólo del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor, sino también de la Zona Reservada, lo cual al parecer no se hizo en esta oportunidad.354 Por otra parte, el Decreto estaría planteando un recorte de la zona reservada que iría en contra de lo establecido en el Plan Director de la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas,355 el cual señala que para establecer un área natural protegida se debe pasar por un proceso, cuyo primer paso es la determinación del valor biológico y urgencia de protección del área, un segundo paso es la elaboración del expediente técnico, y en el tercero se establece la zona reservada, a la cual luego de los estudios correspondientes se dará una categorización. Las zonas reservadas serían áreas de estudio que estarían en una situación provisional hasta su categorización. Tomando lo dicho en el Plan Director habría que preguntarse si ha cambiado la zonificación prioritaria, establecida en el documento "Diversidad biológica en el Perú: zonas prioritarias", antes de darse este decreto el año 2007.

Como es de esperarse, la conflictividad aumenta y las declaraciones y pronunciamientos se dan con mayor energía. Un ejemplo de ello es la: Declaración Unitaria de las comunidades indígenas Wampis Awajun del Río Santiago frente a la explotación de hidrocarburos en el lote 116 por la empresa Hocol S.A., el 20 de junio del 2007. Está dirigida al presidente Alan García, al Presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo, a la Presidenta del Congreso Mercedes Cabanillas, al Ministro de Energía y Minas y Ronald Ibarra del INDEPA/MIMDES. En ésta declaración se expresa el rechazo a estas actividades de exploración y explotación, demandan al Estado programas y proyectos que no atenten contra el medioambiente y los recursos naturales y solicitan diálogo directo para dar a conocer su propuesta de desarrollo.356

Otro ejemplo se puede ver en el Pronunciamiento de la comisión especial de unificación de las Organizaciones de Base Indígenas, por la defensa territorial de Con-

354 Debe recordarse que el Decreto, en el cual se amplía la zona reservada Santiago Comaina el año 2000 (D.S. N°029-2000-AG) señala en sus considerandos que la necesidad de la ampliación es acorde al proceso participativo desarrollado en la zona.
355 Vigente en esa época, pues acaba de aprobarse un nuevo Plan Director.
356 En: http://www.servindi.org/actualidad/2265
dorcanqui – Imaza, el 28 de marzo del 2008. En este documento, dirigentes, líderes, delegados y representantes de la sociedad civil; se pronuncian con respecto a la presencia de Perupetro y Hocol SAC y señalan que se está violando los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el Convenio 169 OIT, al darse en concesión sin consultar a las comunidades involucradas, mediante Decreto Supremo 066-2006, a la empresa Hocol SAC la explotación de petróleo en las provincias del Datem del Marañón, Condorcanqui y Bagua. 357

Señalan también que el lote 116 está superpuesto a la Reserva Santiago de Comalina, se rechaza los mecanismos de participación implementados por el gobierno para la exploración y explotación de hidrocarburos en tierras indígenas porque no respetan el Convenio 169 de la OIT. Se censura el Proyecto de Ley N° 840, “Ley de la Selva” por poner a la venta a favor de cualquier tercero grandes extensiones del bosque amazónico, asimismo se rechaza el proyecto de Ley 1992-2007. Denuncian: “(...) los verdaderos propósitos del paquete de leyes y normas desmembradas del territorio de los pueblos indígenas, expoliadas de los recursos humanos (...) hechos que la ciudadanía en pleno debe conocer y responder al racismo latente y expresada en los discursos del Presidente de la república y de la prensa de los sectores a los que sirven, quienes nos tildan de “Perros del Hortelano”. Finalmente desconocen los acuerdos y/o documentos que haya firmado el Señor Sarasara Andrea, asesor de la CONAP, quien se afirma ha negociado los derechos de los pueblos indígenas por intereses personales. 358

Paralelamente aparecen publicados en el Comercio los artículos del presidente García relacionados al “perro del hortelano”, haciendo referencia a que los pueblos indígenas “no comen ni dejan comer (…)”.

Asimismo, se dan intentos fallidos de adecuación al convenio 169 de la OIT, a través de reglamentos de participación ciudadana para las actividades de minería e hidrocarburos. Debe señalarse en este punto que el Ministerio de Energía y Minas al reglamentar sobre participación ciudadana en temas de Minería e Hidrocarburos, señalando en sus considerandos la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la necesidad de adecuarse a él, sin embargo no cumple con los requisitos de éste Convenio. La OIT en su observación de febrero del 2010, señala que los Decretos Supremos N° 012-2008-MEM y N° 020-2008-EM que regulan la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos y del subsector minería, respectivamente; no cumplen con los requisitos del Convenio, instando al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para adecuar la legislación y práctica nacional de conformidad con artículos 2,6,7 y 15 del Convenio.

Un ejemplo de los límites de estos reglamentos, lo constituye el evento Informativo del Lote 116, que se da en cumplimiento del Decreto Supremo 015-2006-EM y del Decreto Supremo 012-2008-EM. Este evento se llevó a cabo el 29 de marzo del 2008. Su desarrollo fue posterior a la suscripción del contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos y previo al inicio de las actividades de hidrocarburos, no constituyendo una consulta previa. 359

---

357 El decreto de creación de la Reserva Tuntanain ya anuncia que deberá ajustarse a lo que pase con el lote 116.
358 En: Documentos entregados por SAIPE a la comisión.
359 En: Documentos entregados por SAIPE a la Comisión.
Como corolario de este impulso a la inversión minera, que muchas veces deja de lado los derechos establecidos en el Convenio 169, llamó la atención a la comisión la celeridad con la que el Ministerio de Energía y Minas otorgó la autorización\textsuperscript{360} de la Dirección de Estudios Ambientales, dándole viabilidad a la exploración de la Empresa Minera Afrodita en la zona de la Cordillera del Cóndor, el 9 de diciembre del 2009 (a menos de un mes de haberse hecho la solicitud por parte de Afrodita); más aun cuando esta decisión se daba en una situación de tensión con los pueblos indígenas amazónicos. El viceministro argumentó que "(...)la concesión minera, donde se ubica Comaina Uno (...) al estar fuera del área natural protegida, en esta última oportunidad ya no se requirió opinión del SERNANP, puesto que este requisito se establece solamente cuando un trámite de declaración de impacto ambiental está dentro del área natural protegida."\textsuperscript{361}

\textsuperscript{360} Sobre la celeridad de los estudios de impacto ambiental, el Ex Vice Ministro de Energía y Minas, Felipe Isasi señala el 8 de junio del 2009 en La República, que su renuncia se debía a un cambio de políticas en el Ministerio para dar carta libre a Proyectos Mineros, señaló presiones a los funcionarios para aprobar con celeridad los estudios de impacto ambiental sin el debido cuidado ambiental y social.

IV.1.5. La actuación del Congreso de la República

Sólo el Congreso de la República podía dar respuesta a lo esencial de las 11 demandas que, desde el inicio del paro en agosto del 2008, planteaba la plataforma de lucha de los pueblos amazónicos. Tal es el caso de la derogación de determinados decretos legislativos (1015, 1073, 994, 1020, 1064, 1081, y 1090), la derogación de proyectos de ley (840, 1770, 1900, 1992 y 2133), y la modificación del Art.89\textsuperscript{362} de la Constitución.

Primer Paro Amazónico: El Congreso resuelve el conflicto

ACTA DE ACUERDO ENTRE EL PRESIDENTE DEL CONGRESO Y LOS REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZONICOS CON PARTICIPACIÓN DE LOS SEÑORES CONGRESISTAS DE DIFERENTES BANCADAS

En la ciudad de Lima, sede del Palacio Legislativo, a los veinte días del mes de agosto del año dos mil ocho, los representantes de los pueblos indígenas amazónicos del Perú y el Presidente del Congreso de la República, con la participación de los señores congresistas de diferentes bancadas asistentes, acuerdan lo siguiente:

1.- Levantar hasta las 15:00 horas del día de hoy la medida de fuerza adoptadas por la población indígena amazónica en diferentes partes del país.

2.- Luego de levantada la medida de fuerza a que se refiere el punto anterior, el Presidente del Congreso se compromete en convocar al Pleno del Congreso para el día viernes 22 de agosto del presente año, a las 9:00 horas, para debatir lo siguiente:

a) El Dictamen recabi en el Proyecto de Ley N° 2440, referido a la derogatoria de los Decretos Legislativos Nro. 1015 y 1073.

b) La conformación de una Comisión Multisectorial, con representación proporcional de los Grupos Parlamentarios, encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas, con participación de sus representantes.

3.- Promover un proyecto de modificación del Reglamento del Congreso de la República con el propósito de incorporar el procedimiento de consulta previsto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

4.- Gestionar ante el Poder Ejecutivo la derogatoria del Decreto Supremo N° 058-2008-PCM, que declara en estado de emergencia diferentes zonas del país.

Firman en señal de conformidad, a las doce horas del día veinte de agosto del año dos mil ocho...

El 20 de agosto del 2008 en la sede del Palacio Legislativo se firma el Acta de Acuerdo\textsuperscript{363} entre el Presidente del Congreso y los Representantes de los pueblos indígenas

\textsuperscript{363} Acta de Acuerdos (Anexo 38)
Sin embargo, cabe mencionar que el avance por concretar el compromiso número tres ha sido lento, pues hasta la fecha, un año y 8 meses después, la modificación del reglamento del Congreso para incorporar un procedimiento de consulta previa sigue pendiente.\textsuperscript{364}

Ese mismo día, en la Junta de Portavoces,\textsuperscript{365} fue el Presidente del Congreso quien hizo directamente el pedido de ejecutar estos acuerdos, al declarar ante el Pleno: “Yo le pido comprensión colegas, y les pido que apoyen para dispensar y hacer este debate el día viernes”. Al ser atendido esta pedido, se dispensó del proyecto de ley de derogación (de los decretos legislativos 1015 y 1073) del dictamen en Comisión.\textsuperscript{366}

El 22 de agosto del 2008 se aprueba con modificaciones el texto sustitutorio del Proyecto de Ley 2440/2007-CR, contenido en el dictamen en mayoría de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en virtud del cual se propone derogar los decretos legislativos números 1015 y 1073.\textsuperscript{367}

| Proyecto 2440 Ley que deroga los decretos legislativos núms. 1015 y 1073 y restituye la vigencia de los artículos 10 y 11 de la ley num. 26505 Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional de las comunidades campesinas y nativas.\textsuperscript{368} |
|---|---|---|---|
| SI | NO | Abst. | Sin Rpta. |
| PAP | 0 | 27 | 0 | 0 |
| PN | 20 | 0 | 0 | 0 |
| N-UPP | 15 | 0 | 0 | 0 |
| UN | 13 | 0 | 0 | 0 |
| F | 9 | 0 | 0 | 1 |
| AP | 5 | 0 | 0 | 0 |
| ESP | 3 | 2 | 0 | 0 |

Comisión Especial Multipartidaria para evaluar y recomendar los lineamientos y las políticas destinadas a brindar solución a la problemática de los pueblos indígenas amazónicos: Postergación del debate.

El 11 de setiembre 2008, se admite a debate y se aprueba la moción 5191 (con 86 votos a favor; ninguna objeción y una abstención), que propone conformar una Comisión Especial Multipartidaria para evaluar y recomendar los lineamientos y las

\textsuperscript{364} El avance en esta materia se limita a un pre-dictamen establecido en los proyectos N 3344/2009-CR y 3749/2009-CR por la Comisión de Constitución y Reglamento.

\textsuperscript{365} Transcripciones de la Junta de Portavoces (Anexo 39)

\textsuperscript{366} Se contaba con un predictamen de la Comisión de Pueblos, y faltaba opinión de la Comisión Agraria.

\textsuperscript{367} Se restituye la vigencia de los artículos números 10 y 11 de la Ley N 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

\textsuperscript{368} Votaciones en el Pleno del Congreso de la República (Anexo 40)
políticas destinadas a brindar solución a la problemática de los pueblos indígenas amazónicos y comunidades campesinas de la sierra. La propuesta de crear esta Comisión es también resultado del Acta de Acuerdo firmado el 20 de Agosto. Tres fueron los principales objetivos establecidos para esta comisión:

1. Analizar si los decretos legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo vulneran los derechos de los pueblos indígenas.
2. Promover la implementación de la consulta previa en el Reglamento del Congreso
3. Evaluar y recomendar algunas políticas públicas aplicables a los pueblos indígenas

Dada la urgencia con la cual se quería resolver el conflicto relacionado a los decretos legislativos, la Comisión prioriza la elaboración del primer informe, y el 19 de diciembre del 2008, aprueba en sesión de la Comisión, el Informe sobre los decretos legislativos. Este informe es emitido el 13 de enero del 2009 a la Presidencia del Congreso, pero recién fue debatido en el Pleno el 7 de mayo del 2009. A lo largo de este periodo la Comisión Multisectorial remite diversas solicitudes a la Presidencia del Congreso para que el Informe sea puesto en la Agenda del Pleno. Por cuatro meses, mientras las comunidades nativas vuelven a ocupar las carreteras, el informe y el debate en torno a los decretos legislativos sigue sin ocupar un espacio en el Pleno.

Por otro lado, se dilata a su vez el debate del Informe sobre la Consulta Previa, aprobada en el seno de la Comisión Multipartidaria el día 27 de mayo del 2009 y presentado en el Pleno el día 16 de diciembre de este mismo año. A pesar del envío de 7 cartas solicitando poner el informe en la agenda del Pleno, a pesar de los hechos ocurridos el día 5 de junio en la Ciudad de Bagua, e ignorando una de las demandas fundamentales de la protesta amazónica, el informe de la Consulta Previa de la Comisión se discute 6 meses después de su aprobación en la Comisión.

"Mesa de Diálogo" en el Congreso

El 12 de noviembre del 2008, en el marco del diálogo entre el Presidente del Congreso y la Cumbre Amazónica, se formó una Mesa de Diálogo (en el Congreso de la República).

---

369 (Anexo 19)
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2008-2009
PRIMERA LEGISLATURA

ACTA DE SESIÓN DE INSTALACIÓN MESA DE DIÁLOGO PARA EVALUAR Y
ANALIZAR DE MANERA URGENTE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1064, 1080,
1081, 1089 Y 1090

MIÉRCOLES 12 DE NOVIEMBRE DE 2008
SALA BASADER

En Lima, a las 10:30 horas del miércoles 12 de noviembre de 2008, se inicia la sesión de
instalación de la Mesa de Diálogo encargada de evaluar y analizar de manera
urgente los Decretos Legislativos 1064, 1080, 1081, 1089 y 1090.

Se procedió a tomar lista y con la presencia de los congresistas José Vargas
Fernández, Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Congresista
Daniel Abugattas Majul, Presidente del Grupo de Trabajo encargado de revisar los
decretos legislativos, Congresista Roger Najar Kokaly, Presidente de la Comisión de
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, Congresista Gloria
Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión Multipartidarla encargada de evaluar y
analizar los problemas de la Comunidades Campesinas y Nativas, Congresista de la
República Juan David Perry Cruz, y los representantes de la Cumbre Amazónica,
Señores Víctor Fernández Barra, Eva Matute Panaico y Alexander León Yupanqui.

Se dio lectura al Oficio N° 0375-2008-2009-PR-CR-gd, del 11 de noviembre de 2008,
del Presidente del Congreso de la República, por el cual se comunica al Presidente del
Consejo de Ministros la decisión de conformar la presente Mesa de Diálogo.

Seguidamente el señor coordinador declaró instalada la Mesa de Diálogo para evaluar y
analizar de manera urgente los Decretos Legislativos 1064, 1080, 1081, 1089 y 1090.

Se aprobó por unanimidad.

Se otorgó el uso de la palabra a los miembros de la Mesa de Diálogo y expresó su
agradecimiento y brevemente señaló cuáles eran los objetivos de este grupo de trabajo.

Siendo las 13:13... se dispuso levantar la sesión.

Se deja constancia que la transcripción de la versión magnetofónica de la sesión, forma
parte integrante de la presente Acta.

La sesión de instalación de la Mesa de Diálogo se llevó a cabo el 12 de noviembre del 2008.
Este grupo de trabajo, que dispuso de apenas 15 días para trabajar y después de 5 reuniones concertadas, formuló un informe firmado por los asesores de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, por el Despacho del Congresista Perry Cruz, del Coordinador de la Cumbre Amazónica, y del asesor de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar la problemática de los Pueblos Amazónicos, el día 2 de diciembre del 2008. Dicho informe recomendó la derogación de los decretos legislativos en cuestión, y fue entregado al Coordinador del grupo de trabajo, el Congresista Vargas. Posteriormente, el Congresista Najar Kokally lo remitiría al Presidente del Consejo de Ministros (mediante Oficio N 495-2008-2009/CPAAAAE-CR). Sin embargo, su contenido nunca fue debatido en Comisión, en el Pleno o en alguna otra instancia donde pudiese haber tenido una repercusión positiva para la solución del conflicto, lo que revela una clara falta de interés en darle relevancia a este informe.

**Suspensión de Reglamentación de Decretos Legislativos**

El 4 de diciembre del 2009 la Comisión Especial Multipartidaria presidida por Gloria Ramos emite la Moción N° 6366, solicitando exhortar a la Presidencia del Consejo de Ministros que recomiende suspender la Reglamentación de los Decretos Legislativos N° 1020, 1064, 1080, 1075, 1089, 1090 y suspender la aplicación de los decretos legislativos N° 994 y 1081, hasta que la Comisión Multipartidaria presente su Informe Final. La reglamentación se percibe como una acción que debilita el trabajo de la Comisión y pone en riesgo las relaciones con las comunidades y organizaciones nativas.

A pesar de estos pedidos reiterativos y de una situación de conflicto latente, la moción no pasa al Pleno y los decretos siguen reglamentándose. Esta omisión sumada a iniciativas frustradas como la “Mesa de Dialogo” antes descrita, tiene consecuencias concretas. Para el 8 y 9 de febrero se decide en el Consejo de Coordinación Nacional de AIDESEP, realizada en la ciudad de Bagua, declararse en estado de movilización.

**Modificación del Decreto Legislativo 1090**

El 13 de enero del 2009, la Ministra de Comercio y Turismo, Mercedes Aráoz, junto a los Ministros de Justicia, Ambiente, Agricultura, y Salud, presentaron dos proyectos de ley, 2958/2008-PE y 2959/2008-PE, que modificaban el contenido de seis decretos legislativos (1075, 1076, 1092, 1072, 1074, 1090); iniciativas que en la Junta de Portavoces fueron dispensadas de Comisiones. Dichos proyectos son respaldados por congresistas del partido oficialista, del fujimorismo y de Unidad Nacional, y rechazados por miembros de la bancada nacionalista, del grupo parlamentario Compromiso Democrático, y del Bloque Popular, debido a dos críticas fundamentales. La primera es el apresuramiento con la cual se quiere aprobar dichos proyectos sin la revisión técnica pertinente a través de las Comisiones Ordinarias correspondientes. La segunda, relacionada al decretos legislativo 1090, es la...

---

370 Desde octubre del 2008, la Comisión Especial Multipartidaria emite una serie de comunicaciones tanto al Presidente del Congreso como al Presidente de Consejo de Ministros, expresando preocupación por la creación de reglamentos de los decretos legislativos que son materia de análisis de la Comisión (Anexo 41).
falta de una propuesta de cambios sustanciales que permitan dar solución a las preocupaciones de las comunidades indígenas.

Cabe resaltar que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 16 de diciembre aprobó un dictamen favorable sustitutorio recaído en los proyectos de ley N° 1294/2006-CR, 1304/2006-CR y 2691/2008-CR que propone una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Este proyecto cuya elaboración contó con la participación de la sociedad civil a través de reuniones y audiencias públicas, hasta el 13 de enero no había pasado a la agenda del Pleno. Varias intervenciones en el debate hacen alusión a este proyecto como una mejor y más consensuada alternativa que, sin embargo, no es tomada en cuenta.

**Un Diálogo Frustrado**

El 22 de abril del 2009, el Presidente del Congreso, mediante Oficio N° 0939-2008-2009-PR-CR, dirigido a Alberto Pizango, se compromete a formar un grupo de trabajo entre representantes de AIDESEP y asesores del Congreso para discutir y elaborar un informe en relación al Proyecto de Ley N° 3185/2008/CR, que propone la exclusión de los pueblos indígenas amazónicos, comunidades campesinas y nativas de los alcances de los Decretos Legislativos cuestionados.\(^{371}\)

Esta iniciativa no prospera y AIDESEP decide retirar a su asesor de la comisión.\(^{372}\) No obstante, los asesores del Congreso elaboran el informe respectivo. Entre los puntos más resaltantes de este informe, llama la atención una conclusión respecto al decreto legislativo 1090 que afirma: "el pedido formulado por las comunidades nativas ha sido debidamente acogido por el Congreso de la República, en Ley 29317\(^{373}\)." Ante la situación de conflicto y la demanda de las comunidades indígenas de derogar el decreto legislativo 1090, evidentemente, la modificatoria de este decreto, al cual se hace referencia (Ley N° 29317), no recogió el pedido de las comunidades.

**El Primer Debate en el Pleno: Informe sobre los decretos legislativos**

El 7 de mayo del 2009, la Junta de Portavoces, con los votos favorables de la Bancada Nacionalista, la Fujimorista, Unidad Nacional, Unión por el Perú, y Bloque Popular, decide ampliar la agenda programada para el día 7 de mayo, incluyendo el primer Informe de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas presidida por la congresista nacionalista Gloria Ramos, que recomienda la derogación de los decretos legislativos 994, 1064, 1080, 1081, 1090, 1083, 1060 y 995. El informe se aprueba, pero, dado que el texto no es vinculante, se decide que la Comisión de Constitución y reglamento del Congreso, encargada del Control Político de los decretos legislativos, tendrá un plazo perentorio de 15 días, computados desde la

---

\(^{371}\) Nos. 994, 1064, 1020, 1080, 1089, 1090, 1060 y 995, dictados en el marco de la Ley autoritativa N° 29157, así como de los alcances de la Ley N° 29358, Ley de Recursos Hídricos.

\(^{372}\) El 23 de abril, mediante Carta N° 193-AIDESEP-2009, Alberto Pizango sostiene que, en la reunión concertada entre los asesores del Congreso y el representante de AIDESEP, se acordó excluir a los pueblos indígenas únicamente del decreto legislativo 1020.

\(^{373}\) Informe Técnico elaborado de manera conjunta por los asesores de las Comisiones Agraria y de Constitución, sobre el Proyecto de Ley N° 3185/2008-CR (Anexo 42)
aprobación del informe de la Comisión Multipartidaria, para entregar al Pleno del Congreso el dictamen o informe correspondiente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos.

Dilatación del Debate del Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento

En la Junta de Portavoces, el día 11 de mayo, Fredy Otárola, portavoz de la Bancada Nacionalista, solicita que los proyectos de ley 2588 y 2585, que derogan los decretos legislativos cuestionados por las comunidades indígenas, sean exonerados de comisiones. Resalta la responsabilidad que tiene el Congreso de prevenir cualquier tipo de enfrentamiento, tomando conciencia de la gravedad y la urgencia del tema. Dicha propuesta es rechazada ya que no se llega a la cantidad de votos necesarios para que proceda. Solo el Nacionalismo y Alianza Nacional votaron a favor.

El 19 de mayo se aprueba en la Comisión de Constitución un Informe que concluye la inconstitucionalidad del decreto legislativo 1090, y recomienda su derogación. El 20 de mayo el Partido Nacionalista propuso sin éxito en el Pleno la discusión urgente de este dictamen, pero de acuerdo al Presidente del Congreso, el documento de la Comisión de Constitución aún no se había emitido a la Junta de Portavoces de manera “oficial”.

A pesar de haberse presentado, no se incluyó en la agenda del Pleno del el 21 de mayo la discusión de la derogación del decreto legislativo 1090. Este constituye la primera postergación del debate. El partido nacionalista exige priorizar el debate en la agenda, pues la resolución de la problemática amazónica era de particular urgencia. Ante señales de protesta (pancartas), el Presidente del Congreso suspende por 15 minutos el Pleno para reunirse con la Junta de Portavoces. Al retomar la sesión, se vota para ratificar o cambiar la agenda. Finalmente, se ratifica la agenda y se aborda la discusión sobre el tema.

La segunda postergación del debate en el Pleno se da el 28 de Mayo. En esta sesión supuestamente dedicada a analizar una posible derogación del decreto legislativo 1090, se expone la posibilidad de emitir una moción previa que plantea la suspensión del debate hasta obtener los resultados de la Mesa Multisectorial del Ejecutivo. Esta propuesta despista reacciones diversas. Mientras algunos aluden a la necesidad de respetar la opinión técnica de la Comisión de Constitución (que apoya la derogación), otros exigen que no se abduzca la labor de control político que debe asumir el Congreso. Asimismo, se presenta una carta N 279-AIDESEP-2009 remitida por el Presidente de AIDESEP pidiéndole al Congreso que debata la derogación del decreto con independencia de la labor que viene realizándose en las mesas de diálogo. Por último, como respuesta a una intervención del Congresista Werner Cabrera, Velásquez Quesquén anuncia después de una breve reunión con la Junta de Portavoces, la postergación de la discusión ante la negativa del congresista Cabrera de retirar sus afirmaciones consideradas por el Presidente del Congreso, defensivas. La Presidencia sostiene que no existen las condiciones para que continué el debate.
La tercera y más perjudicial postergación del debate, se da el 4 de junio. El congresista Mulder Bedoya planteó una cuestión previa, que proponía suspender el debate de la derogación del DL 1090 hasta tener dictamen de la Mesa Multisectorial del Poder Ejecutivo. Dicha moción se votó a los pocos minutos de haberse iniciado la sesión, con la presencia de 70 congresistas. A pesar de las interrupciones, las intervenciones y los pedidos de debatir el dictamen de la Comisión de Constitución, el Presidente del Congreso reitera la necesidad de ceñirse a la agenda establecida. Cabe mencionar que este mismo día la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el DL 1064.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cuestión Previa para que se suspenda el debate del proyecto de ley 3289 que deroga el decreto legislativo Nº 1090 que aprueba la ley forestal y de fauna silvestre hasta que la Comisión Multisectorial Conformado por los representantes del Poder Ejecutivo</th>
<th>SI</th>
<th>NO</th>
<th>Abst.</th>
<th>Sin Rpta.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>PAP</td>
<td>29</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>PN</td>
<td>0</td>
<td>13</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>UPP</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>BP</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>F</td>
<td>4</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>AP</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>ESP</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>AN</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>No agrupado</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

El 10 de junio se discute en el Pleno tanto el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución que postulaba derogar el decreto legislativo 1090 como el proyecto de ley Nº 3329 de la bancada Fujimista, que planteaba su suspensión. Transcurridos 5 días desde los trágicos hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, se plantean diversas soluciones a las demandas de las comunidades indígenas, al modelo de desarrollo que se implementa en el país, y también hipótesis sobre las causas detrás del conflicto. El congresista Aurelio Pastor propuso una cuestión previa para que se vote primero por la suspensión del decreto legislativo. El resultado de la votación favoreció dicha suspensión. Con esta votación culmina la sesión del Pleno. Según los medios, la suspensión pudiera haberse acordado fuera del Congreso, en una reunión en la casa de Lourdes Flores la noche anterior.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Proyecto 3329. Ley que suspende la vigencia del decreto legislativo Num. 1090 y de la Ley Num. 29317 y repone la vigencia de la ley Num. 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.</th>
<th>SI</th>
<th>NO</th>
<th>Abst.</th>
<th>Sin Rpta.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>PAP</td>
<td>31</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>PN</td>
<td>0</td>
<td>21</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>UPP</td>
<td>0</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>BP</td>
<td>1</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>10</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>
**El 11 de junio** ante la protesta de los integrantes del partido nacionalista, quienes ocupaban el centro del hemiciclo, el Presidente del Congreso propone suspender a los congresistas involucrados. No habiendo quórum se posterga dicho debate.

Al reanudarse la sesión se acuerda la propuesta formulada por la Presidencia del Congreso que suspende por 120 días a los congresistas del grupo Parlamentario Nacionalista, Supire de Conde, Supa Huamán, Obregón Peralta, Galindo Sandoval, Cajahuanca Rosales, Huancahuari Páucar y Vásquez Rodríguez. Se amonestan públicamente a los congresistas Santos Carpio, Urquizo Magia, Cabrera Campos, Silva Díaz, Espinoza Cruz, Otárola Peñaranda, Ordóñez Salazar, Mayorga Miranda, Isla Rojas, Ruiz Delgado y Vilca Achata.

**El 15 de junio** se aceptan las mociones 7684 y 7704 y con 84 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones se acuerda conformar una comisión de investigación sobre los hechos acontecidos en Bagua. Habiendo pasado casi dos semanas desde los hechos acontecidos en Bagua, el **18 de junio** la Junta de Portavoces recibe en relación a la posible derogación del decreto legislativo 1090 a Mercedes Araoz, Ministra de Comercio Exterior y Turismo, y Rosario Fernández, Ministra de Justicia, para expresar textualmente "(...) nuestro aprecio, nuestro agradecimiento sincero a quienes la semana pasada, además, los señores de la bancada de Unidad Nacional y los Fujimoristas, nos manifestaron y nos dieron expresamente su apoyo. Lo agradecemos" (Fernandez: Junta de Portavoces: 18 de junio del 2009).

En el Pleno, se votó a favor de la moción de interpelación de Yehude Simon y también de Mercedes Cabanillas, con 59 votos a favor, dos en contra y 31 abstenciones (apristas). Algunos congresistas argumentan que con la conformación de una comisión investigadora la interpelación no sería necesaria. El Pliego interpelatorio incluye una sola pregunta: ¿quién es el mas alto funcionario que ordenó la intervención de la Policía Nacional del Perú (Dinaes), a efecto de desalojar la zona denominada Curva del Diablo de la provincia de Bagua Chica, del departamento de Amazonas, el día 5 de junio del 2009?

Interpelación a Mercedes Cabanillas y Yehude Simon se llevó a cabo el 25 de junio pero ninguno de los dos interpelados, contestó la única pregunta formulada.

El 30 de junio se votó la moción de censura, que fue desestimada en ambos casos. En el de Yehude Simon, con 56 congresistas a favor, 32 en contra y 11 abstenciones. En el de Mercedes Cabanillas, con 44 a favor, 34 en contra, 9 abstenciones. Recordamos que se requieren por lo menos 61 votos para la aprobación de una censura.

Evaluando la Constitucionalidad de los Decretos Legislativos

Grupo de Trabajo de Legislación Delegada, Decretos de Urgencia y Trata
dos Ejecutivos de la Comisión de Constitución y Reglamento\footnote{Transcripciones de la Comisión de Constitución y Reglamento (Anexo 43)}

El día martes 16 de setiembre del 2008 en la Comisión de Constitución se aprueba por mayoría la designación del Congresista Daniel Abogattas Majluf como Coordinador del Grupo de Trabajo encargado del estudio de los Decretos de Urgencia, Decretos Legislativos y Tratados Internacionales, integrado por los Congresistas Aurelio Pastor Valdiviezo y Víctor Andrés García Belaunde, que como parte de los objetivos de la Comisión, evaluarán la constitucionalidad de los decretos legislativos elaborados por el Poder Ejecutivo al amparo de la Ley Autoritativa Nº 29157. Lo que sucedió dentro de esta instancia es crucial para entender cómo y porque se dilató la evaluación de los decretos legislativos y la derogación de aquellos considerados inconstitucionales.

El 17 de marzo del 2009, en sesión de la Comisión de Constitución, el Congresista Daniel Abogattas informa que a pesar de que hasta la fecha 42 decretos legislativos habían sido evaluados y sus informes remitidos a los demás miembros del
subgrupo, se habían recibido pocas respuestas, y se había obstaculizado el paso de los informes a la Presidencia de la Comisión de Constitución para su debate respectivo. Varios de los informes sobre los decretos legislativos cuestionados por las comunidades amazónicas (N° 1064, 1081, 1089, 1090) ya habían sido elaborados para diciembre del 2008 y remitidos a los demás miembros. Sin embargo, seis meses después de haberse instalado el Grupo de Trabajo, sólo se habían remitido mediante oficio a la Presidencia de la Comisión 28 informes firmados por los tres congresistas miembros del subgrupo. De estos 28 informes, sólo se habían discutido y aprobado en Comisión 11 de los mismos. Ante esta situación en la sesión de la Comisión del 17 de marzo se discute qué medidas tomar, de tal forma que al 25 de marzo, con el propósito de dar celeridad a la presentación de los informes del Grupo de Trabajo ante la Comisión, se le remite a los Congresistas Pastor Valdiviezo y García Belaunde, los oficios N° 028-2009/DAM/CR y N° 029-2009/DAM/CR informando que se aplicará un plazo de 7 días hábiles para la revisión, suscripción o formulación de observaciones a los informes remitidos por la Coordinación del Grupo. A partir de los 7 días hábiles los informes elaborados serían remitidos a la Presidencia de la Comisión de Constitución para su consideración en la agenda de las sesiones.

A raíz de la nueva modalidad de trabajo establecido por el Coordinador del Subgrupo, a partir del 16 de abril del 2009 se suma un total de 30 informes en minoría firmados por el Congresista Daniel Abugattas y entregado a la Presidencia de la Comisión de Constitución. Entre estos encontramos los informes en minoría relacionados a los decretos legislativos cuestionados por los indígenas amazónicos (N° 994, 1064, 1081, 1083, 1085, 1090).

Lo sorprendente del manejo de este tema en la Comisión de Constitución es que no se discutió ningún decreto legislativo considerado anticonstitucional antes del 19 de mayo, fecha en la que, por presión de la sesión del Pleno del día 7 de mayo, los congresistas se vieron obligados a poner en agenda los informes relacionados a los decretos legislativos 1090, 994, 995, 1060 y 1064. En dicha Comisión el día 19 de mayo, se producen dos hechos que llaman la atención. El primero, la dilatación de la discusión pendiente al anteponer un pedido formulado en el Orden del Día, priorizando su debate. Su autor solicita reiteradas veces, como también otros miembros de la comisión, que no se distraiga la atención del debate pendiente sobre los decretos legislativos en cuestión. Una segunda observación y sin duda de mayor importancia es que, al iniciar la sesión, el Presidente de la Comisión afirma que a pesar de que los decretos legislativos sometidos al debate cuentan con sólo informes en minoría, firmados por el Congresista Abugattas, estos se pondrían en debate.

En el debate del Informe en Mayoría que sostiene la Constitucionalidad del Decreto, el Congresista Aurelio Pastor argumenta que el decreto legislativo N° 1090 "es una ley regular, que toca aspectos que tienen que ser tratados a través de leyes regulares". En el debate hay posicionares encontradas entre quienes pretenden

375 Oficios e Informes elaborados por Daniel Abugattas, Coordinador del Grupo de Trabajo encargado del estudio de los Decretos de Urgencia, Decretos Legislativos y Tratados Internacionales. (Anexo 44)
376 Cabe mencionar que de acuerdo al Reglamento del Congreso, para debatir un informe, se debe poner primeramente en discusión un informe aprobado en mayoría y posteriormente uno (si es que hubiese) en minoría.
derogar la norma, quienes abogan por su modificación mediante proyectos de ley a posteriori, y unos pocos que proponen someterla a discusión de las mesas de diálogo. Habiéndose votado a favor del Informe en Minoría, se da por terminada la sesión y se dejan los demás decretos legislativos cuestionados para un futuro debate. El informe del decreto legislativo 1090 pasa a la Junta de Portavoces para ser colocado en la agenda del Pleno.

El 26 de mayo, después de un largo debate sobre la formalidad que impide la discusión de dos informes en minoría se pone en agenda el debate sobre un informe en minoría firmado por Daniel Abugattas y otro firmado y presentado el día anterior, por Aurelio Pastor. Finalmente se apoya la derogación del decreto legislativo 994 y se aprueba el informe de Daniel Abugattas.

En la sesión del 9 de junio en la cual se esperaba debatir el decreto legislativo 995, el Congresista Del Castillo Gálvez plantea una cuestión previa para suspender el debate de los decretos legislativos, acatando la decisión del pleno del día 4 de junio de esperar los resultados de la mesa de diálogo encabezada por el Poder Ejecutivo. Esta postergación sería de 48 horas. El Congresista Mulder expresa su preocupación por la discusión de la constitucionalidad de los decretos en tanto que considera que solo serviría para "atizar el elemento confrontacional al interior de las soluciones políticas". Este argumento llama la atención, pues al haber transcurrido casi un año desde la publicación de los decretos legislativos, la Comisión estaba muy atrasada en la evaluación de los mismos. El 4 de junio del 2009, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el decreto legislativo 1064. Ante este tipo de situación resulta inusual que la Comisión de Constitución no emitiera dictamen alguno.

Esta dilatación del debate se extiende a la siguiente legislatura, ya que las actas aprobadas entre agosto y diciembre del 2009 muestran que no fue hasta el 8 de setiembre cuando se discutió y aprobó por unanimidad el decreto legislativo 1066.

Por otro lado son 10 los Proyectos de Ley de Derogación de los decretos legislativos en cuestionamiento que han ingresado a la Comisión de Constitución, pero nunca fueron debatidos ni dictaminados.


III. El 25 de julio del 2008, el grupo parlamentario nacionalista, otros autores del partido diferentes a los del proyecto de ley anterior, presenta el proyecto de ley 02588/2007-CR que tiene como propósito derogar el decreto legislativo 1064. Es decretado a la Comisión Agraria y a la Comisión de Constitución. El presidente de la Comisión de Pueblos Andinos pide el proyecto. Se mantiene en estas comisiones sin dictamen hasta el 18 de junio del 2009, cuando es dispensado de ellas, y debatido en el Pleno.

IV. El 2 de marzo del 2009, un grupo multipartidario presenta la ley 03049/2008-CR que propone derogar el decreto legislativo 1064 y restituir la vigencia de la Ley N° 26505. Es decretado a la Comisión de Constitución y Comisión Agraria el 3 de marzo y pedido por el presidente de la Comisión de Pueblos Andinos el 4 de marzo. El proyecto de ley no recibe dictamen en ninguna de las Comisiones y el 18 de junio es dispensado de ellos para ser discutido en el Pleno.

V. El 30 de abril del 2009 el grupo parlamentario nacionalista presenta un proyecto legislativo 03225/2008-CR que busca derogar los decretos 1090 y 1064. El nacionalismo ya había propuesto un ley idéntica el año anterior y de la misma forma, la ley es decretada a la Comisión de Constitución y Comisión Agraria. El proyecto de ley no recibe dictamen en ninguna de las Comisiones y el 18 de junio es dispensado de ello para ser discutido en el Pleno.

VI. El 13 de mayo del 2009 el grupo parlamentario nacionalista presenta el proyecto de ley 03262/2008-CR que busca derogar los decretos legislativos 994, 1020, 1064, 1081, 1083, 1089 y 1090. Este proyecto es decretado a la Comisión de Constitución y Comisión Agraria. El proyecto de ley no recibe dictamen en ninguna de las Comisiones y el 18 de junio es dispensado de ello para ser discutido en el Pleno.


VIII. El 21 de abril del 2009 el grupo multipartidario (firmado principalmente por Congresistas Nacionalistas) presento el proyecto de ley 03185/2008-CR que tenía como propósito excluir a los pueblos indígenas amazónicos, comunidades campesinas y nativas de los alcances de los Decretos Legislativos Nos. 994, 1064, 1020, 1080, 1089, 1090, 1060 y 995, así como de los alcances de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos. Fue decretada a la Comisión de Pueblos Andinos y a la Comisión Agraria. El 28 de abril fue retirado por su autor.

IX. El 10 de junio del 2009 el grupo parlamentario Alianza Parlamentario presentó el proyecto de ley 03332/2008-CR, que propo-
ne derogar los decretos legislativos 994, 995, 1060, 1064, 1080, 1081, 1083 y 1090. Es decretado a la Comisión de Constitución, y dispensado de dictamen el 18 de junio para ser debatido en el Pleno.

X. El 17 de junio del 2009 el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley 03340/2008-PE, que propone derogar los decretos legislativos 1090 y 1064. Es decretada a la Comisión de Constitución y el 18 de junio dispensado de dictamen y debatido en el pleno.

Asimismo son 3 los proyectos de ley remitidos a la Comisión de Constitución relacionados al control político de la delegación de facultades

XI. El 2 de julio del 2008 el grupo parlamentario Nacionalista/Unión por el Perú, presentaron el proyecto de ley Nº 02548/2007-CR, que tuvo como objetivo modificar el artículo 2 de la ley 29157, para establecer que el control constitucional de los decretos legislativos esté a cargo de las Comisiones Ordinarias del Congreso (correspondiente a la materia de su competencia). Este proyecto fue dispensado del trámite de comisión y se le dio prioridad en el debate el 2 de julio del 2008. El 9 de septiembre del 2008 pasa a la Comisión de Constitución.

XII. El 22 de mayo del 2008, a través del proyecto de ley Nº 02439/2009-CR, el grupo parlamentario nacionalista propone sustituir el artículo 3º y agregar los artículos 4º y 5º en la Ley Nº 29157. Dichos cambios le da mayor posibilidad de acción a la Comisión Multipartidaria encargada de la revisión previa de los decretos. El art 4º estipula que los DL entrarán en vigencia 30 días después de su publicación en El Peruano para que la comisión multipartidaria se pronuncie al respecto. Este obtuvo dictamen negativo de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el 16 de septiembre del 2009, pero no obtuvo dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento.

XIII. El 25 de junio del 2008, el proyecto de ley Nº 02541/2007-CR, suscrito por el Grupo Parlamentario Nacionalista, propone modificar el artículo 90 del reglamento del Congreso, para reglamentar cuando se discute en el Pleno el informe emitido por la Comisión de Constitución y Reglamento sobre decretos legislativos (a los 15 días de haberse presentado al Presidente del Congreso). Dicha iniciativa fue delegada a la Comisión de Constitución y Reglamento el 4 de julio del 2008, pero no ha tenido dictamen aun.

Se pide en algunas ocasiones que se debata el Proyecto de Ley Nº 0254/2007-CR, que propone un cambio en el artículo 90 del Reglamento sobre el procedimiento de control sobre la legislación delegada, ampliando el plazo estipulado en el reglamento. En este sentido, es necesario diseñar algunas modificaciones en el Reglamento del Congreso de la República para poder mejorar y perfeccionar el sistema de Control Político a las facultades delegadas al Poder Ejecutivo. En este sentido, se debe hacer un esfuerzo por hacer que dicho proceso sea más eficiente y sobre todo, que
sea priorizado en el debate, tanto del Pleno como de la misma Comisión de Constitución.

Participación Parlamentarios Nacionalistas

A lo largo del Conflicto Amazónico, los parlamentarios nacionalistas, asumieron a un rol protagónico en la representación de las comunidades indígenas en protesta, tanto dentro de la esfera del poder legislativo, como ante diversas instituciones del poder ejecutivo. Por medio de oficios remitidos a diversas instituciones del estado, de sus intervenciones en el Pleno y del contacto directo que establecieron con las comunidades, la bancada nacionalista, y algunos congresistas en particular (Maslucán Culqui, Espinoza Cruz, Cajahuanc Rosales y Vasquez Rodríguez, Otárola Peñaranda), se comprometieron en manifestar la importancia de los hechos que acontecían en la amazonía.

En el Pleno del Congreso se intervino en numerosas oportunidades, a favor de priorizar el debate de diversos dispositivos legales que buscaban poner fin a la protesta indígena. Periódicamente, los Congresistas Nacionalistas anunciaban la tragedia que se perfilaba con la radicalización de la protesta, y la posición del Gobierno. En esta línea, los Congresistas remitieron diversos oficios para acelerar la puesta en agenda de los proyectos de ley que proponían la derogación de los decretos cuestionados por las comunidades indígenas, tanto al mismo Presidente del Congreso, como a los Presidentes de las Comisiones Agraria y Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

En relación al desarrollo mismo del dialogo entre el Estado y las comunidades, se remitieron oficios a la Presidencia del Consejo de Ministros solicitando información sobre el proceso de dialogo y en relación a la aplicación de los acuerdos arribados el 20 abril del 2009 (Primera Sesión de la Comisión Multisectorial). Asimismo, a la Defensoría del Pueblo, al Presidente del Consejo de Ministros y a la Fiscal de la Nación. El Congresista Maslucán, remitió oficios expresando su preocupación por la declaración del Estado de Emergencia (Decreto Supremo N° 027-2009-PCM), exhortando la necesidad de actuar “respetando la Constitución y los derechos fundamentales de las personas”, entre otras consideraciones.

En general, al rol de los Congresistas Nacionalistas, en particulares el de los Congresistas Maslucán Culqui, Espinoza Cruz, Cajahuanc Rosales, Vásquez Rodríguez y Otárola Peñaranda se caracterizó por ser la de un puente entre las instituciones del Estado y las comunidades indígenas, constituyendo una voz de alarma, que de haberse escuchado y tomado en cuenta, quizás otro hubiese sido el resultado de la Protesta Amazónica.
IV.1.6. La actuación del Poder Ejecutivo en relación al conflicto de Bagua:
La Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia de Consejo
de Ministros, el Ministerio de Ambiente y el INDEPA

Con objeto de superar la situación generada por el Paro del 2008 se establecieron algunas instancias de dialogo en las cuales participaron representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y de las Comunidades Indígenas.

Estas mesas de diálogo se iniciaron el 11 de julio del 2008, tras las protestas en Madre de Dios, con la conformación de una comisión de alto nivel del Poder Ejecutivo, en la que participaron representantes del Congreso y de la Defensoría del Pueblo. La comisión concluyó con una serie de acuerdos que revelan la gran preocupación de las comunidades indígenas respecto a los decretos legistas pro-
mulgados al amparo de la Ley N° 29157. Los acuerdos incluyeron la revisión del proyecto de Ley N° 2133, el compromiso de estudiar la modificación de los Proyectos de Ley N° 1080, 1770, 1900, y 1992, de garantizar la no afectación del DL 1089 en la titulación de los territorios de las comunidades nativas, en analizar (por parte del Ministerio de Agricultura) la situación jurídica de los bosques, y en asegurar (por parte del MINAG y MINEM) que dentro de la reglamentación del DL 1064 no se autorice el uso de terrenos superficiales de propiedad privada o comunal para fines mineros o de hidrocarburos. (Ministerio del Ambiente: Oficio N° 1436-2009-SG/MINAM: 3 de noviembre del 2009).

En la reunión participaron hasta 41 personas, repartidas del siguiente modo:
1. Comisión de Alto Nivel: Antonio Brack (Ministerio del Ambiente), David Perry (Congresista), Felipe Isasi (Vice Ministro de Minas), Luis Felipe Sánchez (Vice Ministro de Agricultura), Juan Manuel Figueroa (Secretario de Coordinación PCM), Irene González (Representante Ministerio de Economía y Finanzas), Elva Cornejo (Representante COFOPRI), Jean Carlo Huaroc (Representante Defensoría del Pueblo).
2. Gobierno Regional de Madre de Dios (8 representantes)
3. Gobernación Departamental (Gobernador)
4. Gobiernos Locales (7 alcaldes)
5. Sociedad Civil (16 representantes, entre ellos, Presidentes y miembros de diversas Federaciones/Organizaciones)

La mesa de diálogo logra recoger las inquietudes de la población, calmar momentáneamente los ánimos, pero crea expectativas exageradas respecto a las acciones a tomar por el Estado, particularmente en lo que se refiere al Poder Legislativo.

El 11 de agosto la PCM había recibido una carta remitida por Alberto Pizango Chota, Presidente de AIDESEP (Carta N° 222-AL/AIDESEP), solicitando la atención urgente del pliego de demandas del pueblo indígena, e invocando a evitar cualquier enfrentamiento entre la población y las fuerzas militares y policiales desplegadas en la zona.

Ante la magnitud de las protestas, el Ejecutivo convoca una reunión el 12 de agosto del 2008 en la sede del Ministerio del Ambiente, Lima. De acuerdo al testimonio de Juan Manuel Figueroa a esta Comisión, ese día, con la presencia del
Ministro de Ambiente Antonio Brack y el Presidente de AIDESEP Alberto Pizango Chota, se acordó lo siguiente:

1° El Poder Ejecutivo y AIDESEP respaldan el inicio del proceso de diálogo y reconocen esta instancia como la conducente de toda propuesta, planteamiento o plataforma expresada por los pobladores amazónicos.

2° El Presidente de AIDESEP garantiza que las federaciones integrantes de AIDESEP y en general todo el pueblo amazónico suspende toda medida de fuerza, acción de lucha o movilización de sus bases, a fin de fortalecer el proceso de diálogo como estrategia de solución de las demandas de connotación nacional formuladas por AIDESEP.

3° Una comitiva del Poder Ejecutivo encabezada por el Ministro del Ambiente encarará una reunión en la PCM, MINAG, MINEDU, MINEM, COFOPRI e INDEPA se reunirá con 3 representantes de AIDESEP y los Jefes de las Federaciones Indígenas Regionales ORAU, COMARU, FENAMAD, ARPI, ORPIO, ORPIAN y CORPI, en la localidad de San Lorenzo, el próximo viernes 15 de agosto.

Sin embargo, es obvio, a juzgar por lo sucedido, que el acuerdo no tuvo efecto alguno. Recordemos, por ejemplo, que el 16 de agosto el Puente Corral Quemado, ubicado en el límite de los departamentos de Amazonas y Cajamarca, fue bloqueado, obstaculizando el pase vehicular.

El 15 de agosto del 2008 se llevó a cabo en San Lorenzo, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto, otro intento de diálogo, con la presencia de representantes de algunos Ministerios, representantes de los gobiernos locales y representantes de las Organizaciones Indígenas. El punto de quiebre de las conversaciones fue el debate en torno a la competencia de los representantes estatales para dar solución a la principal demanda de las comunidades indígenas; la derogación de los decretos legislativos. El actual Ministro de Ambiente, Antonio Brack Egg describe la reunión como extensa y aparentemente fructífera, pero que se estancó inesperadamente ante la exigencia de derogar los decretos legislativos. En esta reunión, el Ministro Brack dejó claro que la derogación dependía exclusivamente del Congreso. Por su parte, Juan Manuel Figueroa, Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, declaró a esta Comisión que, a pesar de los avances señalados en el acta, la actitud por parte de la representación indígena experimentó un cambio y que los dirigentes informaron de que, aun existiendo avances, no podían tomar decisión alguna, pues deberían consultar a las bases, es decir, a los demás apus.

El 20 de agosto del 2008, en la sede del Palacio Legislativo, con la presencia de representantes de los pueblos indígenas y el Presidente del Congreso se llega por fin a un acuerdo. En la reunión, se estipula que el Presidente del Congreso asume el compromiso de convocar un Pleno del Congreso el día viernes 22 de agosto para debatir el dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2440 sobre la derogatoria de los Decretos Legislativos N° 1015 y 1073.

Las mesas de diálogo dirigidas por el Poder Ejecutivo se retoman un mes después, el 19 de septiembre del 2008. Hasta ese momento, el Ejecutivo apenas había
coordinado dos mesas de dialogo. En esta ocasion la CONAP fue invitada a la mesa como institucion representativa de las comunidades indigenas. Ante ello, Alberto Pizango de AIDESEP decide abandonar la Mesa de Dialogo pues el mandato de las bases es que el dialogue directamente con el Ejecutivo. Pizango manifiesta que mientras se encuentre CONAP en la mesa de dialogo, ellos no participaran (Yehude Simon: Documento entregado en sexta sesion ordinaria: 15 de diciembre/Brack: Tercera Sesion Ordinaria: 3 de noviembre del 2009/Figueroa: Tercera Sesion Extraordinaria: 8 de enero del 2010).

Con CONAP se llega a crear una agenda y a establecer acuerdos. En cuanto a la agenda, los representantes de la CONAP establecen cuatro temas: (i) una definicion de POLITICAS DE ESTADO sobre Pueblos Indigenas (ii) el fortalecimiento de una institucionalidad indigena en la Estructura del Estado (iii) la afirmacion de un marco juridico de proteccion de los derechos de los pueblos indigenas y (iv) la elaboracion de un plan de desarrollo sostenible para los pueblos indigenas. Asimismo, dejan abierta la posibilidad de reintegrar a AIDESEP y se decide encargar a INDEPA la coordinacion con las Organizaciones Indigenas, "para garantizar su representacion. El Ministro del Ambiente se compromete a crear un dispositivo legal para establecer la Mesa de Diálogo entre el Estado y las Organizaciones. (Ministerio del Ambiente: Oficio Nº 1436-2009-SG/MINAM: 3 de noviembre del 2009)

De lo anterior se deduciria que el Ejecutivo no habia comprendido el origen de la protesta amazonica: los decretos legislativos. Sorprende que se establezca como interlocutor para buscar una solucion a los problemas que propiciaron la protesta indigena a CONAP, que no solo no habia participado de las mesas de dialogo anteriores, sino que por su propuesta de agenda es obvio que no comparte los objetivos de los indigenas en protesta (derogacion de los decretos legislativos). Tambien cabe rescatar que el 14 de agosto del 2008, CONAP en un Pronunciamiento publicado en el diario La Republica, sostiene no apoyar "movilizaciones bajo el termino de Pacifica, que genere en la practica confrontacion, caos social y peligro a la integridad fisica de nuestros hermanos y hermanas indigenas". Es decir, CONAP deja claro que no forma parte de quienes organizan y promocionan el Primer Paro Amazonomico.

A pesar de ello, el Ejecutivo persevera en esta iniciativa, y el 4 de noviembre del 2008 se lleva a cabo la Segunda Sesión de la Mesa de Diálogo. Con la presencia de CONAP, se define la agenda, se propone la norma para el reconocimiento de la Mesa de Dialogo, se define que el INDEPA va estar a cargo del financiamiento, se decide que el 10 de noviembre se va a realizar la ultima revision del decreto supremo, y se estipula que la siguiente reunion seria el 15 de enero. (Ministerio del Ambiente: Oficio Nº 1436-2009-SG/MINAM: 3 de noviembre del 2009)

La Mesa no se vuelve a reunir, y el 3 de febrero del 2009 mediante Oficio Nº 033-2009-MINAM/DM, Antonio Brack remite a Yehude Simon el proyecto de Decreto Supremo que formaliza la Mesa de Dialogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indigenas de la Amazonia Peruana. Es decir, se presenta un dispositivo legal que recien seria publicado como Decreto Supremo el 24 de marzo del 2009, 7 meses despues de haberse iniciado la protesta indigena (con la derogacion de los decretos legislativos 1015 y 1073).
Este Decreto Supremo N° 002-2009-MIMDES estipulaba la participación de representantes de los diversos Ministerios del Estado (PCM, Ambiente, Energía y Minas, Agricultura, Educación, Interior, Mujer y Desarrollo Social, Salud, SERNANP, INDEPA; COFOPRI) y de una institución de representación de las comunidades indígenas, CONAP, además de representantes de las diversas etnias amazónicas (Achuar, Ashanika, Awajún, Matsigenka, entre otros).


Durante este mismo período, entre Febrero y Marzo, tienen lugar por un lado, la observación de la Comisión de Expertos de la OIT y por el otro, una reunión de los Congresistas Nacionalista con líderes, apus y autoridades de Condorcanqui. Mientras la observación de los expertos de la OIT instaba al gobierno a que adopte las medidas necesarias para garantizar la consulta, las conclusiones de la reunión del 5 de marzo en Huampami, rechazaban la decisión del gobierno a no acceder a dialogar y exigía se cumpla con el acta de Huampani de marzo del 2004, en la que se aprueba un área de 153,000 hectáreas para el Parque Nacional Ichigkat Mujacordillera del Condor, así como exigir al Ministerio de Energía y Minas que revoque las concesiones mineras otorgadas en El Cenepa, decidiendo además invitar a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de los Congresistas.

El 17 de marzo la Congresista Marisol Espinoza le dirige un oficio a Yehude Simon, firmado además por los Congresistas Maslucán y Rafael Vásquez, donde expresa su preocupación por la situación de conflicto antes señalada.

Después de varios intercambios de cartas y oficios encaminados a establecer una fecha de reunión, el 20 de abril del 2009, a pesar de la creación de la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana (DS N° 002-2009-MIMDES), cuyo única institución representativa de los pueblos indígenas era CONAP, se crea una Mesa de Diálogo con AIDESEP. Con la presencia del Yehude Simon y Antonio Brack (Gobierno Nacional) y Alberto Pizango, Deysi Zapata, 2 miembros AIDESEP, 12 dirigentes de otras organizaciones (sin presencia de CONAP). Se llegó a 4 acuerdos. 1) El Presidente de Consejo de Ministros solicitará al Presidente de Congreso que priorice en la agenda del Congreso la discusión sobre el pedido presentado por AIDESEP. 2) Con objeto de dejar de criminalizar la protesta social, se elaborarán nuevas propuestas para presentarse en el Consejo de Ministros. 3) Respecto a la ley de aguas, AIDESEP nombrará una Comisión que trabaje conjuntamente en la elaboración del reglamento, principalmente en lo relacionado a los derechos indígenas. 4) Se conformará una Comisión Nacional para abordar temas relacionados a la plataforma presentada por AIDESEP y la problemática de los Pueblos Amazónicos. Acta Mesa de Diálogo AIDESEP (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de Comisión:15 diciembre 2009).
Coincidiendo con esta reunión, la PCM recibe comunicaciones que dan cuenta de divisiones dentro de AIDESEP. En concreto, Alexander Teets Wushima, Presidente de Orpiap-p, informa que AIDESEP está pasando por una crisis organizacional y solicitan que suspendan todo diálogo con sus dirigentes.

**El 9 de mayo del 2009** mediante Decreto Supremo N° 027-2009-PCM se declara el Estado de Emergencia en diversos distritos de los departamentos de Cusco, Ucayali, Loreto y Amazonas. Como consecuencia, el 12 de mayo del 2009, mediante la Carta N° 232-2009-AIDESEP, Alberto Pizango comunica a Yehude Simon, que "el Comandante Benjamín Puentes Salazar del Batallón de Infantería N° 69 "Chavez Valdivia", Cenepa, llegó hasta la comunidad de Huampami y amenazó a la población para que no se sumara a la movilización pacífica de los pueblos indígenas, aduciendo para ello el estado de emergencia declarado en la zona. Se solicita al Presidente del Consejo de Ministros "instar a las fuerzas militares se abstengan de estas provocaciones". (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de Comisión: 15 diciembre 2009) Por lo expuesto, la relación entre las Comunidades indígenas en protesta y el Gobierno se hace más tensa. El **13 de mayo del 2009** se llevó a cabo una reunión en la cual de acuerdo a la PCM, se propuso establecer la Mesa de Diálogo y Levantar el Estado de Emergencia si AIDESEP levantaba a su vez las medidas de fuerza, pero no se llegó a ningún tipo de acuerdo. (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de Comisión: Cronología PCM: 15 diciembre 2009)


**El 15 de mayo del 2009** se produce un endurecimiento del conflicto, pues Alberto Pizango llama a la insurgencia de los pueblos amazónicos. A raíz de ello, la relación con el Ejecutivo se deteriora más aún, provocando a que la Ministra de Justicia confirme que "había dado órdenes al procurador (...) para que denunciara penalmente ante el Ministerio Público al presidente de la AIDESEP, Alberto Pizango, por alentar presuntamente a la rebelión, sedición y conspiración." El informe del Relator de Naciones Unidas señala que la denuncia se mantiene a pesar de que el **16 de mayo del 2009**, un día después, Pizango firmó un Acta con la Defensora del Pueblo comprometiéndose a dejar sin efecto la referencia al derecho a la insurgencia y a desarrollar la protesta dentro del estado de derecho. (En: Informe del Relator de las Naciones Unidas. p. 5).

A la fecha, ninguna Mesa de Diálogo se había constituido formalmente. Habiendo pasado ya 8 meses desde el inicio del Primer Paro Amazónico, apenas hubo espa...
cios de reunión y diálogo, y nuevos hechos relevantes, como la declaratoria del Estado de Emergencia y posteriormente el llamado a insurgencia, revelaban la necesidad de crear una plataforma eficiente y protagónica para resolver el conflicto pacíficamente. Tal es así, que el 18 Mayo del 2009 "(...) la Defensoría del Pueblo exhortó al titular del Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Yehude Simon, a que formalizase vía decreto supremo I a instalación de una mesa de diálogo con los dirigentes de AIDESEP." (Defensoría: p.19)

Ese mismo día Yehude Simon mandaba dos oficios. Uno de ellos a AIDESEP y CO-NAP donde se solicitaba que madraran las propuestas de modificación a los decreto legislativos N° 1020, 1064, 1089 y 1090 así como de las Leyes N° 19327 y 19338. (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de la Comisión: Cronología PCM: 15 de diciembre del 2009). En el otro, comunica a AIDESEP que sus propuestas para la modificación del decreto supremo que creaba la creación de la Comisión Multisectorial había sido tomado en cuenta (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de la Comisión: Cronología PCM: 15 de diciembre del 2009).

Alrededor de 40 días después de iniciarse el segundo paro amazónico, el 20 de mayo del 2009, se publica el decreto supremo 031-PCM-2009, que crea una mesa de diálogo en la cual la principal institución representante de las comunidades indígenas sería AIDESEP. Sin embargo, tan solo 5 días después, "la Defensora del Pueblo se reunió con el Presidente del Consejo de Ministros y la Fiscal de la Nación para dialogar sobre la prevención de los conflictos sociales en el país". La Defensora llegó a la conclusión que "a medida que se incrementaba el nivel de las protestas se iba produciendo un debilitamiento del diálogo en la Comisión Multisectorial creada por el Poder Ejecutivo el 20 de mayo"(Defensoría: p.20)

26 de mayo 2009 se instala la Comisión Multisectorial, con la presencia de los representantes del gobierno nacional, de AIDESEP y de los gobiernos regionales. Se plantea que los decretos legislativos relacionados con la Amazonía serán revisados en dicha comisión, lo que pareciera ser un intento por afrontar de una vez el problema (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de Comisión:15 diciembre 2009) El 27 de mayo, en la segunda sesión de la Comisión Multisectorial, se aprueba el reglamento de la Comisión, comprometándose los sectores a alcanzar propuestas en relación al documento entregado por AIDESEP con respecto a los decretos legislativos cuestionados (Informe N° 010-2009-AIDESEP-AL). (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de Comisión:15 diciembre 2009).

Ya para esto momento las relaciones eran tensas, lo demuestra una reunión de AIDESEP con la Defensora del Pueblo en la que los funcionarios de la Defensoría solicitaban levantar las medidas de fuerza que afectaban el abastecimiento de los ciudadanos e invocaban a AIDESEP a continuar participando en el Proceso de Diálogo.

Sin embargo, el 1 de junio de 2009, la Tercera Sesión de la Comisión Multisectorial programada para esta fecha no se realizó por ausencia de los representantes de AIDESEP (Yehude Simon: Entregado en 6ta Sesión Ordinaria de Comisión: Cronología PCM: 15 diciembre 2009)

El 3 de junio de 2009 mediante Oficio N° 0169-2009/DP la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, envía al Presidente del Consejo de Ministros un conjunto de pro-
puestas para la Comisión Multisectorial creada mediante el Decreto Supremo N°031-2009-PCM.

Las mesas de diálogo lideradas por el Ejecutivo contribuyeron muy poco a la solución del conflicto amazónico; incluso tuvieron un efecto negativo. Ello obedece a diversas razones, entre las cuales resaltamos tres:

1. La incapacidad del Poder Ejecutivo para atender las demandas principales de las Comunidades Indígenas, que ocultó al hacer creer que las mesas conformadas darían solución al conflicto.
2. La falta de voluntad de formalizar dichas mesas de diálogo, por la lentitud con la cual se crean los dispositivos legales y las escasas reuniones que se realizan con las instituciones de representación de las comunidades indígenas antes y después de la creación de las mesas.
3. La falta de conocimiento en relación a las formas de representación política que manejan las comunidades indígenas, y el papel de sus dirigentes amazónicos, quienes funcionan bajo la lógica de voceros, con mandatos determinados por las bases.
4. El desconocimiento de las instituciones políticas amazónicas, sus diferencias, disputas y nivel de representatividad, que se ilustra con claridad en las reuniones que se coordinaron con el CONAP.

Cabe mencionar que en la primera etapa del conflicto (agosto 2008) la descoordinación entre las decisiones o actitudes que tomaban los representantes de las comunidades indígenas (AIDESEP) daba indicios de poder negociar su demanda de derogación de los decretos, cuando en realidad, existía una posición inamovible de esta demanda por las bases.

**Rol de Indepa**

“El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos es el organismo rector encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales de desarrollo y defensa de los derechos ancestrales y actuales de dichos pueblos”

El rol del Indepa a lo largo de este conflicto ha sido propio de una institución casi inexistente. Supuestamente representativa de las Comunidades Amazónicas, no logra en ningún momento facilitar el dialogo entre las comunidades y el Gobierno. Aunque se la nombra, tanto en el Decreto Supremo N° 002-2009-MIMDES como en el Decreto Supremo N° 031-PCM-2009, secretaría técnica de las mesas de dialogo, asumió siempre un rol poco protagónico.

Cabe mencionar que la debilidad de Indepa se debe a diversas razones, muchas de ellas relacionadas a su diseño institucional. En este sentido, desde que se creó el 15 de abril del 2005, el Indepa ha sido sujeto a diversos cambios.

---

377 Documentos relacionados al INDEPA, que incluye el Informe de la "Comisión Sectorial encargada de evaluar, analizar y recomendar las acciones y medidas de reforma administrativa y de gestión, así como de elaborar el nuevo proyecto de Reglamento de Organización y Funciones del INDEPA", recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, entre otros. (Anexo 45)
El 23 de febrero del 2007, se ordenó mediante DS 001-2007-MIMDES, la fusión por absorción del INDEPA al MIMDES. A pesar de intentar recuperar su funcionamiento como Organismo Público Descentralizado mediante Ley Nº 29146 el 13 de diciembre de 2007, se le volvió a adscribir al MIMDES. Desde entonces el Indepa ya no volvió a funcionar como Organismo Público Descentralizado, lo que acarreó una serie de inconvenientes (Oficio Nº 228-2010-MIMDES/DM).

En mayo del 2008 Indepa es calificado como un Organismo Público del tipo Ejecutor, según el decreto supremo Nº 034-2008-PCM y a raíz de esto, se determina que para que se apruebe el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del INDEPA, el Congreso debe previamente aprobar la Ley de Organización y Funciones del Mimdés. (Oficio Nº 228-2010-MIMDES/DM)

En relación a su condición de institución de representación, el Consejo Directivo, previsto en la ley nº 28495, no está en funcionamiento. Este Consejo Directivo tiene como miembros 9 representantes de las comunidades andinas, amazonicas y afro peruanas, y también 14 representantes del Poder Ejecutivo. En el caso de los representantes de los pueblos andinos, amazónicos y afro peruanos, su situación jurídica actual es incierta, pues, habiéndose cumplido el periodo de gestión de tres años para el que fueron elegidos en el año 2005, no se ha convocado aún nuevas elecciones. (Oficio Nº 228-2010-MIMDES/DM). En sesión de esta Comisión, el Presidente Ejecutivo de Indepa, nombrado por el Presidente de la República, afirma que la LOPE del 19 de diciembre de 2007, desaparece el Consejo Directivo, tal como fue concebido, e incluye sólo la representación del Poder Ejecutivo.

Cabe mencionar, asimismo, que la situación presupuestal del INDEPA es deficitaria. (Oficio Nº 228-2010-MIMDES/DM)

**Rol de la Unidad de Prevención de Conflictos de la PCM**

La Unidad de Prevención de Conflictos se crea en la Presidencia de Consejo de Ministros durante el periodo de Jorge del Castillo como Premier, dado el incremento de conflictos sociales al inicio de la gestión del gobierno de Alan García (Figueroa: Tercera Sesión Extraordinaria: 8 enero:5). Debido a que no es una instancia formalmente establecida dentro del organigrama de la PCM, su presencia implícita se manifiesta a través de actores particulares, como Juan Manuel Figueroa, Secretario de Coordinación de la PCM, Ronald Ibarra González y Víctor Aragón Ballenas. La Unidad de Conflictos ha participado en varias sesiones de diálogo, al acompañar al Premier y demás Ministros de Estado, pero sin abolir de mero espectador.

En sesión de esta Comisión, el Secretario de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros, Juan Manuel Figueroa Quintana, afirmó que la unidad de prevención de conflictos aún no está formalmente estipulada en el ROF (pg 4). La "informalidad" de esta unidad resulta sorprendente, mientras que su mejoramiento técnico y de capacidades y competencias se hace indispensable.
IV.1.7. Medios de Comunicación, ONGs e Iglesia

Medios de Comunicación

Aunque se suele hablar de la prensa como un “Cuarto Poder” creador de opinión, a menudo los medios se limitan a transmitir lo que ya existe. Y ese fue el proceder de la inmensa mayoría de diarios, canales televisivos y radios nacionales en el momento de cubrir la revuelta amazónica que derivó en los trágicos sucesos del 5 de junio en Bagua y aledaños. Los medios tampoco fueron capaces de analizar la gravedad de lo que estaba ocurriendo, y, lo que es más grave, muchos cayeron en el tópico para referirse a los indígenas, no sólo en la interpretación superficial de sus reclamos sino también en el lenguaje utilizado para describir los hechos, que abun- dó en estereotipos. Entre los múltiples ejemplos de ese lenguaje racista, destaca- mos, debido a su carácter especialmente ofensivo, un artículo publicado el 8 de noviembre de 2008 en Correo, cuyo título, “pobrecitos chunchos”, habla por sí solo, aunque esa opinión peyorativa respecto a los indígenas, cuyo paradigma en materia de lenguaje es el apelativo “chuncho”, puede hacerse extensiva al conjunto de nuestra sociedad. En cualquier caso, a un inicial silencio de los medios podemos atribuir en buena medida la paulatina radicalización del conflicto. No ser escuchados, no tener voz ante los políticos pero tampoco ante la opinión pública del resto del Estado, irritó enormemente a los indígenas.

La prensa antes del 5 de junio:

“El perro del hortelano”

El tema del futuro desarrollo de la Amazonía saltó a la agenda mediática de un modo poco usual, pues fue el propio Presidente de la República quien decidió introducirlo a través de un medio escrito. Así, el 28 de octubre de 2007 publicó en El Comercio un artículo titulado “El síndrome del perro del hortelano”, en el cual abogaba por grandes empresas colectivas, semejantes en su funcionamiento a los fondos de pensiones, para administrar los recursos forestales. Los perros del hortelano serían por tanto quienes se negaban a aceptar la modernidad, la necesidad de un cambio radical en la Amazonía, y para denigrarlos, el autor echaba mano del sentimiento nacionalista señalando que, mientras Chile exportó en el 2006 dos mil millones de dólares en madera, Perú sólo exportó doscientos. En otras palabras, los malos ciudadanos, los perros del hortelano, estaban trabajando a favor de nuestro tradicional enemigo.

La opinión presidencial tuvo amplio eco, especialmente en los medios escritos, cuya mayoría de propietarios y directores se solidarizaron con las tesis de García. Sin embargo, el debate se centró en el análisis del modelo de desarrollo económico, para concluir en la clásica confrontación teórica entre neo liberalismo económico y socialismo democrático. El tema amazónico quedó, pues, en segundo lugar, y no fue objeto de especial atención por parte de la ciudadanía, con excepción de sectores minoritarios de la prensa y, obviamente, de los protagonistas del conflicto, los indígenas de la Amazonía. Porque, además del contenido general del artículo, la

378 Cronología de Medios de Comunicación (Anexo 46)
palabra “perro”, casi el peor insulto posible en su cultura, los ofendió profundamente.

El 25 de noviembre de 2007 Alan García publicó un segundo artículo, “Receta para acabar con el perro del hortelano”, también en el diario El Comercio. En él, abonó en su tesis anterior, la necesidad de una supuesta modernización de amplias zonas del Perú, y señaló como objetivo inmediato “abrir a la producción y el trabajo las áreas sin uso que tiene el país”. La reacción de los medios fue parecida a la que suscitó su primer artículo, y el debate se mantuvo por tanto en un nivel teórico, aunque se trasladó también a programas económicos de radio y televisión, y se convirtió en referencia casi obligada para analizar la cumbre de la APEC celebrada en Lima en 2008.

Pero la expresión “perro del hortelano” ya había quedado grabada en el subconsciente colectivo, asociada a un desarrollismo poco cuidadoso con el medio ambiente y la cultura de los pueblos. Y en el caso concreto de los indígenas, con el terrible insulto al que antes hemos hecho referencia.

La cobertura del paro amazónico

1. La cobertura del paro amazónico, especialmente la televisiva, se centró por lo general en la violencia de los participantes —recorriendo para ello a imágenes de indígenas con las caras pintadas y lanzas, y en actitud belicosa—, sin analizar en profundidad los motivos de la protesta. Se insistió también sobre las consecuencias inmediatas de la radicalización del paro: inconvenientes para viajeros y transportistas, desabastecimiento de combustible y pérdidas económicas. Es obvio que el hecho de que los medios presentaran a los indígenas como una raza guerrera no fue tenido en cuenta en el momento de preparar la intervención policial. En cambio, parecería que ese estereotipo “racial” motivó en los indígenas una especie de sentimiento de respeto a la supuesta tradición que se tradujo el 5 de junio en una violencia en cierto modo inducida.

2. El distanciamiento entre la realidad y la noticia se produjo desde el inicio del paro, pero adoptó tintes dramáticos a partir del 24 de abril, cuando los indígenas presionaron aún más la estación 6 de Imacita, y los medios apenas informaron de la radicalización del conflicto.

3. Las noticias y comentarios sobre el paro amazónico se presentaron a partir de escasas fuentes de información, recurriendo en el caso de la televisión, como señala Jacqueline Fowks en su informe de noviembre de 2009 Responsabilidad del periodismo: la cobertura del conflicto en Bagua, a la voz de un corresponsal que narra en tercera persona o al testimonio de testigos anónimos a quienes se cede la palabra.

4. La mayoría de medios ofreció un tratamiento del conflicto muy próximo a la versión oficial —sustentada en las declaraciones alarmistas de la Ministra de Comercio, Mercedes Aráoz, a quien se acusó de declarar que “si se derogan los decretos el TLC se cae”—, aunque después se demostraría que los decretos en cuestión no afectaban al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

---

379 En la sesión reservada de de esta Comisión el viernes 19 de febrero de 2010, la actual Ministra de Economía y Finanzas, Mercedes Aráoz, contestó lo siguiente a una pregunta formulada por el congresista Isla Roca: “Rechazo tajantemente que dije que el TLC se caía, jamás use una frase de esa naturaleza”. Aunque en este asunto existen, pues, dos versiones contradictorias, la de la entonces Ministra de Comercio y la de los medios, lo cierto es que, como señaló a su vez el ex Premier, Yehude Simon, en su comparecencia ante la Comisión Investigadora Multipartidaria en la sesión del 23 de febrero de 2010, quien dijo textualmente “También es cierto que hubo
5. A pesar de que, especialmente a partir del 5 de junio pero ya antes, tuvo lugar —como viene siendo costumbre en todo el mundo— una espontánea reacción ciudadana que sirvió para dar a conocer a través de las redes sociales y de internet lo que los medios no decían, la prensa demoró en ir incorporando esa nueva versión de los hechos.

6. Hubo una escisión manifiesta entre los medios nacionales —llamados por los indígenas “limeños”— y la prensa local y la información vertida por organismos no gubernamentales. De este modo, se estableció un diálogo de sordos entre dos visiones del conflicto radicalmente opuestas. Eso se tradujo en una reducción del problema a banderías ideológicas, a una simple pugna entre ONG’s y oficialistas. De allí la indignación contra la prensa nacional, a la que los indígenas consideran, con contadas excepciones, su enemiga. Ese sentimiento pudieron comprobarlo en directo los integrantes de la Comisión en su visita a la zona, a través de la actitud ofendida de los indígenas, que no querían saber nada con lo “oficial” y que se referían insistentemente a la expresión “perro del hortelano” para identificar a un universo hostil en que entraban periodistas, políticos en general, ministros en particular, y, en última instancia un actor vago y externo: los limeños.

7. Al carecer de la suficiente información, los medios restaron importancia a sucesos políticos trascendentales: el debate interrumpido en el Congreso por miembros del Partido Nacionalista. En ese momento, ocultaron a la opinión pública la gravedad de lo que estaba sucediendo en la Amazonía, lo cual fue para los indígenas la gota que colmó el vaso.

8. La mayoría de la prensa asumió con naturalidad el hecho de que Alberto Pizango, interlocutor aceptado por el oficialismo para mediar en el conflicto, pasara de la noche a la mañana a ser perseguido por la justicia. Sin embargo, hay que señalar al respecto que las constantes contradicciones en la actuación del señor Pizango contribuyeron a que esto ocurriera.

9. En general, los medios se refirieron al paro amazónico como a un asunto de orden público, sin abordar apenas su trasfondo político y social, de modo que los hechos del 5 de junio se ajustaron a este modelo.

10. También fue esa la inicial reacción de la prensa tras el operativo policial: un recuento de muertos, heridos y desaparecidos. Un recuento que causaba sorpresa a los propios periodistas, ya que la magnitud de la tragedia no entraba en sus previsiones.

La cobertura de los hechos del 5 de junio:

A partir de primeras horas de la mañana del 5 de junio, las radios locales y nacionales —en especial Radio Programas del Perú— comenzaron a informar sobre lo que estaba sucediendo en el desalojo, magnificando en la mayoría de los casos la cantidad de muertos y heridos. Paralelamente, los noticieros de TV iban recogiendo esta información y emitiéndola de un modo también caótico.

1. La Voz de Bagua

responsabilidad en tratar de confundir que estos decretos podían afectar el "Tratado de Libre Comercio", la versión oficial sobre los reclamos de los indígenas sostuvo que la derogación de los decretos iba a afectar al TLC.
La primera reacción oficial fue la de culpar a los medios locales de la violencia de los indígenas. Esta acusación se concretó contra La Voz de Bagua, que supuestamente habría incitado a los manifestantes a juzgar por un audio que la Ministra del Interior anunció tener en su poder a tomar venganza por lo sucedido en la Curva del Diablo. Tanto la ministra del Interior como, posteriormente, el Presidente del Consejo de Ministros y el congresista Jorge del Castillo atribuyeron a la emisora esta responsabilidad.

Por tal motivo, solo tres días después, el 8 de junio de 2009, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones canceló la autorización a la emisora, aduciendo una falta de homologación de la antena y otra serie de infracciones que, sin embargo, habrían sido detectadas por el MTC ya en noviembre del año 2008. Asimismo, de acuerdo a esta teoría, el MTC presentó una demanda contra cuatro periodistas de La Voz de Bagua por delitos "contra la Tranquilidad Pública en su figura específica de Apología y contra los Poderes del Estado". El pasado 12 de febrero de 2010 Olga Bobadilla, titular de la 1a Fiscalía de Ucubamba desestimó esa denuncia considerando que "no ha lugar". Para sustentar su decisión, la fiscal adujo que en los audios entregados por el MTC encontraron información falsa e incluso alarmista pero que los reporteros no animaron en ningún momento a que la población recurriera a la violencia.

Esta Comisión pudo escuchar a su vez, en un video presentado por el General Muguruza antes de rendir su testimonio, grabaciones de las emisiones de La Voz durante la mañana del día 5, pero en las que no opinaban los periodistas sino que se limitaban a recoger testimonios de pobladores.
De igual modo, esta Comisión escuchó en repetidas ocasiones a testigos de los hechos que afirmaron que fundamentalmente se informaban de lo que iba sucediendo a través de RPP, pues la cobertura de La Voz es mínima.

2. Radio Programas del Perú

Sin duda RPP fue el medio a través del cual se informó de lo que estaba sucediendo la mayoría de la población de la zona, incluyendo, como se señala en varios testimonios presentados ante esta Comisión, los policías rehenes en la Base 6 de Petroperú. La cobertura periodística del desalojo por parte de RPP trató de ser objetiva, pues se hizo en los primeros momentos a través de testimonios de testigos y, posteriormente de los corresponsales de la zona que iban dando a conocer las distintas versiones de lo que estaba sucediendo. Por tal motivo, fue caótica, pues las informaciones que iban llegando eran a su vez contradictorias. Se entrevistó después a la Ministra del Interior y a altos mandos policiales para saber la versión oficial, y se cubrió la conferencia de prensa que daba Alberto Pizango en la sede de la AIDESEP en Lima. Si, como hemos dicho, los indígenas y mestizos de la zona se informaron a través de esta emisora, lo que pudieron escuchar en las primeras horas fue:

1. A partir de las siete de la mañana se informa de que el desalojo está siendo violento, ya que llegan a Bagua ambulancias con heridos. Posteriormente, testimonios de lo que acaba de suceder ofrecen versiones contradictorias en cuanto al número de muertos heridos y a cómo se ha desatado la violencia, pero dejan constancia de que se está produciendo una "matanza".
2. Hacia las ocho y media la confusión es total, y se habla de la posible muerte de Santiago Manuín en la Curva del Diablo, y de que han comenzado disturbios en Bagua.

3. A las nueve cuarenta y cinco se confirma la muerte de Santiago Manuín. Se multiplican las llamadas telefónicas a RPP de testigos que dan cuenta de los hechos de la Curva del Diablo, enfurecidos contra la actuación de la policía. Sin embargo, se escuchan también opiniones opuestas, por ejemplo la de alguien que llama desde Lima para explicar que acaba de recibir una llamada de un familiar de Bagua, quien sostiene que lo que está sucediendo es culpa de una turbia guiada por extremistas y habla de agentes extranjeros.

4. Entre las diez y las doce de la mañana- con anterioridad por tanto del asesinato de los policías rehenes de la Base 6-, además de la versión de la Ministra del Interior, comienzan a escucharse las de algunos mandos de la policía, que dan primeros reportes de víctimas. También intervienen testigos de la zona para explicar el incremento de la violencia en Bagua, repitiendo la palabra "masacre", y acusando a policía y al ejército de estar "disparando a mansalva".

5. Se sabe, pues, con claridad que ha ocurrido una tragedia, aunque todavía no se conocen sus dimensiones reales, y el número de muertos y heridos va variando. Se suceden las entrevistas, y pasadas las catorce horas todavía se confirma la muerte de Santiago Manuín.

6. En resumen, lo que se desprende de esas transmisiones es confusión, y que se ha producido una tragedia. Es cierto que varios testigos hablan de genocidio, pero también se recogen opiniones, y no sólo las oficiales, que acusan a los indígenas.

7. Las agencias internacionales de noticias, en particular France Presse y la principal en español, la agencia EFE, aceptan difundir, entre otras, la versión más catastrofista, lo que determinará que la prensa internacional sostenga durante los primeros días que el número de víctimas ha sido mucho mayor y que el Gobierno Peruano falsea los datos. Sin embargo, no cabe atribuir la culpa de la versión de un posible genocidio a las agencias internacionales de noticias, pues se limitaron a cumplir con su cometido de informar y, como en el caso de las radios, ofrecieron los datos y los testimonios que iban recibiendo en un momento de confusión. Aun así, todas ellas se negaron a utilizar las imágenes que el Ministerio del Interior hizo llegar a sus redacciones coincidiendo con la programación televisiva del video oficial sobre los hechos de Bagua. Adujeron para ello que esas imágenes -tomadas en la Morgue de Bagua- excedían por su crudeza lo éticamente publicable.

En cambio, un comunicado de última hora del mismo día cinco de Amazon Watch en el que se decía textualmente "Tanto la población como los indígenas han manifestado que han visto Policías arrojar cadáveres de manifestantes al río y que incluso los habían quemado", sí contribuyó a exacerbar los ánimos.

3. Los canales de televisión

En un primer momento y durante los dos o tres días posteriores a la tragedia, los canales se refirieron casi exclusivamente a la violencia, mostraron imágenes de
extrema dureza y centraron el tema en las víctimas y desaparecidos y en la actuación de Alberto Pizango, convertido ya en fugitivo de la justicia. Hubo pocas referencias a los motivos de la protesta, los decretos cuya derogación pedían los indígenas, y mayoritariamente se culpabilizó a supuestos agitadores políticos influidos por intereses extranjeros –el chavismo–, a ONG’s en general y hasta a los miembros de la Iglesia de zona, convertidos en una especie de “tontos útiles” que habían contribuido a agudizar la violencia. Esa etapa coincidió con la proyección del video del Gobierno. No hubo la suficiente presencia en la televisión de representantes de los indígenas o mestizos locales; ni de antropólogos, sociólogos o de otros expertos en la Amazonía capaces de analizar en profundidad el problema.

4. Los medios escritos

Obviamente, los medios escritos no informaron de lo sucedido hasta en sus ediciones del día 6 de junio. Sorprende, sin embargo, que el principal diario del país, El Comercio, publicara el mismo viernes 5, con motivo del Día Mundial del Medio Ambiente, una editorial en la que se celebraba la creación del Ministerio del Medio Ambiente y se señalaba una serie de problemas a corregir en el Perú, pero no mencionara en modo alguno lo que estaba sucediendo en la Selva Norte.

Paradójicamente, el día 6, al tratar los sucesos de la víspera lo hacían bajo el titular “Bagua se desangra”.

La cobertura posterior al 5 de junio

El país entero quedó consternado tras los sucesos del 5 de junio. Por tal motivo, la mayoría de los medios centró sus informaciones en los días posteriores a la tragedia en el nivel de violencia, que había sorprendido a casi todo el mundo. En especial, el asesinato de los policías rehenes en la base 6 fue ampliamente comentado. Seguían las dudas en cuanto al número real de muertos, heridos y desaparecidos, pues se hacía difícil aceptar que las fuerzas del orden eran las que habían llevado la peor parte, máxime si se atendía a los testimonios de múltiples testigos que hablaban de indígenas arrojados al río y de cuerpos quemados por la policía.

No obstante, en un primer momento, la opinión de los medios se inclinó por la versión oficial en cuanto a la responsabilidad de lo sucedido y se habló mucho más del cómo que de qué por qué. Ello obedeció probablemente, tal como hemos señalado anteriormente, a que las fuentes de información fueron sobre todo las oficiales, ya que apenas se dejó opinar a dirigentes y expertos de la zona. Entre los grandes medios nacionales escritos, La República, que ya había dado al paro amazónico un tratamiento mucho más serio y documentado desde sus inicios, fue la excepción a esta regla. En especial, los noticieros de TV siguieron, tal como hicieran el mismo día 5, emitiendo imágenes violentas. El programa Prensa Libre de Canal 4 fue el primero en tratar de ofrecer desde las cámaras un intento de reflexión sobre lo sucedido, mientras que en la radio, poco a poco, se comenzó a dar voz a los otros protagonistas del conflicto.

Esta tendencia se acentuó en el momento en el que el Gobierno, en particular Yehude Simon, anunció su decisión de derogar los decretos. A partir de entonces, los medios comenzaron a cuestionarse de un modo abierto la posible responsabilidad de los poderes públicos en la tragedia, y no sólo la del Ejecutivo, sino también
la del Congreso de la República. Ello explica la buena acogida que la prensa dio a la creación de la Comisión investigadora del Ejecutivo, y, posteriormente a la de la Comisión Investigadora del Congreso de la República, aunque no logró transmitir a la ciudadanía la diferencia entre ambas comisiones.

Paulatinamente, el “baguazo” fue convirtiéndose en materia de investigación periodística. Comenzaron a citarse trabajos realizados por ONG’s como Ideele –acaso la que con mayor profundidad haya tratado el tema desde sus inicios–, y se reclamó un esclarecimiento de responsabilidades, cierto es que en la mayoría de los casos de un modo sesgado, pues a los indígenas, pese a haber sido protagonistas activos de la matanza, se les exculpaba aduciendo para ello la supuesta justicia de sus reclamos.

En este momento, un tema preocupante sobre el cual la prensa viene investigando es lo sucedido al director del diario Nor Oriente, Alejandro Carrascal, condenado a un año de cárcel el pasado 12 de enero por un delito de “difamación agrabada”, que se remonta al año 2005. Como en el caso del cierre de La Voz de Bagua, se sospecha que esta condena obedezca a la toma de partido de Nor Oriente a favor de los reclamos de los nativos, máxime si consideramos, como afirma Carrascal, que jamás recibió notificación para el juicio. Por tal motivo, el Comité de Escritores en Prisión del PEN Internacional ha protestado esta sentencia y realizado un llamo do a su inmediata puesta en libertad, aduciendo que “hubo irregularidades en el juicio y se cree que la condena de Carrascal es una represalia por la crítica a las autoridades”.

Cabe reseñar la reciente aparición de algunos trabajos, entre ellos el que publicó Ricardo Uceda en la revista Poder, donde se llega a conclusiones que implican responsabilidad política directa.

**Sobre la Iglesia y las ONGs**

Las diferentes iglesias han estado presentes desde hace tiempo en la zona. En el caso concreto de la mayoritaria, la Iglesia Católica, que ha adoptado respecto al conflicto una postura respetuosa de los derechos de los indígenas pero contraria a cualquier tipo de violencia, esta presencia se tradujo no sólo en un trabajo evangelizador sino también en otro de carácter social. Por tal motivo, el prestigio del que goza la institución y el respecto hacia la inmensa mayoría de sus miembros entre los habitantes obedece a un reconocimiento a sus esfuerzos por cubrir el vacío dejado por el Estado.

No hay la menor duda de que sin ese trabajo existiría hoy un mayor grado de exclusión en la Selva Norte. Y es precisamente debido a su trabajo social –que hubiera correspondido realizar al Estado ausente– que algunos acusan ahora a la Iglesia de instigadora del conflicto y “azuzadora” de los indígenas. Argumentan a tal fin, desde esa postura racista que hemos denunciado ya repetidamente, que los religiosos se exceden en sus funciones cuando instruyen a los indígenas, en especial cuando esa instrucción va más allá de lo estrictamente técnico –alfabetización,

---

380 No se puede hablar del rol jugado por la iglesia como un proceso homogeneo a lo largo de los años, al respecto vease fragmento del libro “Historia secreta de una novela”. ANEXO
ciencia y cultura, ayuda al desarrollo- y aborda el tema de los derechos humanos. Sin embargo, este último aspecto es básico en la doctrina cristiana.

Así pues, consideramos que, en su conjunto, la labor de la Iglesia ha sido legítima y encomiable, aunque haya habido casos particulares en los que sí se han producido excesos que en última instancia han podido contribuir a agudizar el conflicto.

En todo caso, para ilustrar lo anterior y dejar constancia de la postura reflexiva de la Iglesia y de su conocimiento sobre los problemas reales de la Selva, citamos parte del Pronunciamiento de los obispos de la selva peruana en febrero de 2008: “La elaboración y ejecución de políticas de desarrollo nacional que involucren a la Amazonía no deben ser contrarias al respeto a las culturas existentes, al medio ambiente y los derechos humanos. Las aspiraciones y propuestas de un Estado promotor del cambio deben responder a medios de desarrollo basados en la inclusión, la equidad y la justicia en el marco de los derechos humanos universales. Los argumentos para políticas de desarrollo en la selva deben considerar los siguientes elementos: la seguridad jurídica de los territorios indígenas, la relación de los pueblos indígenas con esos territorios, el respeto a sus instituciones y autoridades, el derecho de consulta, la participación ciudadana y el cuidado del medio ambiente”.

Se trata sin duda de palabras que ahora, después del 5 de junio de 2009, la práctica totalidad de la sociedad peruana está dispuesta a suscribir; palabras que, si hubieran sido tenidas en cuenta en su momento, hubieran evitado la tragedia.

En cuanto a las actuaciones particulares, puede afirmarse que la mayoría de sacerdotes no se apartó de esta línea oficial. Ello motivó que algunos tuvieran que estar junto a sus feligreses, apoyarlos en los sucesivos paros y en algunos casos hasta acompañarlos en la Curva del Diablo. Pero eso no implica participación en la violencia, sino fidelidad a su apostolado.

Tampoco implica "azuzamiento" el hecho de que la Iglesia se preocupara por la salud y las garantías legales de los detenidos en los diferentes conflictos- y no sólo en el enfrentamiento del 5 de junio- pues ese es el comportamiento habitual de la institución respecto a todos sus feligreses. Ni tampoco puede criticarse su participación en campañas de solidaridad destinadas a recabar fondos para alimentar o movilizar a los manifestantes, pues es precisamente lo que le corresponde hacer como Iglesia, siempre que su actuación se aleje de la política partidaria.

A estos aspectos se refirió pormenorizadamente al rendir su testimonio antes esta Comisión Investigadora en la sesión celebrada en Lima el 15 de enero de 2010 el obispo vicario apostólico de Jaén, monseñor Santiago García de la Rasilla, quien desmintió la posible ayuda de miembros de la Iglesia para que los indígenas pudieran sacar de Bagua armas arrebatadas a la policía. Monseñor García, que se mostró absolutamente en contra de la politización de los sacerdotes, aseguró no obstante que entre sus funciones figuran la ayuda solidaria en situaciones difíciles para la población, como la que se produjo durante la toma de la carretera, antes, durante y después del 5 de junio de 2009.

Ahora bien, a lo largo de nuestra investigación hemos detectado también excesos entre sacerdotes que confundieron el apostolado con labor política. Pudimos com-
probar al respecto como el contenido de determinadas “hojas parroquiales” trans-
criende lo que corresponde al espíritu cristiano para adentrarse en terreno político,
no sólo emitiendo opinión sino también acusando con nombres y apellidos a perso-
nas concretas, con lo cual se generaba hostilidad y se animaba a la violencia.

Grosso modo, el cometido de las ONG’s en la zona ha sido el mismo que el de la
Iglesia, con la diferencia de que su presencia es más reciente, aunque, lógicamen-
te, su participación en los temas sociales ha sido más activa, ya que, al carecer de
ánimo evangelizador, la ayuda al desarrollo en sus diversas modalidades es su fun-
ción específica. También las ONG’s han ido llegando a la Selva para cubrir el vacío
dejado por el Estado, un vacío en lo social que no debe de confundirse con lo polí-
tico, pues a las ONG’s no les corresponde entrar en ese ámbito. El problema se
plantea por tanto cuando algunos, desde los partidos políticos, consideran que el
respeto a los derechos humanos es un tema político y desautorizan a las ONG’s,
igualando incluso a reclamar que sean puestas fuera de la ley. Desde la vertiente
opuesta, desde las ONG’s, el problema se plantea cuando algunos entienden el
respeto a los derechos humanos como una coartada para tratar de inculcar ideolo-
gía, y se exceden en sus funciones.

En nuestra visita a Bagua los miembros de la Comisión Investigadora pudimos
comprobar en directo el excelente trabajo realizado por algunas ONG’s locales,
SAIPE en particular, a quienes el Perú debe de agradecer su contribución al desa-
rrollo de la zona y a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

No obstante, debemos señalar de igual modo la existencia de otras organizaciones
no gubernamentales cuya actuación en el conflicto amazónico pudo haber contribui-
buido a exacerbar los ánimos con informaciones exageradas o directamente falsas.

IV.1.8. Penalización de la Protesta

Sobre la utilización del gobierno del Derecho Penal para enfrentar los problemas de
protestas sociales, conviene llamar la atención especialmente respecto de dos nor-
mas:

El artículo 2º del Decreto Legislativo Nº 982 en el extremo que modifica el artículo
200º del Código Penal - que tipifica el delito de extorsión - incluyendo un párrafo
absolutamente confuso y antitécnico que, por lo mismo, pone en serio riesgo de
criminalización la participación de funcionarios públicos (alcaldes, presidentes re-
gionales, regidores, etc) en protestas sociales.

El artículo 1º del Decreto Legislativo Nº 982 en el extremo que agrega el inciso 11) al
artículo 20º del Código Penal, estableciendo una innecesaria causa de justifica-
ción especial para el caso de Policías y Militares que en el cumplimiento de su de-
ber hacen uso de sus armas en forma reglamentaria y causan lesiones o muerte.
Esta norma es absolutamente innecesaria desde el punto de vista técnico, toda vez
que ya existe en el inciso 8) del propio artículo 20º del Código Penal, una causa de
justificación que exime de responsabilidad penal a todo funcionario público que
cause resultados leves cuando obra por disposición de la ley, en cumplimiento de
un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.
De manera que lo único que ha generado este nuevo inciso es que se interprete por los operadores del sistema, de que se trata de una nueva regla de exención de responsabilidad para el caso de Policías y Militares cuando lesionan o matan en el uso de sus armas, menos estricta que la del inciso 8) del artículo 20º. Esto sin duda es inaceptable porque no sólo infringe el principio de igualdad entre funcionarios públicos que causan resultados lesivos como consecuencia del cumplimiento de funciones o deberes, sino porque amplia las posibilidades de afectación de la vida y la salud cuando se trata de la intervención de policías y militares en el uso de sus armas. Resulta pues obvio de que debería ser lo contrario, es decir, las reglas de afectación legítima de la vida y la salud frente al uso de armas por parte de policías y militares deberían ser más estrictas.

Ambas normas resultan inconstitucionales además porque no se encuentran dentro de la materia de delegación de la Ley Nº 29009, que delimitó la materia de delegación a la criminalidad organizada y a determinados delitos que son expresión de la misma. Sin duda, la participación de autoridades en protestas y la modificación innecesaria de la Parte General del Código Penal para favorecer reglas más amplias de afectación de la vida y la salud de las personas por parte de policías y militares en el uso de sus armas, no se relacionan con dichas materias.

Sin duda se trata de la expresión de una política criminal equivocada del Estado que, ante problemas sociales, huye hacia el Derecho Penal antes de afrontar aquellos. A este hecho, que de por si ya es grave, se agraga el dato de que no huye hacia el Derecho Penal del ciudadano, sino hacia el Derecho Penal del enemigo en expresión del profesor alemán Günther Jakobs. Es decir, un Derecho Penal donde el Estado no considera a los personas como ciudadanos sujetos de Derecho con los que se debe relacionar, sino como enemigos a los que hay que combatir a toda costa. Así, en el Derecho Penal del enemigo de lo que se trata es de asegurar a toda costa lo que se considera una fuente de peligro para determinados intereses. Sin duda, dicha fuente de peligro puede ser la protesta social.

En esa lógica se explica que se modifique el Código Penal para incorporar una norma que propicie la calificación como delito de extorsión, la participación de determinados funcionarios públicos, locales o regionales, en las protestas sociales. O que se amplíe, a través de una regulación innecesaria y confusa, los márgenes de afectación de la vida o la salud de las personas, por parte de las fuerzas armadas y la policía nacional, cuando hacen uso de sus armas de fuego.

Por estas razones, la Comisión hace suyo el Informe Defensorial Nº 129, denominado Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley Nº 29009.
IV.2. Los actos violentos del 5 junio del 2009 y la actuación del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa

IV.2.1. La Curva del Diablo el 5 de Junio

**Fuerza operativa: 401 efectivos (17 oficiales y 384 SO PNP)**

**Indígenas: 1,500 aproximadamente**

05:00 Se inicia el desplazamiento del 1° Escuadrón al mando del Comandante Luis del Carpio Sánchez y el Mayor Felipe Bazán Soles con 58 efectivos partiendo de la base DINOES PNP Corral Quemado con dirección a las alturas del cerro colindante al km. 201 de la Curva del Diablo.

Los efectivos son conducidos en vehículos hasta la garita cercana desde donde inician el ascenso que les toma aproximadamente 45 minutos. El escuadrón estaba armado con 51 AKM, 5 escopetas de caza para perdigones y 5 escopetas lanza gas. Adicionalmente contaban con cascos, chalecos de protección, escudos, varas de goma y 5 mascarillas antigás.

(Informe 014-2009-DIROES PNP-DINOES/BCQ., DEL 15.6.09)
(Testimonio del SO PNP Roldán en la sesión del 10.2.10 ante la CIB)

05:50 El 1° Escuadrón toma las alturas del cerro colindante a la Curva del Diablo.

Los efectivos descansan y, para esos efectos, se desprenden de parte de sus equipos. Algunos logran comunicarse vía celular con algunos familiares ya que tenían señal.

Se observan unos pocos indígenas subiendo el cerro y el comandante ordena a dos efectivos se proceda a intervenirlos. Los indígenas escapan hacia la pista y luego se observa la explosión de una bengala que era una señal de alerta de los indígenas.

(Testimonio del SO PNP Roldán en la sesión del 10.2.10 ante la CIB)
(Testimonio del SO PNP Olivares en la sesión del 10.2.10 ante la CIB)

06:10 Los efectivos que habían salido a inspeccionar regresan con la noticia de que una multitud está subiendo. El escuadrón se vuelve a equipar y se repliega ordenadamente aunque le queda poco espacio para maniobrar por la particular geografía del cerro.

Comienzan a caer piedras y otros objetos contundentes arrojados por los indígenas. Se ordena formar una fila de contención y se usa gas lacrimógeno para repelerlos. Sin embargo, la efectividad del gas se ve reducida por el viento en una zona abierta.

---

381 Documentos entregados por el Ministerio del Interior-PNP (Anexo 47)
Los indígenas se enfrentan a la policía con cohetes pirotécnicos y algunas armas de cacería. Simultáneamente incendian el pasto seco creando un cerco de fuego en torno a los policías y reduciendo la visibilidad. La situación se torna crítica y los disparos disuasivos contribuyen a la confusión. Caen los primeros heridos. Los indígenas evacuan a algunos heridos de gravedad hacia la carretera, los ánimos se enardecen y el desconcierto aumenta.

El Mayor Bazán y un grupo se separan del contingente dirigiéndose a la parte más alta del cerro. El resto del escuadrón lo pierde de vista.

El dirigente Santiago Manuín Valera intenta apaciguar los ánimos y dialogar con los policías recibiendo un disparo que le produce ocho perforaciones intestinales.

Los intentos por comunicarse con el General Muguruza o alguien de su entorno eran infructuosos. La radio con la que contaba el escuadrón no tenía suficiente cobertura. Aproximadamente a las 06:30 el suboficial Roldán se comunica vía celular con el General Bernabé Garavito en Lima solicitando el apoyo del grueso del contingente.

Mientras tanto, el Mayor Bazán y sus hombres son desbordados por los indígenas. Los efectivos policiales son despojados de su equipo y armamento que a partir de entonces es usado en contra de los mismos policías.

El suboficial Johnny Salcedo Meza es impactado en el abdomen por un proyectil de arma de fuego y cae herido de muerte. Igualmente, pero en otro sector del cerro, los suboficiales José García Guzmán y José Antonio Vilela Morales son impactados por armas de fuego disparadas a larga distancia.

(Informe 014-2009-DIOES PNP-DINOES/BCQ., DEL 15.6.09)
(Testimonio de los SO PNP Roldán y Olivares en la sesión del 10.2.10 ante la CIB)
(Testimonio del Mayor PNP Del Carpio en la sesión del 10.2.10 ante la CIB)
(Testimonio de Santiago Manuín en la sesión del 27.10.09 ante la CIB)
(Informe de pericia de necropsia médico legal 1879-2009)

06:30 El General Luis Muguruza Delgado parte de la base DINOES PNP Corral Quemado con el 2° y 3° Escuadrón al mando de los comandantes Fernández Guevara y Chicana Dett respectivamente.

Luego avanzan el 4°, 5° y 6° escuadrón.

---

382 Se desprende del resultado de las necropsias. El suboficial Francisco Martínez Tinoco según el informe de pericia de necropsia médico legal 1883-2009 muere como consecuencia de heridas punzo cortantes en el tórax que le producen laceración cardíaca y pulmonar. Igualmente, el informe de pericia de necropsia médico legal 1887-2009 correspondiente al suboficial Javier Campos Marín señala que fue víctima de laceración de la carótida primitiva derecha con objeto punzo cortante y penetrante. (Anexo 49)
383 Según informe de pericia de necropsia médico legal 1880-2009 y 1886-2009, respectivamente. (Anexo 49)
Finalmente, parte el helicóptero MI-17 al mando del Gral. PNP Javier Uribe Altamirano con el objetivo de usar agentes lacrimógenos desde el aire.

(Informe 014-2009-DIROES PNP-DINOES/BCQ., DEL 15.6.09)

06:50 El Mayor Bazán y el suboficial Niebles Cahuana son captados por un video en los momentos en los que son bajados por una turba del cerro.

Entre las 08:00 y las 14:00 el suboficial Niebles muere como consecuencia de traumatismos craneoencefálico y torácico. Su cadáver es hallado junto a la carretera a las 21:00. El paradero del mayor Bazán todavía es un misterio.

(Testimonio del Mayor PNP Del Carpio en la sesión del 10.2.10 ante la CIB)

(Informe de pericia de necropsia médico legal 1899-2009
(Vídeo etiquetado: Recopilación del Vicariato de Jaén)

07:18 El Gral. PNP Luis Muguruza Delgado llega a la Curva del Diablo.

Una vez en el lugar, el contingente recibe ataque de armas de fuego y como consecuencia de éste cae mortalmente herido384 el suboficial Julio César Valera que formaba parte de la dotación de la tanqueta de placa 10209.

Durante casi tres horas se procede a despejar la carretera.

A lo largo del enfrentamiento también hubo cinco muertos con proyectil de arma de fuego entre los indígenas los que luego serían identificados como Romel Tenazoa Sánchez, David Jaucito Mashigkash, Genaro Samecash Chamik y Jesús Carlos Timías quienes mueren en el cerro y Felipe Sabio César, que fallece en Bagua.

(Informe 014-2009-DIROES PNP-DINOES/BCQ., DEL 15.6.09)

(Informe de Adjuntía 006-209-DP/ADHPD de la Defensoría del Pueblo)

10:15 La policía toma control de El Reposo donde los indígenas habían quemado dos vehículos385 y luego de retirar los vehículos sinistrados de la carretera se reabre el tránsito por la misma. A partir de entonces se producen incidentes aislados durante toda la mañana en tanto los indígenas se replagan hacia Bagua.

(Informe 014-2009-DIROES PNP-DINOES/BCQ., DEL 15.6.09)

Simultáneamente a estos hechos, en las ciudades de Bagua, Utcubamba y Jaén se producen desmanes con daños a la propiedad pública y privada y con el saldo lamentable de 5 ciudadanos muertos. De acuerdo a la información radial y documentada estos desmanes no tuvieron como protagonistas

384 Según protocolo de necropsia 12-2009-MP-DML-BAGUA con proyectil de arma de fuego que le produce traumatismo craneoencefálico abierto y hemorragia intercerebral.
385 Una camioneta pick up del Ministerio Público de Utcubamba y un camión de los Bomberos de Bagua
a los indígenas sino que a los vecinos de esas ciudades, algunos manifiestándose en apoyo de los indígenas y otros aprovechando la confusión para perpetrar vandalismo.

Análisis del operativo de la Curva del Diablo.

1. Tal como se desprende de la cronología que acompaña a este informe, el operativo policial de desalojo del 5 de junio del 2009 fue planificado por los altos mandos policiales como consta en el Plan General de Operaciones N° 08-2009 DIREOP PNP/EM OFIPILO “PARO AMAZÓNICO-2009” suscrito el 25 de mayo del 2009 por el General Bernabé Garavito, Director Ejecutivo de Operaciones Policiales. Este constituye un documento general que, según su propio autor, “contiene lineamientos generales de doctrina de los procedimientos”, es decir constituye un marco a ser usado en el diseño de una orden de operaciones, elaborada por los oficiales que se encuentran en el terreno.

2. A las 15:00 horas del 31 de mayo del 2009, la Ministra del Interior Mercedes Cabanillas Bustamante en compañía de los ministros de Defensa y Energía y Minas, participaron en una reunión en el Comando Conjunto de la FFAA en la que también estuvieron presentes el General EP Francisco Contreras, Jefe del CCGFAA; el Vicealmirante Jorge de la Puente, Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FFAA; el General José Sánchez Farfán, Jefe del Estado Mayor PNP; el General Bernabé Garavito, Director de Operaciones PNP; el General Francisco Pasco, Director de Inteligencia PNP; el Coronel Marlon Sávitzky, jefe de la Central de Operaciones Policiales de la IDRGEN y funcionarios e la empresa TGP. En dicha reunión se trato la delicada situación generada en Cusco al poner al descubierto la fibra óptica en la válvula KP152 de Kiteni y los problemas con la toma de la válvula KP 122 en Kepashioti. Luego de estudiar la situación se acordó que la PNP asuma el control de Kiteni (KP 152 y KP 122) y el Ejército relevará a la PNP en la bocatoma de Aramago, la hidroeléctrica el Muyu, el puente Corral Quemado y la Estación 7 Valor con un total de 101 efectivos. Igualmente se determinó que los efectivos policiales relevados se incorporarán al contingente que llevaría adelante el desalojo de la Curva del Diablo.

3. El 3 de junio del 2009 y mediante Orden de Operaciones N° 25-2009-IV—DIRTEPOL-T/RPNP-AMAZ “DESALOJO CARRETERA FBT 2009” suscrita por el General Javier Uribe Altamirano, Director IV-DIRTEPOL-TPTO se planifica una operación cuyas principales características aparecen en el apartado IV denominado “Ejecución” con el nombre de “Concepto de la Operación”. En el punto 12 de este apartado se describe la organización que permitirá el control de la multitud. El detalle consignado es el siguiente:

1. Grupo de intervención (choque) compuesto por 406 efectivos.
2. Grupo de desbloqueo de la vía compuesto por 203 efectivos.
3. Grupo de contención y seguridad compuesto por 400 efectivos.
4. Grupo de contención y seguridad Cruce Musayón (entrada a Bagua) compuesto por 290 efectivos

TOTAL: 1299 EFECTIVOS
4. El mismo día, 3 de junio del 2009, se realizó el Consejo de Ministros y, de acuerdo a la información proporcionada por al ex ministra Carmen Vildoso Chirinos, el Presidente de la República "le indica a la ministra del Interior que ya era hora de poner orden en Bagua", añadiendo minutos después, la misma ex ministra Vildoso, que tal indicación "era una orden".

5. A continuación, con fecha 3 de junio del 2009 se expiden 2 memorandum múltiple:
   1. M/M Nº 711-2009 DIRGEN PNP suscrito por el General José Sánchez Farfán, Director General de la PNP, mediante le cual se ordena:
      1. Que el General Luis Muguruza Delgado, Director de la DIROES viaje en el día a Bagua para hacerse cargo de la operación como Comando Operativo. Esta orden se da en consideración a que los efectivos y vehículos que estaban en la zona de operaciones pertenecían a la unidad del mencionado oficial.
      2. Que se realice una “apreciación de la situación” para proceder a la ejecución del desbloqueo.
      3. Informar permanentemente respecto al avance del planeamiento y operaciones realizadas, para conocimiento de este Comando y la Sra. Ministra del Interior, para la toma de decisiones
   2. M/M Nº 712-2009 DGPNP/CEOPOL/P1 suscrito por el General José Sánchez Farfán, Director General de la PNP, mediante le cual se ordena:
      2. Coordinar con el General de Brigada EP Comandante de la 6ta Brigada EP de Selva, El Milagro, para que el ejército asuma la seguridad de la Estación 7 El Valor, La central hidroeléctrica El Muyu, la bocatoma de Aramago y el puente Corral Quemado. Igualmente, para que refuerce la Estación 6 de Kuzu Grande
      3. Incrementar en 50 efectivos la fuerza que se trasladará en el día a la zona de operaciones.
      4. Finalmente, estableció los contingentes de la reserva (500 efectivos) que debían mantenerse alertas en sus puestos listos para ser movilizados a la zona de operaciones.

6. A partir de entonces el General Luis Muguruza asume el comando operativo. Sin embargo esta situación reviste un aspecto de la mayor importancia. El Comando Operativo (Uribe primero y Muguruza después) dependía del Comando General que era el DIREOP-PNP (Garavito). Por lo tanto, si el Director General (Sánchez Farfán) quería disponer algo lo tendría que hacer por intermedio del DIREOP-PNP. La manera de actuar no sólo rompió el principio de unidad de comando señalado por el Manual de Estado Mayor
sino que, al festinar procedimientos se descubre la precipitación con la que se dieron las órdenes contenidas en los memorando 711 y 712 y la presión a la que debió ser sometido el Director General de parte del superior que es solo una: la Ministra del Interior. Por si eso fuera poco, el General Bernabé Garavito ante la Comisión manifestó que, siendo el general Muguruza un oficial de mayor antigüedad que él, le reportaba directamente al Director General y la Ministra.

7. El 4 de junio del 2009 a partir de las 12:00 se llevó a cabo la segunda reunión en el Comando Conjunto de la FFAA, en la que se evaluó el apoyo de las FFAA a la operación de desalojo de la Curva del Diablo. La ministra del Interior Mercedes Cabanillas ha señalado ante la Comisión que sólo participó en la primera parte de dicha reunión que fue meramente informativa, retirándose cuando los oficiales comenzaron a diseñar “la forma de apoyo de las FFAA a la PNP”. La mencionada ministra, agregó ante la Comisión que fue informada de la fecha y hora del inicio del operativo por el General José Sánchez Farfán, mediante Informe 03-2009 Dirección General de la PNP, CEOPOL recibido a las 20:00 del mismo día.

8. Aproximadamente a esa misma hora (20:00) se producía en las afueras de la Estación 7 de PETROPERU una entrevista entre el General Javier Uribe y Salomón Awanash con la presencia de Monseñor Santiago María García de la Rasilla, el ingeniero Jaime Vilchez, alcalde de Jaén y algunos manifestantes. Dicha reunión ilustra la situación que se vivía horas antes del desalojo.

De acuerdo a los testimonios de los participantes entrevistados por la Comisión, el dirigente Salomón Awanash se mostraba preocupado por un inminente desalojo y quería convencer al General Uribe para que éste no se realizara. El General Uribe manifestó en varias ocasiones que la orden venía de Lima y ya estaba tomada, sugiriendo que fuera Awanash quien convenciera a la gente para que dejara el paso como había sucedido hacía algunos días en Corral Quemado. Sin embargo, Salomón Awanash le recordó que en su pueblo las decisiones no las podía tomar él sino que la asamblea y quedó en comunicarse más tarde aunque insistió en comunicarle que la decisión de retirarse ya estaba tomada pero que requerían de más tiempo. Antes de despedirse uno de los que acompañaba al grupo intervino y dirigiéndose al General le señaló que “lo que nosotros queremos es que caiga el gobierno y el Presidente de la República”. Dicho personaje no ha podido ser identificado plenamente aunque se recibió información respecto que se trataba de un rondero de nombre Idelso.

Finalizada la reunión, Salomón Awanash regresó al Curva del Diablo y mantuvo una serie de reuniones con los manifestantes que le reiteraron que se retirarían “al día siguiente (5 de junio) después del desayuno” y que ya habían “organizado comités para ir a buscar camiones”. Tal información ha sido verificada con diversos testimonios de personas de Jaén y Bagua que afirman haberse contactado con indígenas a lo largo del día 4 de junio y que el objetivo de ellos era “conseguir camiones para regresar”. A mayor abundamiento, Santiago Manuín frente a la Comisión manifestó que la intención
era retirarse de la Curva y replegarse a Estación 6 porque el problema no era con los pobladores sino con el gobierno.

9. La importancia del acápite anterior estriba en que es una muestra bastante cercana de las características que revistieron la situación inmediatamente anterior al 5 de junio. Por un lado, la policía ya había recibido ordenes superiores “desde Lima” para ejecutar el desalojo “si o sí”. Por otro lado, dentro del comando policial se había producido un cambio que en lugar de facilitar la solución pacífica de la situación, venía con clara disposición de ejecutar sus ordenes. Adicionalmente, dado que los mandos policiales son meros ejecutores de ordenes superiores, se nota la ausencia de algún funcionario que permitiera gestionar el conflicto desde una perspectiva política y no meramente policial. En pocas palabras, en las circunstancias antes descritas, se hacía necesaria la participación de “alguien” que pudiera tomar decisiones políticas ya que el escenario lo exigía.

10. Por otro lado, la reunión descrita también nos ilustra respecto a las dificultades al interior de la dirigencia indígena para manejar la situación. Así, Salomón Awanash le comentó a la Comisión las dificultades que había tenido que enfrentar porque muchos indígenas lo sindicaban como un traidor por el solo hecho de negociar con la policía. Así mismo, la intervención del rondero descrita líneas arriba, es una clara muestra de las diferencias internas al interior de los manifestantes que la Comisión también ha podido verificar en otras circunstancias. Es decir, mientras determinados sectores eran permeables a las negociaciones o el diálogo; otros por el contrario fueron radicalizando sus posiciones. Permitir que la protesta se prolongue por más e 50 días dio espacio para que estos últimos comenzaran a desplazar a los primeros.

11. Pocas horas antes del operativo, el General Luis Muguruza Delgado, Comando Operativo determinó mediante la Hoja Complementaria a la Orden de Operaciones Nº 25-2009-IV—DIRTEPOL-T/RRNP-AMAZ “DESALOJO CARRETERA FBT 2009” variar la estrategia con dos dimensiones de tierra y una de aire de modo que:

1. La primera dimensión de tierra, compuesta por los escuadrones de intervención, de remoción de escombros y de contención, se encargaría de la operación principal de desbloqueo a cargo del General Luis Muguruza.

2. La segunda dimensión de tierra, a cargo del Comandante Luis Del Carpio Sánchez debería “tomar la cima” del cerro vecino a la Curva de Diablo para obligar el repliegue de los indígenas ubicados en las estribaciones, y

3. La dimensión aérea, a cargo del General Luis Uribe Altamirano, encargada del ablandamiento con gases para generar el repliegue de los manifestantes.

12. El documento mencionado en el punto anterior señala taxativamente que “las líneas no deberán adelantar la línea principal, manteniendo las coberturas”. Igualmente se fija las 05:05 como hora para que el primer escuadrón inicie su marcha hacia el cerro.
13. Del análisis de los puntos anteriores podemos determinar que una vez iniciado el operativo:

- Se inició con menos efectivos de los considerados en la Orden de Operaciones. En efecto, según se puede apreciar en la cronología del informe, el operativo se inició con 401 efectivos cuando lo que se consideró en la Orden de Operaciones era 1299.

- La variación de la estrategia determinada por la Hoja Complementaria a la Orden de Operaciones introduciendo una nueva dimensión de tierra, y que a la postre fue factor fundamental del desastre, desnuda el apresuramiento con el que se llevó adelante la operación. Esta variación no pudo ser sometida a la evaluación de la Dirección de Operaciones Policiales que la hubiera objetado por los riesgos que implicaba.

- El General Muguruza subestimó a los manifestantes pasando por alto al menos dos elementos: la preparación militar que muchos indígenas reciben en el servicio militar y el ánimo de los manifestantes después de una protesta tan prolongada e infructuosa. En tal sentido, si consideramos lo anterior, la decisión de iniciar el operativo fue mucho más que un error de apreciación como se ha querido hacer aparecer. Fue, al menos, una imprudencia temeraria que colocó innecesariamente en situación de peligro muchas vidas humanas.

- Finalmente, las circunstancias descritas en la cronología que acompaña este informe nos hacen notar la gravedad de la situación respecto a los equipos de comunicaciones que se usaron en el operativo. Es inexcusable que los efectivos no hayan podido comunicarse entre sí. La falta de previsión de este elemento podría incluso hasta constituir un ilícito penal que el Ministerio Público deberá evaluar en su oportunidad.

---

**IV.2.2. La Estación 6 de Petro Perú el 5 de Junio de 2009**

**Fuerza operativa: 39 efectivos (2 oficiales y 37 SO PNP).**

**Indígenas: De 1,500 por la mañana a 2,500 en horas de la tarde.**

06:37 Los indígenas presentes en los alrededores de la E-6 de Petroperú toman conocimiento del operativo en la Curva del Diablo por intermedio de Radio Programas del Perú (RPP). Se observan desplazamientos poco usuales de centenares de ellos hacia el centro poblado de Kuzu-Grande y en los alrededores de la E-6.

En la E-6, el personal civil y policial se enteró de la operación vía RPP. Tal situación fue informada de inmediato al Comandante PNP Carlos Montenegro Castillo.

(Testimonio del Jefe de Seguridad PETROPERU, Félix López Mesones ante la CIB)
(Testimonio recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)
07:00 Por su parte, el Ingeniero Fernando Urizar, Jefe de la Estación 6, tuvo conocimiento de la operación en la Curva del Diablo gracias a que sus superiores jerárquicos en PETROPERU se lo informaron vía teléfono satelital.

Ante tal situación, Urizar solicitó apoyo militar de inmediato para garantizar la seguridad de las instalaciones. Sus superiores le informaron que 60 efectivos de la Base Mesones Muro estarían sumándose en poco tiempo.

(Testimonio del Jefe de Seguridad PETROPERU, Félix López Mesones ante la CIB)
(Testimonio del Jefe de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)
(Testimonio del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)

07:45 Rotafono por RPP de un poblador: “Ya empezó la matanza”. Noticias cada vez más alarmantes sobre heridos de bala y muertos que llegan al hospital.

08:05 Declaraciones de la ministra Mercedes Cabanillas por RPP sobre los que esos momentos sucedía en la Curva del Diablo. Hace referencia a que es “una operación planificada” y que el “han disparado al helicóptero”. Minutos después confirma la muerte de SO Vilela Morales

09:00 Los indígenas reunidos en Kuzu-Grande deciden la toma de la E-6.

(Testimonio recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)

09:30 Aproximadamente 1,500 indígenas empiezan a desplazarse hacia la Estación 6 - Zona de Vivienda; lugar donde se encontraban los efectivos DINOVES. Se pudo observar a manifestantes grabando en vídeo las instalaciones de vivienda, exigiendo a la vez que los DINOVES entreguen sus armas y se rindan.

09:45 El dirigente Simón Wippio y otros líderes indígenas se apersonan a la puerta de la Estación 6 – Zona de Vivienda y piden dialogar con el Comandante Carlos Montenegro Castillo y con el ingeniero supervisor de la E-6, Fernando Urizar.

Los dirigentes comunicaron que la población estaba enardecida por las noticias de la radio, que se podía volver incontrolable la situación por lo que exigían dialogo de inmediato.

(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)
(Testimonio del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)
(Testimonio del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

10:00 El ingeniero supervisor Fernando Urizar y el Comandante Carlos Montenegro Castillo se acercan a la puerta de la Estación 6 e inician el diálogo con los dirigentes indígenas. El diálogo se realiza teniendo de por medio una reja que los separaba.
10:15 El ingeniero Urizar y el comandante Montenegro autorizan el ingreso de 3 dirigentes. Sin embargo, por un descuido no sólo ingresan esas 3 personas, sino que centenares de manifestantes empujando la puerta principal. A ellos de inmediato se sumaron varios centenares más por los alrededores, derrumbando las rejas laterales y posteriores.

10:20 Sorpresivamente, indígenas no identificados empujaron por la espalda al comandante Montenegro, propinándole de inmediato una golpiza y reduciéndolo. De la misma manera se procedió con los DINOES que se encontraban cerca.

A partir de este momento, reducen a los demás efectivos de la DINOES. Sin embargo, si hubo algo de resistencia por parte de un grupo ubicados en el pabellón donde dormían, pero al final se entregaron por la presión.
de la masa y porque los amenazaban con ejecutar a sus compañeros sino se resistían.

La captura de los efectivos fue rápida y sin resistencia, habiendo durando entre 2 y 3 minutos.

(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)
(Testimonio del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)
(Testimonio del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

A pesar de la entrega pacífica de la mayor parte de DINOES y de no tener sus armas al momento de la toma, muchos fueron violentados, heridos y vejados – mientras los capturaban y trasladaban a una ubicación fuera de la Estación 6. Se les echaba una sustancia ácida e irritante en los ojos.

(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)
(Testimonio del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)
(Testimonio del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

10:30 Se inicia el traslado de los 38 prisioneros de la DINOES al Colegio Nº 16587. En el trayecto se aprecia que los indígenas confunden como DINOES al vigilante de SEGUROC PETROPERU, de apellido Ibarra.

Los nativos dejan en libertad al personal civil de la E-6, entre ellos, al brigadier PNP Castañeda y a los ingenieros Urizar, Ubilluz, entre otros.

(Testimonio del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)

10:45 Diversas declaraciones a través de RPP dan cuenta de la gravedad de la situación en Bagua: locales públicos arden presa del fuego. El congresista Mauricio Mulder declara que "la policía hace bien porque disparar a la PNP es terrorismo" añadiendo que "aquellos que reclamaban sus derechos ahora son asesinos"

11:30 Se inicia el traslado de los efectivos de la DINOES a un vehículo que tenía por finalidad trasladarlos al poblado de Yanayaka. Luego cambiaron de parecer y los llevan nuevamente al colegio.

(Testimonio del Jefe de Seguridad PETROPERU, Félix López Mesones ante la CIB)

11:45 Los indígenas trasladaron al Comandante Montenegro a la zona de vivienda de la E-6 con la finalidad de que lograría comunicarse con sus superiores y solicitar que no sobrevolaran helicópteros en la zona. De hacerlo, amenazaban con hacerles daño a los DINOES capturados.
La comunicación no pudo efectuarse porque con la toma de la E-6 Zona de Vivienda quedó totalmente inutilizado el sistema satelital de comunicación (los manifestantes habían destrozado y saqueado el local de la E-6). Regresaron nuevamente al colegio.

(Testimonial del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

12:14 La Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas señala en RPP\textsuperscript{386}: "Bueno, todo el país sabe que esto tiene ya más de 40 días y la policía desde el primer día ha estado siempre con presencia disuasiva, preventiva. (...) Hemos desalojado también a nativos de una serie de estaciones, no solamente del Gas de Camisea, centros de bombeo o de petróleo, ahorita mismo se ha resuelto ya la Estación 6, Kusu Grande, que también estaba rodeada y casi todas las estaciones de PETROPERU estaban rodeadas de nativos en situación beligerante (...)"

(Ministra Mercedes Cabanillas en RPP)

13:00 Los nativos toman la Planta Industrial de la E-6. Se les aprecia encima de los tanques, perdiéndose en ese momento el control total de la Estación petrolera.

Luego de esta toma, trasladan en un camión de la empresa Transportes Vega, marca Fuso de placa XE-1653, a los 38 DINOES al interior de un depósito ubicado en la Planta Industrial de la E-6.

(Testimonial recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)

(Testimonial del Ingeniero Lázaro Ubilluz y de personal de seguridad ante la CIB)

13:30 El personal civil de la E-6 de PETROPERU se traslada de la zona de vivienda a la zona industrial y se encierra en el cuarto de máquinas. Para el traslado usaron la camioneta de la empresa y recibieron apoyo de nativos conocidos que los acompañaron y protegieron.

(Testimonial del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

14:00 A partir de esta hora sobrevolaron varios helicópteros no identificados por la zona. Este hecho generaba caos, anarquía y descontrol en la masa indígena. Los helicópteros no podían aterrizar pues el helipuerto estaba tomado por los manifestantes quienes solían quemar maleza cuando escuchaban un vuelo.

(Testimonial recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)

(Testimonial del Jefe de Seguridad PETROPERU, Félix López Mesones ante la CIB)

\textsuperscript{386} RPP audio del día 5 de Junio del 2009. (Anexo 52)
14:30 Los indígenas solicitan apoyo médico al cuarto de maquinas donde se encontraba el personal de PETROPERU para atender a los policías heridos. Para estos efectos salieron el Ingeniero Urizar y un joven médico serumista.

Al atender a los DINOES descubrieron que estaban maltrechos y golpeados. Se encontraban descalzos y difícilmente podían ver ya que se les habían hinchado los ojos y se encontraban todos atados de manos.

El Comandante Montenegro le solicitó al ingeniero Urizar y al médico que se comunicarán con el Ejército para evitar que desciendan los helicópteros, pues los nativos pensaban que iban a realizar lo mismo de la Curva del Diablo, “con lo cual la situación iba a ser peor”.

(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)

14:55 Declaraciones de la ministra Mercedes Cabanillas RPP: en la Estación 6 “felizmente ha llegado un piquete de comandos del ejército que con 40 policías están dando seguridad”

15:30 Dirigentes radicales toman control de la situación y sacan a 18 efectivos de la DINOES atados y descalzos del depósito de la Planta Industrial de la E-6 con rumbo a la Zona de Vivienda de la E-6. A mitad de camino se internan en la espesura de la selva aproximadamente unos 500 metros rumbo a una zona donde hay una pequeña loma.

(Testimonio del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

16:00 Se escuchan disparos y gritos. Entre esta hora y las 17:00 se produce la ejecución de 12 efectivos de la policía. Los seis restantes logran escapar corriendo y desbarrancándose. Paulatinamente los indígenas empiezan a retirarse de Kuzu Grande y E-6.

(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)
(Testimonio del Jefe de Seguridad PETROPERU, Félix López Mesones ante la CIB)
(Testimonio de DINOES sobrevivientes ante la CIB)

16:30 A pocos kilómetros de Kuzu Grande, en el caserío La Unión, descendieron varios helicópteros dejando en tierra entre 40 y 50 efectivos de las FFAA.

(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)
(Testimonio recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)
17:15 Un manifestante indígena llama al Rotafono de RPP, según afirma desde un locutorio, para advertir de la posibilidad de ejecución de los DINOES tomados de rehenes en la E-6. A continuación, su declaración:

"- Carlos Huamán desde Imacita, estamos llamando para informar que en la Estación 6 han sido tomados de rehenes 38 policías que estaban al mando de un comandante (...) Ellos en este momento han sido llevados a la montaña para poder negociar, después de 50 días de huelga no nos hacen caso, se ha tomado esta decisión, por la razón de que en Bagua nuestros hermanos nativos han sido abatidos con bala de fuego.

¿Usted es parte de este grupo que ha tomado rehenes?

- Sí, nosotros estamos participando de este comité, y estamos pidiendo que por favor la Ministra del Interior de orden de retirar los policías y Fuerzas Armadas que están llegando, ella hace un momento ha dicho que en la Estación 6 ha habido desalojo, mentira, no ha sido desalojado, toda la gente que está ahí, las 2,000 personas permanecen dentro de la Estación 6. (...) Si, 2,000 personas dentro de la Estación 6 están listos para incendiarlos si es que la policía que llegó nos atacan, por eso los 38 rehenes ya se encuentran dentro de la montaña para derrumbar cualquier cosa que personas no van a salir.

¿A cambio de qué es señor?

- A cambio de que en primer lugar se retiren de inmediato a las fuerzas policiales que están llegando tanto en Estación tanto en Bagua. También estamos pidiendo que los muertos hermanos, hispanos y awajún pertenecientes al distrito de Imazá, regresen inmediatamente porque dicen que en Bagua no los dejan pasar la policía para poder sacarlos, queremos que (...) sus cadáveres para que lleguen a sus destinos ya que sus familiares los están esperando.

¿Qué va pasar si las autoridades no aceptan?

-Pues lamentablemente el pueblo tomará la decisión de ejecutar a esas personas. Nosotros tampoco podemos ir en contra de toda la población."

(Carlos Huamán en Rotafono RPP)

18:00 Una patrulla militar compuesta por varias decenas de efectivos llegó a Kuzu Grande y cruzó la E-6. Los militares no pararon y continuaron su rumbo a la Base Mesones Muro.

La Patrulla militar cruzó el pueblo y no tomó medidas para recuperar la E-6 y/o el control de la zona. Aún a pesar de que la E-6 lucía saqueada, abandonada y sin ningún control policial ó civil. Sus órdenes eran dirigirse a Mesones Muro. Su paso es autorizado por los indígenas con la condición de que lo hagan con las armas sobre la espalda y sin detenerse.

(Testimonio recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)

(Testimonio del Jefe de Seguridad PETROPERU, Félix López Mesones ante la CIB)

18:30 El pastor Marín y un líder awajún, tras enterarse de la matanza se acercaron a hablar con los últimos líderes nativos que continuaban en la zona. En dicho diálogo les pidieron que se retirarán para evitar la muerte de
más personas (de los 20 DINOES restantes) y que dejarán las armas y entregarán lo robado a PETROPERU. Advirtieron que vendrían más DINOES y el Ejército en las próximas horas a desalojar el área y que al enterarse de la muerte de sus compañeros podría ocurrir lo peor, por lo que instaron a que se retirarán.

(Testimonio recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)
(Testimonio del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

19:00 Una vez que se encontraba despejada la Planta de la E-6, el pastor Wildor Marín enrumbo al cuarto de máquinas con la finalidad de buscar al personal civil de la E-6. Al llegar a la sala de control de máquinas le abrió la puerta el suboficial Castañeda y se tuvo por primera vez contacto con los ingenieros, vigilantes y personal civil de PETROPERU que se había refugiado allí. A ellos, les comunicó que podían salir porque ya no había peligro, sin embargo no lo hicieron por temor.

(Testimonial del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)

El pastor Marín solicitó además que lo acompañarán a recoger las armas que los nativos habrían abandonado en un local comunal. El Brigadier PNP Castañeda decidió acompañarlo.

(Testimonial recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)
(Testimonial del Ingeniero Lázaro Ubilluz ante la CIB)
(Testimonial del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)

20:00 Marín y Castañeda salen de la Planta Industrial de la E-6 rumbo al local donde se reunían los apus durante los días del paro amazónico. Al llegar encontraron 5 fusiles AKM, algunas escopetas, pertrechos, etc. Las recogieron y se las entregaron a los DINOES más estables (no heridos); quienes de inmediato retomaron el control y la seguridad de la E-6.

(Testimonial recogido en visita a la zona a Wildor Marín, líder evangélico de Kuzu Grande)
(Testimonial del Suboficial PNP Brigadier Telmo Castañeda Mendoza ante la CIB)
(Testimonial del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)

20:30 Wildor Marín y el Suboficial PNP Castañeda se acercaron al depósito de la Planta Industrial de la E-6 y encuentran a los DINOES heridos y golpeados. Los DINOES se hallaban en estado de shock, con miedo y solicitando apoyo. A tal efecto, se les pidió apoyo a los 4 DINOES que estaban en mejores condiciones para realizar un reconocimiento de la zona y tomar posición por seguridad (Puerta de Ingreso, garitas y sala de control).
Wildor Marín va a la Base EP Mesones Muro para persuadir al Comandante de que auxilie al personal de DINOES de la E-6 que se encontraba herido y aún desaparecido; que tome el control del pueblo y de la E-6 y que arme brigadas para ubicar a los DINOES.

El Comandante se compromete a mandar apoyo militar a primera hora del día 6 de Junio de 2009. Además le comunica que a la base había llegado el técnico DINOES de apellido Vásquez huyendo de los indígenas.

Día 6 de Junio del 2009

06:00 Se halla un segundo DINOE malherido en la Zona de Vivienda de la E-6. El suboficial Antonio Huilcas Martínez quien había logrado huir y confirma la muerte de los DINOES, señalando la ubicación de los cadáveres.

06:30 El Brigadier Castañeda y miembros de seguridad de Petroperú hallan los cuerpos de ocho (8) DINOES en las inmediaciones de la Estación 6.

07:00 Se solicita una vez más la presencia militar. Esta vez, lo solicita el Brigadier Castañeda, el pastor Wildor Marín y efectivos DINOES sobrevivientes; quienes van a la Base Mesones Muro en el automóvil de Petroperú a solicitar el apoyo militar para recuperar Kuzu-Grande. Esta vez, el Comandante a cargo dispuso el envío de unos 60 efectivos.

09:00 Durante el transcurso del día se empiezan a encontrarse los heridos y los cadáveres.

10:06 Aparece el primer helicóptero con 22 refuerzos DINOES y se traslada a los heridos.
(Testimonio del Jefe Supervisor de la Estación 6, Ingeniero Fernando Urizar ante la CIB)

Análisis de lo acontecido en la Estación 6

1. La Estación 6 de Petroperú se encuentra ubicada junto al poblado de Kuzu Grande y ha sido escenario de protestas indígenas en varias ocasiones. Los ingenieros de la empresa manifestaron a la Comisión que ésta no era la primera vez que enfrentaba una situación de este tipo, aunque el resultado si resulta insólito y trágico.

2. Sus instalaciones se caracterizan por tener separadas por un lado, el área de vivienda y por el otro, el área industrial y de máquinas. Para ir de una a otra hay que salir y recorrer un camino de 800 metros aproximadamente.

3. De acuerdo a la información recibida por la Comisión, los indígenas se habían venido concentrando en los alrededores de la Estación 6 desde el inicio del paro amazónico, es decir a partir del 9 de abril. Paulatinamente se observaba que el número de indígenas aumentaba de modo que a inicios de junio la Estación 6 "estaba sitiada", usando palabras de los ingenieros de Petroperú. Es probable que dicho incremento se haya debido al retorno de algunos grupos que habían estado en Corral Quemado y ya habían sido desalojados. También cabe la posibilidad que arribaran otros de sus comunidades más alejadas y que se iban plegando a la protesta gradualmente.

4. Existía una tensa calma que se caracterizaba por un mutuo respeto. Los indígenas no ingresaban ni violentaban las instalaciones de la empresa aunque el 23 de abril ordenaron el corte del bombeo de crudo y luego del agua. En eso consistía su medida de fuerza. Por otro lado, las fuerzas del orden que custodiaban las instalaciones no usaban armamento para evitar provocaciones y roces innecesarios. Incluso se llegó a organizar algún partido de fulbito entre policías e indígenas. Tales eran las características del acuerdo entre los DINOES y la dirigencia indígena. La relación entre los dirigentes indígenas y los ingenieros de Petroperú era incluso hasta cierto punto cordial ya que, según manifestaron a la Comisión, se les permitió ingresar al área de viviendas a ver las noticias en compañía de sus esposas.

5. El día 31 de mayo se efectuó el relevo del contingente DINOES que brindaba seguridad a las instalaciones. Los 36 efectivos al mando del Mayor Wellington Gómez y que hasta entonces custodiaban la Estación 6, fueron releídos por 38 hombres al mando del Comandante Miguel Montenegro. El relevo fue tenso pero no significó problema alguno salvo la protesta de los dirigentes indígenas porque el número de efectivos se había incrementado de 36 a 38; aunque finalmente cedieron.

6. El liderazgo más notorio de la masa indígena era ejercido por Simon Wippio, personaje que está presente en todas las conversaciones hasta el mismo 5 de junio. Los testimonios, sin embargo, indican que era un liderazgo bastante precario porque en las asambleas prácticamente se diluía.
7. El día de los acontecimientos hubo factores que es necesario tener en consideración:

- La principal, sino la única, fuente de información fue RPP. Diversos testimonios coinciden al señalar que es a partir de la transmisión radial que caen en la cuenta de lo que estaba pasando en Bagua.

- A medida que las informaciones crecían en dramatismo y el número de muertos y heridos se incrementaba, los sectores radicales de la dirigencia fueron ganando espacio entre la multitud. El comportamiento de la masa indígena es de tal complejidad que merecería todo un estudio que desborda el presente informe. Sin embargo, la Comisión ha recogido testimonios indígenas, fundamentalmente en su visita la zona, que aseguraron que entre sus normas de convivencia social todavía tiene plena vigencia la violencia y la venganza.

- La Comisión ha puesto especial interés a las diversas explicaciones en relación a esta sangrienta reacción de los indígenas. En ese intento hemos de reconocer que el conocimiento del mundo amazónico nos ha sido esquivo y, tal como se indica en otro acápite de este informe, nos hemos tropezado con poca investigación sería sobre su cosmovisión. Incluso, han llegado a nuestras manos estudios más completo producidos en Ecuador que no encuentran entre nosotros su natural correlato. La Comisión llama la atención sobre el poco interés del mundo académico respecto a la realidad amazónica y la necesidad de un apoyo estatal para subsanar esa carencia. No obstante lo anterior, la Comisión considera importante señalar que, en cualquiera circunstancia, la violación del derecho a la vida no debe quedar impune. Son las autoridades jurisdiccionales correspondientes las llamadas a actuar con el mayor celo y dedicación a estos efectos.

- Lo acontecido en la Estación 6 de PetroPerú el día 5 de junio de 2009, es una consecuencia directa de lo ocurrido en la operación de la Curva del Diablo. Vale decir, el enfrentamiento que se había iniciado en horas de la mañana en la Curva del Diablo, generó una reacción en cadena cuyo último, y doloroso, eslabón estuvo constituido por la ejecución de 12 efectivos policiales en manos de los indígenas.

- Tal como se desprende de la cronología y con referencia específica a la toma de la Estación 6 – Zona de Vivienda; el accionar de parte del Comandante PNP de la DINDES, Carlos Montenegro Castillo determina quien actuó sin contar con la debida comunicación con sus superiores, ni con información de inteligencia que le permitiera prever lo que acontecía o podía acontecer. En ese sentido, se hacía imposible solicitar y/o contar con él soporte ó apoyo de su comando.

- La actitud del Comandante Montenegro - según diversos testimonios - se explicaría por la existencia de un acuerdo entre los indígenas y los DINDES para no llevar su armamento habitual salvo por aquellos efectivos que se encontraran de guardia. En efecto, dicha regla se mantuvo hasta
el final, aún hasta en el momento de mayor tensión y de desborde inmi-
nente. Tal situación permitió efectuar casi de inmediato y en muy pocos
minutos, la toma de las instalaciones y la captura de los 38 DINDES por
parte de la masa indígena.

- Por otro lado, a partir de su investigación la Comisión ha tenido ocasión
de constatar las enormes debilidades estructurales de las que adolece la
Policía Nacional y considera un deber comentarlas a la opinión pública:

  - En lo que se refiere a los equipos de comunicación, la Comisión
ha accedido a información\textsuperscript{387} que le permite afirmar que éstos se
caracterizan por su variedad. La policía cuenta con al menos seis
tipos diferentes de equipos que son incompatibles entre sí afec-
tando su operatividad como quedó demostrado tanto en la Curva
del Diablo como en la Estación 6, donde dependían del equipo de
comunicaciones de Petroperú.

  - El régimen laboral de la policía es probablemente su principal de-
bilidad. El pernicioso sistema de 24 por 24 (un día de trabajo por
uno de descanso) los expone a una sobrecarga de trabajo en
desmedro de su bienestar. La Comisión comprobó con estupor
que algunos de los protocolos de necropsia\textsuperscript{388} de los policías ca-
dos el 5 de junio señalaban un grado de desnutrición que no co-
responde a fuerzas de élite.

  - A partir de ese dato, la Comisión consideró de la mayor importan-
tia hacer de conocimiento de la opinión pública esta situación, y
el informe en general, para que la agenda pública se avoque, a la
brevedad posible, a una verdadera y profunda reforma policial.

\begin{center}
Imagen que nos recuerda los dolorosos sucesos en la Estación 6 (Foto: Domingo Garibaldi)
\end{center}

\textsuperscript{387} Costa, Gino y otros. La Policía que Lima necesita. Ciudad Nuestra. Lima 2008, p. 64
\textsuperscript{388} El informe de pericia de necropsia médico legal 1879-2009 correspondiente al SO Johnny Salcedo
Meza indica en el rubro “Nutrición: MALO”

205
IV.2.3. Las Fuerzas Armadas y el 5 de Junio\textsuperscript{389}

El papel del Ministerio de Defensa durante el último “Paro Amazónico”, particularmente en los sucesos del 5 de junio en Bagua y aledaños, ha sido motivo de preocupación de parte de la Comisión.

De hecho, una de las más serias imputaciones es la del abandono de la FFAA del contingente policial en la Estación 6, donde murieron 11 efectivos policiales de la DINOES.

Al respecto, se ha logrado establecer lo siguiente:

1. Con fecha 10 de mayo del 2009, la Ministra del Interior solicita el apoyo de las Fuerzas Armadas para la Policía Nacional del Perú, a fin de garantizar el normal funcionamiento de los servicios esenciales en establecimientos públicos, privados y otros, en los Departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín, Amazonas, Madre de Dios y Huánuco, en virtud del paro amazónico. Con fecha 13 de mayo del 2009, se reitera la solicitud identificando quince (15) puntos críticos, entre los que se incluye la Estación 6 de Petroperú en Kuspi Grande\textsuperscript{390}.

2. Con fecha 15 de mayo del 2009 se promulgan la Resolución Suprema N\textdegree{} 158-2009-DE y Resolución Suprema N\textdegree{} 159-2009-DE, que autorizan la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú por 30 días calendarios, a fin de garantizar el normal funcionamiento de los servicios esenciales, establecimientos públicos y privados en las zonas de Imaza de la provincia de Bagua del departamento de Amazonas, de El Milagro en la provincia de Ucubamba del departamento de Amazonas, del Cenepa y Santa María de Nieva de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas. A partir de esta fecha, la participación de las Fuerzas Armadas en relación al paro amazónico se materializa en un apoyo a la Policía Nacional, la misma que mantiene el control del orden público.

3. Cabe destacar, asimismo que el día 13 de mayo del 2009, tres semanas antes de la ejecución del operativo policial en la Curva del Diablo, el General José Silva Alvan, Comandante General de la 6\textdegree{} Brigada de Selva, informa a la superioridad que la situación del paro amazónico se venía agravando. El General Silva, da cuenta de que el 95\% de su tropa son nativos, los cuales se presentan al servicio activo por orden sus apus, por lo que destinarlos a controlar a los manifestantes resultaría riesgoso. Por esta razón, informa, que se conformarían 11 patrullas de mestizos con el personal de unidades de El Milagro, Utucumbamba, Jaén y San Ignacio con la finalidad de reforzar diversos cuarteles del Ejército en la zona.


\textsuperscript{389} Documentos entregados por Ex – Ministerio de Defensa Antero Flores Araoz (Anexo 50) y Documentos entregados por el el Ministerio de Defensa y el General Raúl Silva Alván en la 10ma sesión ordinaria del Comisión (Cmte Gral. 6ta Brigada SVA) (Anexo 48)

\textsuperscript{390} Oficios 185-2009/IN-0101 y 190-2009-IN/01014 respectivamente. (Anexo 28)
Amazonas (a pedido de Coronel PNP Javier Uribe Altamirano), se dirige al General de Brigada EP Raul Silva Alvan, Comandante General de la 6ta Brigada de Selva-El Milagro, solicitando apoyo con cincuenta efectivos de su Unidad EP, para reforzar los servicios de protección y seguridad en las instalaciones de la Estación de Bombeo Nº 6 Petro Peru - Kuzu Grande, por encontrarse en emergencia. Se solicita responder por el mismo medio a fin de coordinar el soporte. Este pedido se realiza a escasos días de ejecutarse el operativo en la Curva del Diablo, y sin haberse resuelto aún el problema relacionado a la tropa (para lo cual se requeriría trasladar a la zona tropa mestiza, no pertenecientes a las comunidades indígenas). En este sentido, la Comisión toma nota de la falta de canales de comunicación adecuados entre la Policía Nacional y el Ejército Peruano a nivel local, para dar solución a este problema con mayor celeridad.


6. Ese mismo día el Director General de la Policía Nacional del Perú, José Armando Sánchez Farfán, mediante Oficio Nº 1059-2009-DIRGEN/PNP le solicita al General de Brigada Raúl Silva Alvan, apoyar al personal policial en los siguientes puntos: la Estación Nº 7 El Valor, la Hidroeléctrica el Muyo, Bocatoma Aramango y el Puente Corral Quemado. La Comisión señala que, teniendo pleno conocimiento de la situación de emergencia en la Estación Nº 6, resulta extraño que el Director General de la Policía no haya tomado en cuenta esta estación en los cuatro puntos críticos para los cuales solicita apoyo de las Fuerzas Armadas. Esta omisión pudo ser determinante en el resultado de los acontecimientos.

7. Asimismo, mediante Fax Nº 080/PC-CON, la 6ta Brigada de Selva, a cargo del General Silva Alvan, recibe el encargo de su institución de asumir el control temporal a la brevedad posible del Puente Corral Quemado, sobre la carretera Fernando Belaunde Terry Km 189.5, El Central Hidroeléctrica el Muyo, Bocatoma de Aramango, Estación Nº 7 El Valor, excluyendo de la misma forma la Estación Nº 6 de Petroperú. La Comisión en este punto, igual que en el anterior, considera que esta omisión fue determinante.

8. Ciertamente el 4 de junio, el General Silva Alvan recibe un facsímil Nº 1066 EMCFFAA/D-3/FI-PMTO, en el cual el Comando Conjunto de las Fuerzas Ar-

---

391 Cabañas: Entregado en 12va Sesión Extraordinaria: 12 de febrero del 2009 (Anexo 28)
392 Remitido por de Francisco Giraldo Hernández, Coronel PNP Jefe Región Policial Amazonas (a pedido de Coronel PNP Javier Uribe Altamirano) (Anexo 28)
393 Cabañas: Entregado en 12va Sesión Extraordinaria: 12 de febrero del 2009 (Anexo 28)
madas solicita el traslado de 100 hombre para que refuerzen diversos puntos críticos vitales, entre ellos 3 estaciones de Petroleú (N° 4, 5, y 6). Asimismo se solicita coordinar la presencia de fiscales en cada una de las estaciones donde se prevé la intervención de las Fuerzas Armadas. En relación a ello, el mismo 4 de junio, Silva recibe el facsímil N° 085-/EMC-CON en el cual se pone a disposición de la 6ta Brigada de Selva los helicópteros asignados para desarrollar la operación que pueden ser empleado a partir del día 5 de junio a las 7:00 a.m. De igual forma, en el facsímil N° 084 JEMC-CON el General de Ejército Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dispone el traslado de 100 efectivos de la Gran Unidad bajo su mando con sede en Lambayeque que deberán estar en condiciones de desplazarse a partir de las 6:30 a.m. del 5 de junio, con destino, el Aeropuerto de Shumba.

9. La Comisión toma nota de que todos los refuerzos que el ejército requería para cumplir con el encargo asignado estaban a disposición a partir de las primeras horas del 5 de junio, y que para entonces el comando operativo policial ya había decidido el inicio del operativo de desalojo. La Comisión considera que esta circunstancia es de la mayor gravedad porque demuestra que el desalojo de la Curva del Diablo se ejecutó con apresuramiento sin esperar que el ejército asegurara de manera cierta y efectiva los puntos críticos.394

De todo lo anterior la Comisión ha llegado a concluir que, si bien el Ejército Peruano había asumido una labor de apoyo a la PNP en la zona, este apoyo requería de un esfuerzo de diálogo y de coordinación constante. En tal sentido, es notoria la ausencia de canales efectivos de comunicación y coordinación, siendo ésta esporádica.

La Comisión considera que, ante la gravedad y urgencia de las circunstancias, se imponía una rápida solución al problema relacionado con la tropa del Ejército Peruano (95% nativos) pero reconoce las dificultades que se derivan de un servicio militar voluntario.

Ahora bien, realizadas las reuniones en el Comando Conjunto el apoyo de la FFAA se fue aclarando. Sin embargo, la Comisión toma nota de que, habiéndose comunicado que el refuerzo ofrecido por el Ejército Peruano estaba programado para llegar en horas de la mañana del día 5 de junio, el operativo se ejecutó en la madrugada de este mismo día, con pleno conocimiento de las consecuencias que traería el operativo en las estaciones de Petroleú que, como bien se acordó en la reunión del Comando Conjunto, deberían ser debidamente resguardadas por refuerzos del Ejército Peruano. Esta situación, a juicio de la Comisión, agrava la responsabilidad del comando operativo policial que encabezó el desalojo a la Curva del Diablo.

394 El ex ministro de Defensa, Dr. Antero Florez Araoz comentó ante la Comisión sobre el particular. “Si piden ayuda... ¿por qué no la esperan?” (Anexo 3)
V. LA ACTUACIÓN CON POSTERIORIDAD AL 5 DE JUNIO DEL 2009

Como ya hemos señalado en el apartado de este informe correspondiente a la actuación de los medios, inmediatamente después de la tragedia, el Ejecutivo trató de ofrecer una imagen de unidad absoluta que se tradujo en su análisis de lo sucedido -a través, de varias declaraciones de ministros, además de la del Presidente de la República y del Premier-, culpabilizando exclusivamente a los manifestantes y a quienes, supuestamente, estaban induciéndolos a la violencia: ONG´s, Iglesia, agentes extranjeros y, en última instancia, radicales de izquierda.

A tal fin, se puso en marcha una campaña de imagen que incluía el spot televisivo estatal, el material entregado a las agencias de prensa internacionales y una batería de declaraciones convergentes de personalidades del Gobierno en los medios. Es factible considerar a posteriori, que dado el tratamiento inicial de la noticia fuera del Perú (las referencias a un genocidio, las dudas sobre el número de víctimas y las críticas generalizadas a la actuación del Estado), esta campaña estuvo pensada sobre todo a nivel nacional, pero con el ánimo de contrarrestar una visión externa de especial crudeza.

No obstante, tras la dimisión de la ministra Vildoso y cuando el Premier Yehude Simon hizo saber que no había más remedio que derogar los decretos, y acaso llegó a anunciar al Presidente su inmediata dimisión, se inició una segunda fase más reflexiva, encaminada a aplacar los ánimos para permitir que el país retomara a la normalidad. Ese es el momento de las primeras autocriticas oficiales, si bien tímidas, amén de inscritas en un contexto de defensa partidaria a ultranza cuyo objetivo final era la exculpación de los ministerios afectados. Hubo, por decirlo así, una suerte de “fragmentación” del Baguazo, un intento de convertirlo en algo lamentable cuya culpa compartía la sociedad peruana en su conjunto. Se pretendió transformarlo en un hecho a la vez antropológico y sociológico, la secular marginalización de la selva; ideológico, las Ong´s y radicales de izquierda; político, una actuación “mejorable” realizada por el gobierno de turno. En suma, el 5 de junio adquirió la forma, más que de un hecho concreto, de una serie de circunstancias constituyentes de un todo lamentable. Algo para olvidar, para no reflexionar sobre los muertos heridos y desaparecidos, sobre las actuaciones cuestionables de varias instituciones y personas... Ahora, una vez más, había que cerrar la herida y pensar a futuro. Todos los peruanos nos habíamos equivocado.

Esta estrategia de comunicación se ha demostrado bastante efectiva, pues la prensa internacional, condicionada sin duda por las nuevas revelaciones que desmentían el supuesto genocidio, se desinteresó al poco por el tema, mientras que a nivel interno otros asuntos iban acaparando el interés mediático.

Dentro de la reacción dura del Ejecutivo en el primer momento cabe inscribir la acusación al señor Pizango, hasta entonces interlocutor válido, y a quien el mismo día 5 se puso fuera de la ley. Esta decisión determinó que mientras se estaban realizando las primeras evaluaciones de lo sucedido en Bagua y aledaños, cuando ya se sabía no obstante que se había producido una tragedia, Pizango protagonizara, como víctima de un Estado salpicado por treinta y tres muertos, la conferencia de prensa que había convocado. No obstante, desde su salida del país, el ex-líder de
la AIDESEP ha ido perdiendo su credibilidad respecto a la opinión pública, que aún le reclama explicaciones sobre el 5 de junio.

Es por ello que la imposibilidad de que compareciera ante esta Comisión constituye el gran vacío de este informe. No hemos escuchado el testimonio de uno de los principales protagonistas de los hechos investigados, aunque hemos intentado en repetidas ocasiones contactar con él. En la sesión en la que estaba programada su participación vía teleconferencia, problemas técnicos lo impidieron, y después no ha sido factible encontrar nuevas vías de comunicación.

**En relación a los detenidos**

Hubo **más de 100 personas**, entre indígenas y mestizos, que fueron **detenidas** por la policía. **El Ministerio Público formalizó denuncia contra 110 personas** a los cuales el Poder Judicial les ha iniciado un proceso judicial por los siguientes delitos: Contra el Cuerpo, la Vida y La Salud en su modalidad de Homicidio Calificado (art. 108° del CP) Contra el Cuerpo, la Vida y La Salud en su modalidad de Lesiones Graves (art. 121° del CP) Contra el Patrimonio en su modalidad de Extorsión (artículo 200°, párrafos 2do y 5to. Incisos a), b) y c) y 6to. Incisos a) y c). Contra La Libertad Personal en su modalidad de Secuestro agravado (Artículo 152°, último párrafo numeral 3 del CP). Contra los medios de Transporte, Comunicación y otros servicios públicos en su modalidad de Atentados contra los medios de Transportes Públicos (art. 280° del CP). Contra el Estado y el Orden Constitucional en su modalidad de Motín (art. 348° del CP). Contra la Tranquilidad Pública – contra la Paz Pública en su modalidad de Disturbios (art. 315° del CP). Tenencia Ilegal de Arma de fuego y Arrebato de Armamento o Municiones de Uso Oficial (art. 279° y 279° -B del CP). Contra el Patrimonio en su modalidad de Daños Gravados (art. 205° concordante con el 206° del CP).

**El Ministerio Público inició una investigación fiscal contra 222 efectivos de la Policía Nacional** con la finalidad de establecer si existe o no responsabilidad de tales efectivos en los hechos de muerte y lesiones ocasionadas a la población indígena y mestiza que fueron muertos y heridos el 05 de junio de 2009. Sólo formalizó denuncia contra 03 altos oficiales y un grupo de efectivos policiales. Hasta la fecha no se aperturado proceso.

**Situación Especial de los Indígenas:**

Un punto importante de resaltar es la idiosincrasia de los indígenas procesados y con órdenes de captura.

Los miembros de las comunidades indígenas procesados creen que al ser liberados, vía variación de mandato de detención por el de comparecencia, y regresados a sus comunidades de origen, el proceso culminó, y esto en función a las tradicionales forma de justicia que ellos tienen. Quiere decir que para el nativo que ya se encuentra en su comunidad el proceso terminó a pesar de que jurídicamente recién estamos en la etapa de la investigación judicial.
Por su parte, los indígenas que aún no han acudido a declarar tienen la idea que es mejor quedarse en sus comunidades pues de lo contrario nadie los entenderá y serán internados en un establecimiento penal.

Finalmente es de indicar el grave problema del idioma. A pesar que muchos de ellos hablan el castellano, no entienden perfectamente el castellano que es completamente distinto. Este hecho acarrea que las autoridades tengan la lógica que el nativo no dice la verdad o piensa mucho para responder lo que no permitiría una fluida declaración a nivel de juicio oral en donde los interrogatorios son mas fuertes por la cantidad de personas que los interrogarán (fiscal, abogados defensores, procurador, vocales).

**Situación de los efectivos policiales**

La denuncia contra 222 efectivos de la Policía Nacional que participaron en el desalojo de “Curva del Diablo” luego de ocho meses de investigación preliminar recién con fecha 08 de febrero de presente año, fue formalizada la denuncia pro la Fiscal Provisional de la 1ra. Fiscalía Penal Mixta de Utcubamba, siendo el Juez Provisional del 1er. Juzgado Penal Mixto de Utcubamba. Dr. Francisco Miranda Caramutti quien regresó la denuncia a la Fiscalía para que “adecue” el tipo penal de Homicidio Calificad, de conformidad a las “recomendaciones” de los abogados de los PNP’s investigados Muguruza y Uribé. Sin embargo, habiendo transcurrido más de un mes de tener la denuncia para calificarla sin emitir Resolución alguna con fecha 29 de marzo del 2010 remitió los actuados al 2do. Juzgado Penal Liquidador Transitorio de Utcubamba aprovechando la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal.

De acuerdo a la información recibida ésta sería una denuncia “teledirigida” para la impunidad. Se recibieron las declaraciones de menos de diez efectivos presuntamente agravados y los demás nunca fueron debidamente emplazados, no se han recepcionado las declaraciones de todos agravados o las que se les han tomado fue en el centro asistencial donde recibían curaciones a sus heridas y finalmente no han declarado las principales autoridades políticas y policiales que tuvieron directa o indirecta participación en el develamiento de la “Curva de Diablo”.

**Defensoría del Pueblo**

Es digna de resaltar la labor de la Defensoría del Pueblo. La Doctora Beatriz Merino ante esta comisión explicó la labor realizada por su institución en relación a los sucesos del 5 de junio del 2009:

“*A lo largo del desarrollo del conflicto, seguimos de cerca sus circunstancias, las registramos en nuestro reporte mensual; emitimos, en su momento, continuos llamados al diálogo; presentamos acciones de inconstitucionalidad ante la instancia correspondiente; estuvimos en el lugar de los hechos para desarrollar y profundizar nuestra labor humanitaria e hicimos una clara contribución en el tema del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, entre otras acciones.*” (Defensoría: 2010: 13-14)
En su presentación planteó reflexiones fundamentales para resolver los problemas de fondo del conflicto amazónico; planteamiento que respaldamos y esperamos fomentar a través de nuestras recomendaciones:

"Algunas reflexiones tendientes a marcar líneas de acción que ayuden a resolver los problemas de fondo detrás del conflicto amazónico: impulsar el derecho a la consulta, fortalecer la institucionalidad pública dedicada al tema indígena, desarrollar el diálogo intercultural y, fundamentalmente, construir un Estado inclusivo y sin discriminación de los pueblos indígenas." (Defensoría: 2010: 13-14)

Sobretodo quiséramos unirnos al profundo pesar expresado por la Defensora del Pueblo con respecto a las muertes que pudieron evitarse, al dolor de sus familiares y seres queridos, y al compromiso de trabajar arduamente en la búsqueda de políticas que promuevan que esta tragedia no se repita nunca más.
VII. RESPONSABILIDADES

Propuesta de esquema de establecimiento de responsabilidades institucionales

VII.1. Sobre la aprobación de los decretos legislativos cuestionados

VII.1.1. Parámetro de valoración de las responsabilidades frente a la pretendida regulación sobre las tierras amazónicas

- La Constitución contiene normas expresas de las cuales se derivan la configuración de un régimen constitucional amazónico que debe respetarse en toda decisión del Estado a riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

- Así, el inciso 19) del artículo 2º de la Constitución reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. De este modo, en primer lugar, el Estado no puede desconocer la pluralidad étnica de los pueblos amazónicos y adoptar decisiones que no tomen en cuenta u obvién dicho dato cultural. No puede incidir sobre los pueblos amazónicos como si se trataran de la mayoría occidental del país.

- En segundo lugar, dicha norma le impone al Estado un deber de protección sobre dicha pluralidad, es decir, de preservarla. De este modo, las decisiones del Estado no pueden afectar dicha pluralidad étnica y cultural, destruyéndola o debilitándola. Siendo ello así, si la propiedad de la tierra se encuentra íntimamente ligada a la preservación de dicha pluralidad, el Estado no debe adoptar decisiones que la pongan en riesgo.

- Por su parte, el artículo 69º de la Constitución impone al Estado un rol promotor del desarrollo sostenible de la Amazonía a través de una legislación adecuada. De este modo, el Estado no puede promover cualquier concepción de desarrollo en la Amazonía, sino que éste debe ser necesariamente sostenible. A tales efectos, la legislación debe ser adecuada a tal propósito.

- Para determinar esta adecuación o idoneidad, la legislación debe haber tenido en cuenta las obligaciones internacionales del Estado o los instrumentos en materia Biodiversidad y Cambio Climático. A su turno, en tanto incida sobre la propiedad de la tierra de las comunidades amazónicas, el Estado debe tener en cuenta la sentencia de la Corte Interamericana en el Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, del 31 de agosto del 2001 (Ver anexo I). Esta sentencia desarrolla el derecho a la propiedad comunial de la tierra de las comunidades nativas y las correspondientes obligaciones de los estados suscriptores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Sin duda, la obligación de consulta previa a las comunidades exigida por el Convenio Nº 169 de la OIT forma parte de esta legislación adecuada. Por lo demás, al ser un tratado sobre derechos humanos suscrito y ratificado por el Perú, forma parte de la legislación interna con rango constitucional conforme al artículo 55° de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. (Ver Anexo II)

Por ende, el incumplimiento del Convenio Nº 169 OIT constituye una vulneración constitucional, a pesar de no encontrarse desarrollado legalmente, hecho que sólo agrava la responsabilidad del Estado, pero en modo alguno lo exonera de dicha obligación.

VII.1.2. Criterios para el establecimiento de las responsabilidades

VII.1.2.1 Responsabilidades del Congreso de la República

a) Vulneración del artículo 104° de la Constitución. La exigencia de materia específica en la delegación de facultades legislativas

Una primera responsabilidad que debe asumir el Congreso de la República en este caso, es la vulneración del artículo 104° de la Constitución, según el cual la delegación de facultades al Poder Ejecutivo debe hacerse sobre materia específica.

En efecto, si bien el artículo 2° de la Ley Nº 29157 establece 8 materias sobre las que se delegan las facultades, en estricto, las mismas adolecen de una significativa amplitud, lo cual se intensifica al establecer como parámetro general de tales materias el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC). Así, el TLC comprende una cantidad importantes de materias, lo cual resulta incompatible con la exigencia de materia específica.

De este modo, si bien la infracción por el Congreso de la referida norma constitucional, no determina una vulneración del parámetro constitucional antes desarrollado, sin duda, favorece que el Poder Ejecutivo se extralimité en el uso de las facultades delegadas, situación que se ha verificado en el presente caso.

La infracción de la materia específica exigida por el artículo 104° de la Constitución, constituye una práctica del Congreso de la República, en la medida que genera incentivos para que el Poder Ejecutivo despliegue una vocación expansiva en el uso de las facultades delegadas, extralimitándose en el ejercicio de funciones legislativas que son excepcionales.

De este modo se promueve la alteración del sistema de competencias establecidas en el texto constitucional, afectando el principio de separación de poderes. Esto a su vez es fuente de conflictos institucionales innecesarios, muchos de los cuales se traducen, a su vez, en conflictos...
sociales como en el presente caso. Siendo ello así, resulta claro que al infringir la referida norma constitucional, el Congreso de la República generó las condiciones para que el Poder Ejecutivo se extralimite en el uso de las facultades delegadas y termine legislando sobre materias relacionadas con el régimen de propiedad de las tierras de las comunidades amazónicas.

b) Incumplimiento de las funciones de representación política y de control de las facultades delegadas

- De acuerdo a su configuración constitucional entre los artículos 90° a 109, así como al artículo 2° de su Reglamento, el Congreso de la República constituye el organismo de representación política por excelencia y cumple a su vez funciones de control político respecto del Poder Ejecutivo.

- De este modo es responsabilidad del Congreso de la República ejercer cabalmente tales funciones, ya que constituyen su razón de ser constitucional. Ahora bien, ambas funciones (de representación y de control político) se intensifican cuando se encuentran en juego los intereses de grupos en situación de vulnerabilidad, indefensión o simplemente de las minorías.

- Mas aun si respecto de tales grupos existen puntuales obligaciones constitucionales de protección o promoción, como es el caso de los pueblos amazónicos y sus territorios. Así, el inciso 19° del artículo 2° y el artículo 69° de la Constitución establecen expresas obligaciones de protección de la pluralidad étnica y cultural (sin duda de los pueblos amazónicos), así como la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía a través de una legislación adecuada.

- Estudios antropológicos revelan que la identidad étnica y la propia subsistencia de los pueblos amazónicos se encuentra estrechamente vinculada con la noción o concepción de territorio que manejan. De este modo, afectar o incidir desde el Estado sobre los territorios de la amazonia, constituye una intervención sobre la identidad y pluralidad étnicas de los pueblos amazónicos.

- Siendo ello así, correspondía que el Congreso de la República ejerza de manera diligente y prioritaria sus funciones de representación y control políticos ante las protestas de los pueblos amazónicos frente al cuestionamiento de los decretos legislativos que imputaban como lesivos a sus territorios.

- Sin embargo, a partir del denominado primer paro amazónico y sin perjuicio de puntuales decisiones burocráticas al respecto, como la conformación de la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas, el Congreso de la República incumplió sus deberes de representación política a favor de grupos minoritarios y en situación de indefensión, co-
mo los pueblos amazónicos. A su turno, incumplió su función de control político concretado en la revisión y el pronunciamiento sobre la (in)constitucionalidad de los decretos legislativos producto de la legislación delegada, con especial referencia los decretos cuestionados por los pueblos amazónicos.

- A efectos de demostrar ambos incumplimientos, es del caso relatar sistemáticamente el desinterés o morosidad mostrada por el Congreso para hacerse cargo del control de los decretos legislativos señalados, así como del problema planteado por los pueblos amazónicos. Estos hechos revelan una suerte de desprecio o desvaloración de minorías respecto de la cuales existen obligaciones constitucionales puntuales de protección y/o promoción.

VII.2. Sobre la responsabilidad política de la Ministra del Interior por los hechos de violencia ocurridos en Bagua y zonas aledañas, el 5 de junio del 2009

VII.2.1. El marco normativo de la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú

- De acuerdo al artículo 119º de la Constitución, los ministros son responsables de los servicios públicos que competen a la cartera a su cargo (los dirigen y gestionan). A su turno, de acuerdo al artículo 25º de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministro de Estado es el responsable político del sector o sectores a su cargo, conforme a la Constitución. Esto significa, según la propia norma citada, que asume la responsabilidad inherent a dicha gestión, en el marco de la política general del gobierno.

- Conforme a las normas citadas, queda claro que los ministros de Estado son responsables políticos de la cabal dirección y gestión de las funciones constitucionales asignadas a su sector o sectores. Ahora bien, esto no quiere decir, dado que sería excesivo sin duda, que se le pueda exigir responsabilidad política al Ministro por cualquier incumplimiento funcional asignado a su sector o sectores. Los criterios para establecer en qué casos la responsabilidad política resulta exigible al Ministro dependerá de las funciones concretas de que se trate, sí como del rol funcional que le corresponde respecto de las mismas. Esto supone ciertamente un análisis de cada caso en el que se plantea la responsabilidad política.

- Siendo ello así, es del caso tener en cuenta que el artículo 166º de la Constitución impone a la Policía Nacional del Perú (PNP), las finalidades fundamentales de garantizar, mantener y reestablecer el orden interno. A su turno, conforme a la propia norma, la PNP tiene impuesto el deber de prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, así como garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Del mismo modo, previene, investiga y combate la delincuencia.
• Estas funciones constitucionalmente atribuidas a la PNP, que pueden ser calificadas como *funciones de policía*, son desarrolladas y concretadas en la Ley Nº 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú. Así, el artículo 2º señala que la PNP fue creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. En esa línea, el artículo 3º establece como finalidad fundamental de la PNP, *garantizar, mantener y restablecer el orden interno*, así como *garantizar el cumplimiento de las leyes* y la *seguridad del patrimonio público y privado*.

• Por su parte, el inciso 1) del artículo 7º impone a la PNP la obligación de mantener la seguridad y tranquilidad públicas con la finalidad última de permitir el libre ejercicio de los derechos fundamentales. A su turno, el inciso 3) del referido artículo establece que la PNP garantiza la seguridad ciudadana y el inciso 6) le impone la función de garantizar y controlar la libre circulación vehicular y peatonal en la vía pública y las carreteras, así como asegurar el transporte automotor. A su vez, el inciso 13) del propio artículo establece que es función de la PNP velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos.

• De este modo, tanto el artículo 166º de la Constitución, como la Ley de la Policía Nacional del Perú, encargan las denominadas *funciones de policía* a la Policía Nacional del Perú. Ahora bien, el artículo 4º de la Ley Nº 27238, dispone que la *Policía Nacional del Perú forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior*. A su turno, el numeral 12.1 del artículo 12º de la propia ley dispone que la Dirección General es el órgano de más alto nivel en la Policía Nacional del Perú. Por su parte, el numeral 12.2 del mismo artículo establece que dicha Dirección está a cargo de un *Director General que depende del Ministro del Interior*.

• De este modo, la PNP depende tanto orgánica como funcionalmente del Ministerio del Interior. Así, la PNP no sólo se encuentra adscrita institucionalmente al Ministerio del Interior, sino que además, su máxima autoridad depende del Ministro del Interior. Sin duda, esto último, en una institución altamente jerarquizada y donde rigen las notas de *subordinación y disciplina* como la PNP, determina necesariamente una relación de dependencia funcional con el Ministerio del Interior y ciertamente con el titular de dicha cartera.

• Más aún si se tiene en cuenta que se trata de una institución cuya función se encuentra directamente relacionada con el uso de la violencia legalizada y por ende con capacidad para, eventualmente, incidir de manera negativa en los derechos fundamentales; tanto de los miembros de la Policía Nacional del Perú como de las personas. Ciertamente, siendo la preservación de los derechos

---

395 Originalmente, la Ley Nº 27238 se denominó “Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú”. Sin embargo, a través de la Segunda de las Disposiciones Finales de la Ley Nº 28078, se modificó dicha denominación por la de “Ley de la Policía Nacional del Perú”. Esta modificación de denominación fue impugnada ante el Tribunal Constitucional a través de una demanda de inconstitucionalidad, la misma que fue rechazada por el supremo intérprete de la Constitución (STC, Exp. Nº 022-2004-AI/TC). De este modo, se confirmó la constitucionalidad de dicha modificación y por ende la naturaleza de ley ordinaria de la Ley Nº 27238.
fundamentales uno de los fines primordiales del Estado conforme al artículo 44º de la Constitución, las **funciones de policía**, cuyo deficiente desempeño puede incidir negativamente en aquellos, no pueden estar al margen de un responsable político y por ende de la consiguiente responsabilidad política.

- Esta dependencia funcional entre la PNP y el Ministerio del Interior se corrobo ra en el hecho de que el literal b) del artículo 5º de la Ley Nº 29334, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, establece que corresponde a este Ministerio **garantizar, mantener y reestablecer el orden interno y el orden público**. A su turno, le impone garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, prevenir, investigar y combatir de la delincuencia. Nótese que la referida norma le atribuye al Ministerio del Interior, las mismas **funciones de policía** que la Constitución y la Ley de la Policía Nacional del Perú imputan a esta institución.

- Esto que aparentemente podría sugerir alguna contradicción, no lo es, en la medida que el propio literal b) del artículo 5º de la Ley Nº 29334, establece que las referidas **funciones de policía** las realiza el Ministerio del Interior **a través de la Policía Nacional del Perú**. Por lo demás, esto se corrobora si se tiene en cuenta lo establecido en el literal d), numeral 2) del artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según el cual, corresponde al Poder Ejecutivo (ciertamente a través de alguno de sus Ministerio que en este caso es el Ministerio del Interior) las funciones de orden interno y de Policía Nacional del Perú.

- De este modo, teniendo en cuenta el **bloque de constitucionalidad** previsto en el artículo 79º del Código Procesal Constitucional y conformado, en este caso, por la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, así como la Ley de la Policía Nacional del Perú, **las funciones de policía no son de ejercicio autónomo por parte de la Policía Nacional del Perú**, sino que forman parte de las **funciones constitucionales que corresponden al Ministerio del Interior**. El mismo que las cumple, por mandato constitucional, a **através de un cuerpo especializado y jerarquizado como es la PNP**. Por ende, queda absolutamente claro del marco normativo citado, que **las funciones de policía** forman parte del sector que corresponde al Ministerio del Interior, por lo que el Ministro responsable de dicha cartera es responsable político del adecuado ejercicio de dichas funciones.

VII.2.2. **Criterios para establecer la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio defectuoso de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú**

- En la línea de lo avanzado en el acápita anterior, constituye entonces una interpretación manifiestamente contraria a la Constitución y las leyes citadas, sostener que en ningún caso el Ministro del Interior es responsable político por el desempeño defectuoso de las **funciones de policía** por parte de la Policía Nacional del Perú. Tampoco resulta conforme a tales normas, sostener que, como ya adelantamos, todo funcionamiento o ejercicio defectuoso de las **funciones de policía** determina la responsabilidad política del Ministro del
Interior. El asunto radica entonces en establecer en qué casos de actuación defectuosa de las **funciones de policía** por parte de la Policía Nacional del Perú, se activa la responsabilidad política del Ministro del Interior.

- A tales efectos, es de tener en cuenta en primer lugar, que la responsabilidad política de los ministros de Estado, es la consecuencia de la infracción de una norma constitucional, tal como lo establece el artículo 99° de la Carta fundamental. Esto requiere puntualizar lo siguiente. No existe en la Constitución un catálogo expreso de normas cuya incumplimiento origine responsabilidad política; es decir, las infracciones constitucionales no se encuentran tipificadas, lo cual no constituye un impedimento *per se* para aplicar esta institución constitucional, aunque es del caso tener algunos recaudos, como la interpretación restrictiva de la figura, que impidan una utilización perversa de esta institución.

- De otro lado, conviene advertir que la Constitución no sólo contiene normas del tipo *reglas*, sino que en buena medida contiene una serie de *principios* que también son normas y por ende vinculantes, cuya infracción puede dar lugar a responsabilidad política. La dificultad radica en el hecho de que mientras las *reglas* se caracterizan por tener sus condiciones de aplicación definidas de manera más o menos precisa, los *principios* se caracterizan porque sus condiciones de aplicación se encuentran definidas en términos más amplios, por lo que requieren un esfuerzo de concreción a través de la interpretación. Sin embargo, esta característica de los principios no impide que puedan servir de parámetro normativo para imputar la infracción de la constitución a cualquiera de los altos funcionarios señalados en el artículo 99° de la Constitución.

- Así, por ejemplo, si el Ministro del Interior ordena la clausura administrativa de un medio de comunicación o le impide circular, está infringiendo una norma que es una regla; así, se trata de la infracción de una prohibición (la prohibición de clausurar administrativamente medios de comunicación) cuyas condiciones de aplicación se encuentran determinadas con claridad. Sin embargo, el Ministro del Interior también puede infringir la Constitución si come te o consciente que algún funcionario bajo su ámbito de competencia afecte la distribución de competencias constitucionales, en cuyo caso estará infringiendo no una *regla* sino un *principio*, a saber, el de separación de poderes, cuyas condiciones de aplicación son más amplias porque la norma constitucional no nos señala con precisión, exactitud o nitidez, qué se debe entender por separación de poderes ni suele detallar con precisión todas y cada una de las competencias de los organismos constitucionales.

- En segundo lugar, como ya adelantamos, la infracción constitucional no se deriva de la contradicción de cualquier norma constitucional, sea esta *regla* o principio, ni tampoco en cualquier caso. Así, sin ánimo de exhaustividad y a los efectos del presente informe la responsabilidad política se generará como consecuencia de:

  - La infracción de una norma constitucional cuyo contenido configura el modelo de Estado constitucional, como la que establece la separación
de poderes o reconoce la autonomía institucional de los poderes del Estado.

- La infracción de una norma constitucional que comprometa negativamente la legitimidad institucional del Ministerio del Interior.

- La infracción de una norma constitucional que ponga en riesgo o afecte los derechos fundamentales de los funcionarios del Ministerio del Interior o de la población en general.

- La infracción de una norma constitucional cuya vigencia o cumplimiento o vigencia tiene expresamente atribuido el Ministerio del Interior.

Ahora bien, para que la infracción de estas normas constitucionales comprometa la responsabilidad de los altos funcionarios a los que se refiere el artículo 99° de la Constitución, se deben verificar determinadas condiciones o factores que conecten dicha infracción con la (in) capacidad política de aquellos, en este caso, del Ministro del Interior. Es decir, con su (in) capacidad para conducir con eficacia, idoneidad y en el marco de la legalidad, el Ministerio del Interior o las instituciones a su cargo como la Policía Nacional. Algunos de estos factores y a los efectos del presente informe son los siguientes:

- Cuando se encuentren comprometidos asuntos o materias que tengan un alto componente político. Es decir, cuya solución implique decisiones de naturaleza política por parte de los organismos o instituciones del Estado. Sobre todo, los poderes del Estado o los órganos constitucionales autónomos.

- Cuando se trate de asuntos o materias de alcance general o que comprometan la situación o derechos de un amplio sector o sectores de la población.

- Cuando se encuentren amenazada o afectada la vigencia de los derechos fundamentales o situaciones jurídicas de sectores de la población que tienen reconocidas un especial deber de protección por parte del Estado.

Ciertamente, en todas estas situaciones, corresponde al titular del Ministerio del Interior, en tanto responsable político del sector, especiales deberes de garantía para que su sector o las instituciones pertenecientes al mismo, como la Policía Nacional, cumplan adecuadamente los deberes o las funciones constitucionales y legales que tienen impuestos. Más aún cuando por las circunstancias y los antecedentes, resulta altamente previsible que se produzcan resultados lesivos, tanto para la institución policial como para la población en general. En efecto, no se trata de situaciones de regularidad o normalidad institucional, sino de casos en los que dada su relevancia y magnitud, requieren necesariamente la dirección política de la Policía Nacional que, como ya desarrollamos, recae en el Ministro del Interior.

Así, se trata de supuestos que demandan una atención o tratamiento que traspasa acciones o decisiones meramente técnico policiales u ordinarias,
toda vez que se relacionan de manera directa con asuntos o problemas con evidentes motivaciones, contenidos y repercusiones de naturaleza política. Afirmar lo contrario implicaría vaciar de contenido la responsabilidad política del Ministro del Interior y por ende tornar en inaplicable el artículo 99° de la Constitución. Por ende, en casos como los señalados, el Ministro del Interior no puede mantenerse al margen de la actuación de la Policía Nacional.

- Ahora bien, lo señalado no implica, ciertamente, que el Ministro del Interior asuma funciones técnico policiales, toda vez que las mismas corresponden a los funcionarios policiales competentes. Esto resulta mucho más exigible cuando el Ministro del Interior no cuenta con la especialidad policial. Por el contrario, si el Ministro del Interior irrespeta el marco competencial de la Policía Nacional del Perú o asume funciones técnico policiales sin contar con la especialidad o especialización profesional del caso, incurre en claros supuestos de responsabilidad al poner en riesgo la eficacia e idoneidad de la actuación policial.

- Los deberes especiales que asume el Ministro del Interior en estos casos son básicamente los siguientes:
  - Adopción de especiales medidas orientadas a evitar consecuencias le- sivas para los funcionarios policiales y la población, sobre todo si tales resultados resultan previsibles.
  - Supervisión o control del cumplimiento de las medidas dispuestas a través de las jerarquías establecidas.
  - Conducción política de la Policía Nacional del Perú. Adopción de decisiones de naturaleza política que se requieran para complementar la actuación policial.
  - Aseguramiento y provisión de medios a la Policía Nacional.

- Ahora bien, tales deberes de garantía que asume el Ministro del Interior respecto de las materias y las funciones asignadas a su sector, generan tanto obligaciones negativas o de abstención como obligaciones positivas o activas. En efecto, las obligaciones o deberes que asume el Ministro del Interior en la conducción de las funciones de policía no sólo son las de no lesionar o afectar activamente y sin justificación alguna (a través de medios comisiticos) los derechos de las personas o la institución policial; sino también asume obligaciones prestacionales o de aseguramiento de las condiciones institucionales para la preservación o vigencia efectiva de los derechos de las personas, así como la eficacia e idoneidad de la intervención policial.

- Siendo ello así, en el primer caso, el Ministro del Interior responderá políticamente por tomar decisiones o dictar órdenes que provoquen la afectación injustifica- da de los derechos fundamentales o que atenten contra la eficacia o idoneidad policial. Mientras que en el segundo caso, la responsabilidad política del Ministro del Interior se imputará por omisiones o por la realización de conductas distintas a las normativamente esperables de acuerdo a las necesidades de preservación.
de los bienes jurídicos constitucionales como la eficacia e idoneidad institucional, o los derechos fundamentales en riesgo de afectación.

VII.3. La responsabilidad política de la Ministra del Interior Mercedes Cabanillas por los hechos de violencia ocurridos en Bagua

1. Los hechos de violencia que se verificaron el 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua y zonas aledañas, que comprometieron el derecho a la vida de 33 miembros de la Policía Nacional del Perú, 1 oficial desaparecido y de 10 fallecidos ciudadanos pertenecientes a las comunidades nativas amazónicas, así como 200 heridos entre policías y ciudadanos nativos, se verificaron en el marco de un conflicto eminentemente político. Así, la presencia de los siguientes elementos sustentan claramente esta afirmación:

- El conflicto versaba sobre un territorio que conforme al artículo 69° de la Constitución, requiere de especial atención por parte del Estado.

- Se cuestionaban decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

- Se encontraba en cuestión el incumplimiento por el Estado de un tratado internacional de derechos humanos (El Convenio N° 169 de la OIT) y por ende la responsabilidad internacional del Estado.

- Una de las partes está conformada por personas que integran comunidades amazónicas, cuya identidad étnica y cultural debe preservar el Estado de acuerdo a lo establecido por el inciso 19) del artículo 2° de la Constitución.

- Se trataba de un problema que afectaba a un significativo número de personas, así como a un área geográfica extensa del territorio del país.

- De este modo, conforme a los criterios antes desarrollados, resulta evidente que la actuación de la Policía Nacional del Perú en este contexto, activa la responsabilidad política de la entonces Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas Bustamante. Los elementos políticos implicados resultan manifiestos, por lo que no se trataba de una situación ordinaria en la que debe actuar la Policía Nacional del Perú, sino de una situación donde esta institución requiere de una dirección política que correspondía a la Ministra del Interior. Por lo demás, dada la naturaleza de la controversia suscitada, los niveles de probabilidad de que se produzcan resultados lesivos como consecuencia de la actuación de la Policía Nacional del Perú eran significativos, de ahí que resultaran previsibles que se produzcan resultados como los que se verificaron. Sin embargo, de la información a la que tuvo acceso al Comisión, existen suficientes elementos que acreditan la responsabilidad política de la entonces Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas Bustamante, por incumplir con los deberes de garantía que tienen impuestos ante situaciones como la descrita.
Así, en su manifestación ante la presente Comisión, dicha funcionaria se centró fundamentalmente en alegaciones orientadas a eximirse de cualquier responsabilidad por la actuación de la Policía Nacional del Perú en la denominada “Curva del Diablo” y zonas aledañas, así como en la denominada Estación 6 de la empresa Petro Perú. Para ello, sostuvo de manera consistente que no le correspondía como Ministra del Interior, participar en modo alguno en las decisiones relacionadas con la actuación de la Policía Nacional en dicho conflicto, sobre todo en el desalojo en la “Curva del Diablo”. A tales efectos, la entonces Ministra del Interior explicó extensamente la estructura y el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú, defendiendo la conclusión según la cual, al Ministro del Interior no le corresponde responsabilidad alguna por la actuación policial en las circunstancias antes descritas, responsabilidades que deben radicarse únicamente en los altos mandos policiales.

En esa línea, la referida funcionaria citó y entregó a la Comisión una serie de normas que regulan los aspectos estructurales y funcionales de la Policía Nacional del Perú. Por lo demás, los oficiales de la Policía Nacional del Perú que comparecieron ante la Comisión sostuvieron también que dicha funcionaria no tuvo participación alguna en las decisiones relacionadas a la actuación de la Policía Nacional el 5 de junio del 2009 en las zonas antes señaladas. Ahora bien, tales alegaciones de la entonces Ministra del Interior como de los oficiales de la Policía Nacional, no toman en cuenta ninguno de los componentes políticos antes desarrollados y que resultan relevantes en la valoración de las circunstancias en las que actuó la institución policial. Esta omisión resulta a todas luces inaceptable como argumento de defensa para sostener que no corresponda ninguna actuación y por ende ninguna responsabilidad a la Ministra del Interior.

Así, tanto la Ministra del Interior como los oficiales de la Policía Nacional del Perú que comparecieron ante la Comisión, pretenden aplicar a la actuación de dicha funcionaria en el contexto de los hechos del 5 de junio del 2009, un parámetro de valoración previsto para el funcionamiento normal u ordinario de la Policía Nacional del Perú, lo cual ciertamente resulta a todas luces incorreto. Como ya se evidenció líneas arriba, se trató de una situación de alto contenido político que requería por ende un liderazgo de ese tipo en la actuación de la Policía Nacional del Perú y donde resultaba altamente previsible la ocurrencia de resultados lesivos para la institución policial y los derechos fundamentales de las personas involucradas en el conflicto.

Esta sola declaración de la entonces Ministra del Interior y de los oficiales de la Policía Nacional del Perú, alegando un abstencionismo absoluto de aquella en situaciones como las ocurridas el 5 de junio del 2009 en la “Curva del Diablo” y la “Estación 6”, bastaría para imputarle responsabilidad política, dado que implicaría un manifiesto desconocimiento de sus responsabilidad como titular del sector. En efecto, supone una clara vulneración del artículo 119º de la Constitución y del artículo 25º de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – que integra el bloque de constitucionalidad – normas que expresamente atribuyen a los ministros de Estado funciones de dirección política.

396 Ver en Anexo 3
las misma que resultan especialmente exigible en situaciones como las señaladas.

- Así, situaciones como las presentadas en el conflicto de Bagua, son precisamente aquellas que típicamente reclaman la dirección política de las instituciones por parte de sus titulares, conducción política que, al ser ejercida defectuosamente, genera responsabilidad política. Se trata pues del ámbito natural de la responsabilidad política. Lo contrario nos conduciría inevitablemente a vaciar de contenido al artículo 119° de la Constitución y al artículo 25 de la Ley Nº 29158, ya que resulta inimaginable que existiera algún otro espacio distinto a la situación presentada en Bagua, en el que se requiera la conducción política de la Policía Nacional del Perú.

- Sin duda, el razonamiento defendido por la entonces Ministra del Interior para explicar su abstencionismo en estos hechos, coloca en un serio riesgo la institucionalidad del Ministerio del Interior y sobre todo su eficacia e idoneidad en el ejercicio de sus funciones de policía ante situaciones complejas como el problema de Bagua. Y esto es lo que precisamente ocurrió en el presente caso con la entonces Ministra del Interior con relación a la actuación de la Policía Nacional del Perú. Así, a pesar de la complejidad y los componentes políticos involucrados en el conflicto, la referida funcionaria no ha podido acreditar ante la presente Comisión, el haber adoptado:

- Especiales medidas orientadas a evitar consecuencias lesivas para los funcionarios policiales y la población

Así, la Comisión tuvo acceso al Acta de la sesión del Consejo de Ministros del día 3 de junio del 2009397, en la que se aprecia que el Presidente de la República muestra su preocupación por el problema de la toma de la carretera en la zona de la denominada "Curva del Diablo" y llama la atención de entonces Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas Bustamante, para que este problema se solucione.

A las pocas horas de la conclusión de dicho Consejo de Ministros, el Director General de la Policía, General José Armando Sánchez Farfán, suscribió el Memorando Múltiple Nº 711-2009-DGPNP/CEPO-PI398, dispuso el desalojo de la carretera en el sector denominado "Curva del Diablo".

La inmediatez temporal de esta orden con lo sucedido en el Consejo de Ministros, junto al hecho de que se ordena en estricto la ejecución de un plan del 25 de mayo del mismo año, así como la circunstancia de que la "Curva del Diablo" se encontraba tomada por la población hacía varios días sin que la Policía Nacional los desalojara, constituyen elementos indiciales que permiten concluir válida y razonablemente que, en estricto, el General Sánchez Farfán recibió la orden de actuar por parte de la entonces Ministra del Interior.

397 Actas de las sesiones del Consejo de Ministros entre agosto del 2008 y junio del 2009 (Anexo 51)
398 Documentos entregados por la Congresista Mercedes Cabanillas (Anexo 28)
Lo contrario implicaría sostener que la entonces Ministra del Interior, no hizo absolutamente nada al respecto, a pesar de que el Presidente de la República llamara su atención sobre este problema en el referido Consejo de Ministros. Es decir, que hiciera caso omiso al llamado de atención del Presidente de la República que, además, es el máximo líder de su partido político, lo cual ciertamente, conforme a máximas de experiencia, resulta carente de todo asidero.

Sin embargo, la entonces Ministra del Interior no adoptó medida alguna destinada a prevenir desenlaces como los que ahora nos ocupan, ni tampoco, ciertamente, disposición alguna para supervisar el cumplimiento de tales medidas. De este modo, resulta claro que dicha funcionaria incumplió sus deberes de vigilancia, supervisión o control de la ejecución de orden que se traduce en la actuación de la Policía Nacional del Perú, ejerciendo el uso de la fuerza, en una circunstancia de evidente naturaleza y repercusiones políticas.

La necesidad de evitar cualquier responsabilidad al respecto, explica en mucho por qué la entonces Ministra del Interior ha negado persistentemente ante la Comisión, que haya dado orden alguna o haya intervenido en las decisiones para desalojar la carretera en la denominada “Curva del Diablo”.

- Supervisión o control del cumplimiento de las medidas dispuestas, a través de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú.

Como ya adelantamos en el acápito anterior, la entonces Ministra del Interior no cumplió con sus deberes de dictar medidas destinadas a evitar resultados lesivos como consecuencia de la actuación policial. Por ende, tampoco medidas para supervisar el cumplimiento de las mismas. En esa misma dirección sin embargo, resulta especialmente gráfico de la absoluta incapacidad con que se condujo la entonces Ministra del Interior, el hecho de que entre la mañana y el medio día del día 5 de junio, hiciera declaraciones a través de la RPP399, en las que sostiene de manera enfática que la situación de amenaza o violencia estaba absolutamente controlada en la Estación 6 de la empresa Petro Perú.

Sin embargo, unas horas más tarde de estas declaraciones de la Ministra del Interior, precisamente en la referida zona que había declarado públicamente que estaba bajo control, los manifestantes mataron a 12 policías, luego de que los mantuvieran detenidos y sometido a una serie de vejámenes. Tales declaraciones de la entonces Ministra del Interior, además de absolutamente desinformadas, fueron irresponsables, dado el alcance nacional que tiene dicha cadena radial.

- Decisiones de naturaleza política orientadas a complementar la actuación policial.

En este punto resulta especialmente grave que no se haya podido realizar una adecuada coordinación con el Ministerio de Defensa, el apoyo de miembros de las Fuerzas Armadas, sobre todo en el caso de la Estación Nº 6 de la em-

---

399 RPP audio del día 5 de Junio del 2009 (Anexo 52)
preso Petro Perú, donde era evidente que la Policía Nacional del Perú había sido superada largamente por los manifestantes. El concurso de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, sólo es posible con el concurso de los responsables políticos de ambos sectores.

- Es de tener en cuenta por lo demás, lo que ya adelantamos líneas arriba, esto es, la existencia de abundantes elementos en el presente conflicto, que determinaban un alto nivel de probabilidad y por ende la consiguiente obligación de previsibilidad por parte de la entonces Ministra del Interior, de resultados lesivos para los derechos fundamentales, tanto de los miembros de la Policía Nacional del Perú como de la población. Este hecho no le podía ser ajeno a dicha funcionaria, una política de amplia trayectoria que forma parte del gobierno que tuvo que afrontar situaciones muy similares a propósito del conflicto en la ciudad de Moquegua en la zona del denominado “Puente Montalvo”.

- En efecto, en este caso, dejar absolutamente en manos de la Policía Nacional del Perú un conflicto con alto contenido político y no acompañar su actuación con liderazgo del mismo tipo, propició que el Jefe de la Décimo Primera Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú, general Alberto Jordán, fuera privado de su libertad momentáneamente junto a varios de sus subordinados, por la población que realizaba una protesta en dicha zona. A pesar de ello, el referido oficial privilegió en todo momento el diálogo con los manifestantes lo cual evitó que se produjeran resultados lesivos para la vida o integridad de las personas. Sin embargo, la Policía Nacional centró las responsabilidades por este hecho en el referido oficial.

- Ahora bien la atribución de responsabilidad política a la entonces Ministra del Interior no se limita a la etapa previa y concurrente a los condenables hechos del 5 de junio del 2009, sino que se extiende hasta después de los mismos. Así, resulta evidente que nos encontramos ante hechos que por su gravedad y las circunstancias en las que se verificaron constituyen graves atentados a los derechos humanos. Se trata del asesinato de policías luego de fueron superados numéricamente, reducidos y puestos en incapacidad de resistencia alguna, torturados y después ejecutados.

- Si bien las responsabilidades penales por estos hechos deben ser establecidas por el Poder Judicial entre los manifestantes, tampoco es menos cierto que corresponde investigar y establecer las responsabilidades administrativas y eventualmente penales en la Policía Nacional del Perú y el Ministerio del Interior, por las acciones u omisiones que propiciaron, permitieron o contribuyeron con estos hechos. Siendo ello así, el Estado en su conjunto y en concreto las instituciones concernidas o involucradas, tienen a su cargo especiales deberes que se derivan de las obligaciones generales de garantía de los derechos humanos asumidas por el Perú a partir del párrafo 1 del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de párrafo 1 del artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Estos deberes de garantía son los siguientes:
- Investigación de los hechos y máxima publicidad de los resultados acreditados de las investigaciones. Se trata de una manifestación del denominado "derecho a la verdad".

- Procesamiento y sanción de los responsables. Se trata de una manifestación del derecho a la justicia de las víctimas o sus familiares.

- La obligación de indemnizar los daños materiales y morales causados a las víctimas. Se trata de una manifestación del derecho a la reparación de las víctimas o sus familiares.

- La obligación de retirar de la función pública – y por ende de las instituciones concernidas - a los funcionarios que se encuentren involucrados en los hechos. Se trata de una manifestación de la necesidad de preservar el correcto funcionamiento de las administraciones públicas.

- A pesar de la vigencia de estas puntuales obligaciones jurídicas, la entonces Ministra del Interior, hizo, consintió o avaló una serie de acciones posteriores a los hechos materia del presente informe, que las vulneran de manera manifiesta. Todas estas acciones están orientadas a impedir o dificultar las investigaciones de las responsabilidades. Así, condecoraciones, destituciones y cambios del personal involucrado sin apartarlos de material valioso para la investigación, corroboran lo anterior.

- Por las consideraciones desarrolladas, resulta evidente pues la responsabilidad política de la entonces Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas Bustamante. Así, incumplió sus deberes de responsabilidad política ante hechos que tenían un evidente componente político. Con ello, incumplió el artículo 119° de la Constitución y el artículo 25° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de lo anterior, omitió la adopción de medidas destinadas a evitar resultados lesivos como los sucedidos, siendo altamente previsible la ocurrencia de los mismos. De este modo, expuso a los miembros de la Policía Nacional del Perú, así como a la población en general, a la vulneración de sus derechos fundamentales, incumpliendo el artículo 44° de la Constitución. A su turno, a través de una serie de actos posteriores a los hechos, vulnera las obligaciones de garantía que tiene impuesto el Estado peruano a partir del párrafo 1 del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de párrafo 1 del artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**VII.4. Responsabilidades en el Poder Ejecutivo por la aprobación de los decretos legislativos sobre los territorios amazónicos**

1) La aprobación de Decretos Legislativos como fuente de responsabilidad política de los ministros de Estado y del Consejo de Ministros por infracción a la Constitución
• De acuerdo a los artículos 110° a 129° de la Constitución, así como al artículo 2° de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), este poder del Estado se encuentra conformado por:

  a) La Presidencia de la República  
  b) El Consejo de Ministros  
  c) La Presidencia del Consejo de Ministros  
  d) Los Ministerios  
  e) Entidades Públicas del Poder Ejecutivo

• Sin duda, todas las autoridades o funcionarios que conforman el Poder Ejecutivo se encuentran vinculados por la Constitución, dado el carácter normativo y por ende vinculante de la misma. Por lo demás, la vinculación a la Constitución se encuentra expresamente prevista en el artículo 45° de la Carta fundamental, norma que establece que el ejercicio del poder del Estado debe hacerse necesariamente en el marco de la Constitución. En la misma línea, el Artículo I del Título Preliminar de la LOPE, establece que las autoridades, funcionarios y servidores de este poder del Estado están sometidos a la Constitución, las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico.

• Ciertamente esta vinculación de los integrantes del Poder Ejecutivo a la Constitución, las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico, incluye a los tratados internacionales, toda vez que conforme al artículo 55° de la Constitución, dichos instrumentos celebrados por el Estado y en vigor, forman parte del ordenamiento jurídico nacional. Es de tener en cuenta por lo demás, que tratándose de tratados que versan sobre derechos humanos, éstos se integran a nuestro ordenamiento adquiriendo rango constitucional. Esto se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 3°, segundo párrafo del artículo 57°, así como de la Cuarta de las Disposiciones Finales y Transitorias de la Constitución, criterio que ha sido confirmado consistentemente por el Tribunal Constitucional.

• Ahora bien, esta vinculación del Poder Ejecutivo a los tratados internacionales y a la Constitución, supone también la vinculación a las decisiones de los órganos legitimados para interpretar tales normas con carácter vinculante. En efecto, el Poder Ejecutivo se encuentra vinculado a las decisiones del Tribunal Constitucional que, dada su posición institucional en el sistema de control de supremacía de la Constitución, es el supremo intérprete de la misma, tal como lo declara el artículo 1° de la Ley Nº 28301, así como el tercer párrafo del Artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, Ley Nº 28237. En efecto, en el contexto de pluralidad de intérpretes de la Constitución que existen en el ordenamiento jurídico, la interpretación del Tribunal Constitucional es la que prevalece en última instancia.

• A su turno, el Poder Ejecutivo también se encuentra vinculado a las decisiones de los órganos competentes para interpretar los tratados internacionales y, en concreto, a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tratándose de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,
tal como lo establece el artículo 68° de dicho tratado. Ahora bien, esta vinculación no sólo se limita a las decisiones de la Corte recaídas en procesos en los que el Estado es parte, sino a todas sus decisiones en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional⁴⁰¹. Es decir, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado peruano, tanto si se verifican en un proceso en su contra como si se trata de otros estados.

- Teniendo en cuenta los parámetros normativos mencionados, conviene señalar seguidamente que, en tanto altos funcionarios, los titulares de las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo: El Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado; se encuentran sometidos a la responsabilidad política por infracción a la Constitución, tal como lo establecen los artículos 99° y 100° de la Constitución. En esa línea, es del caso tener en cuenta sin embargo que de acuerdo al artículo 128° de la Constitución, los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

- A su turno, esta misma norma prescribe que tratándose de infracciones a la Constitución que se acuerden en el Consejo de Ministros, los ministros son solidariamente responsables, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente. De este modo, conforme al referido artículo 128° de la Constitución, el Presidente de la República nunca tendrá responsabilidad política por infracción a la Constitución, si es que la decisión infractora fue refrendada por algún ministro de Estado o se haya adoptado en el Consejo de Ministros⁴⁰².

- Por su parte, conforme al primer párrafo del artículo 104° de la Constitución, el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos sobre materias específicas y por plazos determinados. Se trata de la institución de delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo. El inciso 2) del artículo 125° de la Constitución establece que corresponde al Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativos que dicta el Presidente. De este modo, la aprobación de decretos legislativos contrarios a la Constitución, en el ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso de la República, constituye una fuente de responsabilidad política por infracción a la Constitución del Consejo de Ministros y de los ministros de Estado.

2) La “Constitución Amazónica” como límite constitucional del Poder Ejecutivo en el ejercicio de potestades legislativas delegadas

- La Constitución contiene normas expresas de las cuales se deriva la configuración de un régimen constitucional amazónico o Constitución Amazónica, que debe respetarse en toda decisión del Estado, sea o no normativa, a riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

• Así, el inciso 19) del artículo 2° de la Constitución reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. De este modo, en primer lugar, el Estado no puede desconocer la pluralidad étnica de los pueblos amazónicos y adoptar decisiones que no tomen en cuenta u obvien dicho dato cultural. No puede incidir sobre los pueblos amazónicos como si se tratarán de la mayoría más o menos occidental del país.

• En segundo lugar, dicha norma le impone al Estado un deber de protección dicha pluralidad, es decir, una obligación de preservación. De este modo, las decisiones del Estado, sean actos o normas, no pueden afectar dicha pluralidad étnica y cultural, destruyéndola o debilitándola. Siendo ello así, en aquellos casos en los que la propiedad o posesión de la tierra se encuentre íntimamente ligada a la preservación de dicha pluralidad, el Estado se encuentra impedido de adoptar decisiones que la pongan en riesgo.

• A su turno, el artículo 69° de la Constitución impone al Estado un rol promotor del desarrollo sostenible de la Amazonía a través de una legislación adecuada. Siendo ello así, el Estado no puede promover cualquier concepción de desarrollo en la Amazonía, sino que éste debe ser necesariamente sostenible y, a tales efectos, la legislación debe ser adecuada.

• Para determinar esta adecuación o idoneidad, la legislación debe tener en cuenta las obligaciones internacionales del Estado o los instrumentos en materia Biodiversidad y Cambio Climático. A su turno, en tanto incida sobre la propiedad de la tierra de las comunidades amazónicas, el Estado debe tener en cuenta la sentencia de la Corte Interamericana en el Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, del 31 de agosto del 2001. Esta sentencia desarrolla el derecho a la propiedad comunal de la tierra de las comunidades nativas y las correspondientes obligaciones de los estados suscriptores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

• A su vez, el Estado deberá tener en cuenta como parámetro de legitimidad constitucional y de convencionalidad, las disposiciones del Convenio No 169 de la OIT, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Dicho convenio, del cual es suscriptor el Estado peruano y que por ende forma parte del derecho interno, contiene una serie de normas que reconocen puntuales derechos fundamentales de los pueblos indígenas lo cual lo dota de rango constitucional. Especialmente, contiene normas que reconocen derechos vinculados a la relación de los pueblos indígenas con la tierra, que el Estado debe respetar.

• Especial consideración merece el literal a), numeral 1 del artículo 6° del Convenio No 169 OIT, según el cual:

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos adecuados y en particular a través de sus instituciones representati-
Esta norma establece el derecho de los pueblos indígenas – y la consiguiente obligación del Estado - a la consulta previa cuando se pretenda incidir, sea a través de actos o normas, en asuntos que los afecten directamente, lo cual incluye ciertamente su relación con la tierra en la que habitan. Por lo demás, conviene advertir que la obligación de consulta previa a las comunidades exigida por el Convenio Nº 169 de la OIT forma parte de la legislación adecuada a la que se refiere la Constitución. Esto porque dicho mecanismo permite al Estado recabar información directa de los propios pueblos indígenas, sobre los eventuales perjuicios o beneficios de la decisión a adoptar, de cara a la exigencia de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.

- Por las consideraciones desarrolladas, el ejercicio por el Poder Ejecutivo de facultades delegadas por el Congreso para legislar a través de decretos legislativos, tiene como límites constitucionales el inciso 2) del artículo 19º y el artículo 69º de la Constitución, así como el Convenio Nº 169 de la OIT, especialmente el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas.

3) Vulneración de la Constitución Amazónica por el Poder Ejecutivo en la aprobación de los decretos legislativos sobre la Amazonía

Los hechos imputados como infracción de la Constitución

- El 20 de diciembre del 2007, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley Nº 29157, a través de la cual el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo facultades legislativas para implementar el Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Perú y Estado Unidos de Norteamérica (TLC). En virtud de esta delegación de facultades, entre el 1 de enero y el 28 de junio del 2008, el Poder Ejecutivo aprobó 99 decretos legislativos, entre ellos, decretos que inciden en la regulación legal de los territorios y recursos naturales amazonicos. Así:
  
  - El Decreto Legislativo Nº 1015, que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.

  - El Decreto Legislativo Nº 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.

  - El Decreto Legislativo Nº 1073, que modifica el literal b) del artículo 1º de la Ley Nº 26505, Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

  - El Decreto Legislativo Nº 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
Infracción de la Constitución por infracción del Convenio N° 169° de la OIT

- Como ya analizamos líneas arriba, el Convenio N° 169 de la OIT forma parte del ordenamiento jurídico nacional y tiene rango constitucional. El literal a), numeral 1) del artículo 6° de dicho Convenio, establece el derecho de los pueblos indígenas y, por ende, la consiguiente obligación del Estado, de la consulta previa cuando se van a adoptar medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarlos directamente. Sin duda, los decretos legislativos señalados, aprobados por el Poder Ejecutivo, inciden directa y negativamente en los territorios donde habitan los pueblos indígenas amazónicos, así como en los recursos naturales que les sirven de sustento.


- En esa línea, el 30 de mayo del 2008, Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1015, por considerar que infringe el inciso 19) del artículo 2° (derecho a la identidad cultural) y el artículo 89° (derecho a la propiedad de las comunidades campesinas y nativas) de la Constitución, así como el artículo 6° del Convenio N° 169 de la OIT. Por su parte, el 4 de junio del 2009, la Defensoría del Pueblo interpuso una segunda demanda de inconstitucionalidad, esta vez, contra el Decreto Legislativo N° 1064, por considerar que vulneraba los derechos de identidad cultural, de la propiedad de la tierra y de consulta previa de los pueblos indígenas, previstos en la Constitución y en el Convenio N° 169 de la OIT.

- La Defensoría del Pueblo también se pronunció en el sentido de que el Decreto Legislativo N° 1073 resultaba violatorio del Convenio N° 169 de la OIT.

- Por su parte, el 8 de septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo remitió al Congreso el Informe N° 027–2008–DP/ASPMA.MA, en el que analizó el Decreto Legislativo N° 1090, a solicitud del Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazonicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, concluyendo que la referida norma presentaba un conjunto de deficiencias que hubieran favorecido la deforestación de los bosques primarios del país. Finalmente, a través de la Ley N° 29261, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de septiembre del 2008, el Congreso de la República derogó el Decreto Legislativo N° 1015 y el Decreto Legislativo N° 1073.
• Siendo ello así, resulta evidente que la aprobación de tales normas por el Poder Ejecutivo, sin someterlos los correspondientes proyectos a un procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas de la amazonía, constituye objetivamente una infracción del literal a), numeral 1) del artículo 6° del Convenio Nº 169 de la OIT y por ende una infracción constitucional.

• Ahora bien, a efectos de valorar la responsabilidad política por tal infracción, es del caso evaluar el aspecto subjetivo de dicha infracción constitucional. Es decir, si resulta verosímil ante esta infracción alegar el desconocimiento de la existencia de la obligación del Estado de satisfacer el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos. Sin duda, una alegación de esa naturaleza en el ámbito del Consejo de Ministros resulta inaceptable. En primer lugar porque como ya anotamos líneas arriba, el Artículo I del Título Preliminar de la LOPE, expresamente le impone al Consejo de Ministros actuar dentro del marco de la Constitución, por lo que tiene un especial de deber de conocer las disposiciones de la misma, lo cual incluye ciertamente como también se analizó, los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado, en tanto normas de derecho interno con rango constitucional.

• En segundo lugar, porque el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Estado, ejercen altas funciones públicas, por lo que tienen la obligación de conocer las normas constitutivas del Estado, entre ellas ciertamente las que reconocen los derechos Fundamentales, en tanto su preservación y defensa constituye un deber primordial del Estado, conforme lo prescribe el artículo 44 de la Constitución. Y en tercer lugar, porque antes de la aprobación por el Poder Ejecutivo de algunos de los decretos legislativos cuestionados, las organizaciones de los indígenas amazónicos, la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República, se pronunciaron en contra de proyectos de ley de contenido idéntico o similar, precisamente por infringir el Convenio Nº 169 de la OIT.

• De este modo, la propia alegación de desconocimiento de la obligación de satisfacer el derecho a la consulta previa, sería constitutiva de responsabilidad política. De hecho, no fue esto lo que alegó el Poder Ejecutivo en su defensa. Tampoco resulta de recibo la tesis según la cual, el derecho a la consulta previa no resultaba aplicable, dado que no se verificaban en los hechos una de sus condiciones de aplicación relevantes, esto es, que los decretos legislativos sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas amazónicos. Los cuestionamientos de los propios pueblos indígenas a proyectos de leyes con contenido idéntico o similar, el rechazo del Congreso a los mismos, así como los pronunciamientos y las demandas de inconstitucionalidad planteadas por la Defensoría del Pueblo, contradicen una alegación como la plantead.

• En su presentación ante esta Comisión del Congreso, la señora Mercedes Aráoz, ministra de Comercio Exterior y Turismo cuando se aprobaron los decretos legislativos y por ende Presidenta del Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica – CIIACE, creado a través del Decreto Supremo Nº 012-2007-MINCETUR,
publicado el 13 de diciembre del 2007, sostuvo que el Poder Ejecutivo no satisfez el derecho a la consulta previa, porque dicho mecanismo reconocido por el Convenio Nº 169 de la OIT, no se encontraba reglamentado.

- Sin duda, este argumento resulta también deletérrneo y, al igual que la tesis del desconocimiento, su sola mención resulta suficiente para atribuir responsabilidad político para el funcionario que lo sostiene. Esto debido a que la obligación del Estado de cumplir con satisfacer el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, no se encuentra condicionada a la reglamentación de dicha figura. En primer lugar porque nos encontramos frente a un derecho fundamental cuyo reconocimiento viene impuesto por un tratado internacional de rango constitucional. Por ende, su vigencia no puede depender de una acción o omisión del legislador, ni menos aún de las administraciones públicas. En segundo lugar, porque la configuración legal o la reglamentación procedimental del ejercicio de un derecho fundamental, están dispuestos a favor o en garantía de su ejercicio por parte de sus titulares, por lo que una omisión al respecto no puede ser interpretada en contra del ejercicio del derecho y por ende en perjuicio de sus titulares.

- El incumplimiento del Estado en esta materia no es más que eso, un incumplimiento y lo único que determina es agravar su responsabilidad internacional e incurrir en una inconstitucionalidad por omisión, pero en ningún caso puede tener como consecuencia negar la vigencia del derecho fundamental. Lo contrario implicaría dejar en manos del legislador o de las administraciones públicas la decisión acerca de la vigencia o no de un derecho fundamental, con lo cual se vulnera el principio de supremacía de la Constitución, ya que la vigencia de sus normas dependerían de decisiones normativas infraconstitucionales, lo cual ciertamente vacía de contenido al Estado constitucional. Ninguna mayoría ni el mercado pueden desconocer o condicionar la vigencia de los derechos fundamentales, ya que en el Estado constitucional, éstos se figuran precisamente como límites de aquellos.

- Dos ejemplos permiten graficar mejor el absurdo que implicaría admitir el argumento del condicionamiento de la vigencia de un derecho fundamental reconocido por la Constitución, a la decisión del legislador o las administraciones públicas. Así, la Carta de 1993 fue la primera que reconoció de manera autónoma el derecho de acceso a la información pública en el inciso 5o de su artículo 2o. Sin embargo, el desarrollo o configuración legal de este derecho fundamental recién se verificó a través de la Ley Nº 27806, publicada el 3 de agosto del 2002, es decir, 9 años después de su reconocimiento constitucional expreso.

---

405 Esta norma fue impugnada por la Defensoría del Pueblo ante Tribunal Constitucional por contravenir la Constitución. Antes de que el Tribunal Constitucional se pronunciara, el Congreso hizo las modificaciones que superaron los problemas de inconstitucionalidad, a través de la Ley Nº 27927. Luego, el 24 de abril del 2003, se publicó el Decreto Supremo Nº 043-2003-PCM, que aprobó el Texto Único Ordenado (TÚO) de la Ley Nº 27806.
Ahora bien, a partir de este hecho no es posible sostener que durante esos 9 años las personas no teníamos el derecho de acceder a la información en poder del Estado y que éste no tenía la obligación de entregarnos información pública. Así, es posible encontrar una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1999 (EXP. N.° 1071-98-HD/TC, Caso Camino Carranza)\(^{406}\) en la que el supremo intérprete de la Constitución ampara una demanda de hábeas data donde se invocaba la vulneración del derecho de acceso a la información pública.

La Carta de 1993 también reconoce en el inciso 6) de su artículo 2\(^{o}\) el derecho a la autodeterminación informativa o de protección de datos personales. Sin embargo, hasta la fecha, este derecho no ha sido configurado o desarrollado legalmente, lo cual no puede conducirnos a la conclusión de que las personas no tenemos el derecho a la protección de nuestros datos personales y que el Estado no se encuentra obligado a respetarlos. En efecto, al igual que en el caso del derecho de acceso a la información pública, es posible encontrar una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1998, en la que reconoce la posibilidad de defender este derecho fundamental a través del proceso de hábeas data.

En tercer lugar, condicionar la vigencia de la consulta previa a una decisión del legislador, implicaría trasladar a las personas titulares del derecho, las consecuencias negativas de una omisión que no les es imputable, sino al Estado, lo cual ciertamente no resulta aceptable por carente de razonabilidad. Por el contrario, es el Estado quien debe asumir tales consecuencias, no sólo porque las provoca, sino además como incentivo para que cumpla con su obligación de desarrollar o configurar legalmente el derecho fundamental correspondiente.

Por las consideraciones expuestas, a juicio de la Comisión, los ministros de Estado que refrendaron los decretos legislativos cuestionados, ha incurrido en su claro supuesto de infracción constitucional, por lo que les corresponde imputarles responsabilidad política por este hecho. Ahora bien, a juicio de la Comisión, tal responsabilidad política por infracción a la Constitución, corresponde también extender a los ministros de Estado que reemplazaron a los ministros de Estado que refrendaron los decretos cuestionados, lo cual incluye ciertamente al Presidente del Consejo de Ministros que reemplazó al que refrendó las normas en cuestión.

Esto porque si bien los ministros reemplazantes no participaron en la aprobación de los decretos legislativos cuestionados, no es menos cierto que una vez enterados de los problemas de inconstitucionalidad de los que adolecían y del grave problema social que este hecho había provocado, no actuaron conforme al principio de lealtad a la Constitución, sino todo lo contrario. Así, teniendo en cuenta que fue el propio Poder Ejecutivo el responsable de los contenidos normativos cuestionados, correspondía que este mismo poder del Estado, a través de sus nuevos miembros, repare las consecuencias de sus actos.

En efecto, le resultaba exigible que presentaran un proyecto de ley con carácter de urgencia, que derogara los decretos en cuestión para preservar el derecho a la consulta previa. Sin embargo, ello no se verificó, por lo que los ministros reemplazantes también resultan responsables a título de omisión. Y es que tratándose de la infracción de deberes funcionales, es lo mismo que ello se verifique a través de la comisión de actos, o a través de omisiones. Lo central es que se haya infringido un deber.

**Los hechos imputados como infracción de la Constitución**

- A juicio de la Comisión, de la información obtenida y valorada, existen suficientes elementos indiciosarios de cargo, sobre la existencia de una voluntad del Poder Ejecutivo de imponer a través de los decretos legislativos sobre la amazonía cuestionados, un único modelo de desarrollo de esta región del país, consistente necesariamente en la venta de las tierras amazónicas, contrariamente a la preservación de la pluralidad étnica y al desarrollo sostenible a través de una legislación adecuada, que exigen, respectivamente el inciso 2) del artículo 19° y el artículo 69° de la Constitución.

- Así, el 28 de diciembre del 2006, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 00840/2006-PE, a través del cual propuso modificar los artículos 2°, 7°, la Primera y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, referente a adjudicaciones en venta para reforestación y agroforestería con compromisos de inversión privada y coordinación institucional. Este Proyecto, sin embargo, no prosperó.

- El 28 de octubre del 2007, en la sección a4 Opinión del diario El Comercio, se publicó un artículo suscrito por el Presidente de la República, denominado "El síndrome del perro del hortelano". En dicho artículo, el Presidente de la República incluye a los territorios amazónicos entre los recursos naturales que, a su juicio, se encuentran sub utilizados desde la perspectiva de su eventual aprovechamiento económico y consiguientes beneficios para el país; frente a lo cual, plantea la necesidad de otorgar dichos territorios en venta abandonando el sistema de concesiones vigente. Al que discrepa o defiende ideas contrarias a la de posibilitar la venta de los territorios amazónicos, el Presidente los califica despectivamente como "perro del hortelano".

- El 25 de noviembre del 2007, en la misma sección del diario El Comercio, el Presidente de la República publicó otro artículo titulado "Receta para acabar con el perro del hortelano". En esta nueva entrega, el Presidente de la República plantea para los territorios de la amazonía que:

"En los 8 millones de hectáreas que han sido destruidas debe establecerse ya la propiedad en grandes lotes, para que empresas modernas y fondos de inversión trabajen a largo plazo en madera de al-


to valor y en bambú, que es un producto extraordinario. Sobre este tema se presentó el proyecto de ley 840-2006, que está detenido, bloqueando la creación de cientos de miles de empleos, mientras los madereros informales y los cultivos ilegales continúan destruyendo la selva.”

Nótese la queja del Presidente por la suerte del Proyecto de Ley N° 00840/2006-PE presentado por el Poder Ejecutivo el 28 de diciembre del 2006 y al que antes aludimos como antecedente del propósito de la venta de los territorios amazónicos.

Seguidamente, en el mismo artículo el Presidente de la República plantea para los territorios de la Amazonía:

"En las restingas. Cada año, al reducirse los ríos de la selva, aparecen las playas o restingas, una tierra de nadie pero con humedad y fertilizantes traídos por los ríos desde los Andes. Son aproximadamente dos millones de hectáreas que el Estado debería otorgar por venta o alquiler en lotes de gran dimensión para el cultivo del arroz, que está salinizando las tierras de la costa. Pero nadie va a la selva porque no existe la propiedad o el derecho a cultivar las restingas. Para ello, presentaremos un proyecto de ley.”

En esta nueva entrega, el Presidente de la República vuelve a calificar a las personas que discrepan de sus concepciones y propuestas sobre la amazonía como “perros del hortelano.”

- El 14 de diciembre del 2007, se debatió en el Pleno del Congreso de la República la solicitud de delegación de facultades del Poder Ejecutivo (Proyecto de Ley N° 1979/2007-PE, presentado al Congreso el 12 de diciembre del 2007) para la implementación del TLC con los Estados Unidos de Norte América. En dicha sesión, con la anuencia del Presidente del Consejo de Ministros, el Congreso decidió crear una Comisión Multipartidaria para la revisión conjunta o concurrente y previa a su publicación, de los decretos legislativos que dicte el Poder Ejecutivo con motivo de la delegación conferida para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Perú y Estados Unidos y el apoyo a la mejora de la competitividad económica para su aprovechamiento. La Comisión Multipartidaria antes aludida estuvo presidida por la congresista Alda Lazo, entonces presidenta de la Comisión de Comercio Exterior del Congreso de la República.

- El 20 de diciembre del 2007, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 29157, a través de la cual el Congreso de la República, a pedido del Poder Ejecutivo, otorgó facultades legislativas a este poder del Estado para legislar sobre las siguientes materias:

  - Facilitación del comercio.

  - Mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado.
- Mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa; para lo cual se solicitará opinión al Poder Judicial.

- Promoción de la inversión privada.

- Impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades.

- Promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- Fortalecimiento institucional de la gestión ambiental.

- Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria.

Según el artículo 1º de la referida norma, la finalidad de la delegación de facultades en las materias señaladas fue la de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

- A los efectos del ejercicio de las referidas facultades legislativa y en mérito al acuerdo antes señalado, la Comisión Multipartidaria se debía entender, a los efectos del cumplimiento de su mandato, con el Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica – CIIACE, creado a través del Decreto Supremo N° 012-2007-MINCETUR, publicado el 13 de diciembre del 2007. De acuerdo a la referida norma, la presidencia del CIIACE es ejercida por el o la titular del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en ese entonces ejercido por Mercedes Aráoz Fernández.

- Sin embargo, el CIIACE y en concreto el Poder Ejecutivo, tuvieron una conducta manifiestamente hostil hacia la Comisión Multipartidaria del Congreso, lo cual se evidencia en el informe final de este grupo de trabajo congresal, donde acusa que:

- El Poder Ejecutivo y la Ministra Mercedes Aráoz se negaron consistente men te a entregar a la Comisión Multipartidaria los proyectos de decretos leyes antes de su publicación en El Peruano. En más del 50% de los casos la Comisión Multipartidaria tomó conocimiento de los decretos legistativos a través del diario oficial El Peruano.

- En la mayoría de los casos, el Poder Ejecutivo remitió luego de la publicación de los decretos legistativos, fichas conteniendo resúmenes de tales normas. En muchos casos ni siquiera se remitieron tales fichas.

- El escueto contenido de las referidas fichas impedían el análisis de los decretos legistativos.
- El Poder Ejecutivo se negó a satisfacer los pedidos de información ampliatoria o absolver preguntas de los miembros de la Comisión Multipartidaria, sobre los decretos legislativos.

- De este modo, resulta manifiesta la voluntad del Poder Ejecutivo y en concreto de la entonces Ministra de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Aráoz Fernández, quien presidía el CIIACE, de excluir toda participación del Congreso de la República del proceso de elaboración y aprobación de los decretos legislativos, a pesar del asentimiento del Poder Ejecutivo de hacer todo lo contrario. Esto se evidencia en el Oficio N° 374-2008/Mincetur, presentado en la sesión de la Comisión el 4 de julio del 2008, a través del cual la referida Ministra, respondió a una invitación para exponer los decretos a publicarse el 26 de junio, señalando que la normativa debe ser primeramente aprobada por el Consejo de Ministros.

- Entre el 1 de enero y el 28 de junio del 2008, el Poder Ejecutivo ejerció las facultades legislativas que le fueron concedidas a través de la Ley N° 29157 y aprobó 99 decretos legislativos, entre ellos, algunos que inciden sobre los territorios de los pueblos indígenas amazónicos. Así:

  - El Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola.

  - El Decreto Legislativo N° 1015, que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.

  - El Decreto Legislativo N° 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.

  - El Decreto Legislativo N° 1073, que modifica el literal b) del artículo 10° de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

  - El Decreto Legislativo N° 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

- Los pueblos indígenas y sus dirigencias cuestionaron estos decretos legislativos por entender que vulneraban sus derechos a la consulta previa, así como los relacionados con su identidad étnica y propiedad de las tierras que habitan. De este modo, los primeros días del mes de agosto se inició el denominado primer paro amazónico. Si bien el Congreso de la República afrontó prontamente este problema y el 21 de septiembre derogó el Decreto Legislativo N° 1015 y el Decreto Legislativo N° 1073, el Poder Ejecutivo – y también el Congreso en buena medida – se embarcó en un proceso inconducente de "mesas de diálogo" cuando resultaba evidente que el problema central radicaba en la vulneración del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos.
De este modo, el Poder Ejecutivo liderado en este proceso por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon Munaro, hizo caso omiso a dos circunstancias que finalmente desencadenaron de manera directa los hechos violentos del 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua, aledaños y otros:

- La falta de voluntad del Poder Ejecutivo por asumir decididamente ante el Congreso de la República la derogación de los decretos legislativos que no fueron consultados a los pueblos indígenas amazónicos. Como se verá más adelante, esto recién se produjo luego de los hechos de violencia del 5 de junio del 2009, cuando sin duda bien se pudo haber hecho antes.

- La absoluta ausencia de previsión frente a las alertas de peligro para la vida de las personas ante el escalamiento de la violencia como consecuencia de las protestas de los pueblos indígenas amazónicos.

Ambas omisiones del Presidente del Consejo de Ministros se encuentran plenamente acreditadas a través de los diversos documentos que le fueron remitidos al respecto, tal como se puede apreciar de la cronología que se presenta en el presente Informe.

- El desprecio del Poder Ejecutivo por garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos, motivó que la dirigencia indígena mostrara una también inaceptable conducta sinuosa frente a las propuestas de “mesas de diálogo” del Poder Ejecutivo. Es así que la situación de protesta se acrecentó hasta desencadenar en los inaceptables hechos de violencia del 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Concurrentemente a este proceso de escalamiento del conflicto, el Poder Ejecutivo respondió de manera imprudente manipulando el sistema de persecución penal y procedió a denunciar a la dirigencia indígena.

- Así, como consecuencia de unas inaceptables y desafortunadas declaraciones públicas de la dirigente indígena Alberto Pizango, llamando a los pueblos indígenas a “prepararse a declarar a nuestros pueblos en insurgencia contra el gobierno del señor Alan García Pérez...”, el Poder Ejecutivo a través del procurador de la Presidencia del Consejo de Ministros Raúl Castro Belapatiño, lo denunció por el los delitos de sedición y conspiración a la rebelión. Mas allá de ser impertinentes resulta claro que desde un punto vista estrictamente técnico, las opiniones, por más críticas, inaceptables, rechazables o irresponsables que nos parezcan, no pueden configurar la comisión de un delito, menos aún como los imputados al dirigente Pizango, que requieren de actos ejecutivos concretos orientados a tales fines ilícitos y no meras declaraciones públicas.

- Finalmente, recién el 17 de junio del 2009, esto es, luego de los lamentables resultados de los protestas en la denominada “Curva del Diablo”, la ciudad de Bagua y la Estación N° 6 de Petroperú, el Poder Ejecutivo en sesión del Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Decreto Supremo presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, mediante el cual se deja sin efecto la declaración del Estado de Emergencia dispuesto por el Decreto Supremo N°
027-2009-PCM, ampliado por el Decreto Supremo N° 035-2009-PCM, en todas
las circunscripciones territoriales comprendidas por dichos dispositivos legales.
A su vez se presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley pa-
ra derogar los Decretos Legislativos N° 1090 y 1064.

**Infracción de la Constitución por contravención del inciso 19) del ar-
tículo 2° y artículo 69° de la Constitución. La imposición de un mo-
delo excluyente de desarrollo de la amazonía**

- Sin perjuicio de la vulneración del derecho a la consulta previa antes analiza-
do y por el que se genera responsabilidad por infracción a la Constitución y el
Convenio N° 169 de la OIT, los hechos antes presentados explican en buena
medida las razones de dicha infracción, toda vez que revelan la manifiesta vo-
luntad del Poder Ejecutivo de imponer en los territorios amazónicos un único
modelo de desarrollo, consistente en la venta indiscriminada de grandes hec-
táreas para el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales.

- Este modelo rechaza claramente cualquier otra consideración que no sea la
venta intensiva y en grandes extensiones del territorio amazónico, como por
ejemplo: el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos,
la afectación de la identidad y pluralidad étnicas como consecuencia de la al-
teración de las reglas sobre la propiedad de las tierras amazónicas, el respeto
da a la biodiversidad y las previsiones sobre el cambio climático, entre otras.

- Esto se pone en evidencia en la agresividad verbal con la que el Presidente de
la República no sólo explicitó públicamente esta idea a través de los artículos
periodísticos reseñados, sino con la que respondió a las posiciones críticas a
esta propuesta. En esa misma línea se enmarca la presentación de proyectos
previos como el Proyecto de Ley N° 00840/2006-PE y la insistencia del Presi-
dente de la República en su aprobación a pesar de haber sido rechazado por
el Congreso de la República y su cuestionamiento por los pueblos indígenas
amazónicos. A su turno, la imposición a toda costa a través de los decretos
legislativos, de contenidos normativos desechados por el Congreso de la Re-
pública.

- Así, el Decreto Legislativo N° 1015, es una réplica del Proyecto de Ley N°
01992/2007-PE, este proyecto obtuvo un dictamen negativo en mayoría de la
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecolog-
ía el 15 de abril del 2008 y casi un año después, un dictamen negativo de la
comisión agraria el 1 de diciembre del 2008. En los dictámenes mencionados
se incluyen los pronunciamientos o comunicaciones de diversas instituciones
opuestas a la promulgación de este proyecto. Las instituciones incluyen: la
Federación Agraria Departamental de Ayacucho, la Junta Distrital de Regantes
de Ayacucho, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas
por la Minería, la Confederación Campesina del Perú, la Federación de Pue-
blos Indígenas Kechwas de la Región de San Martín, el Centro Peruano de Es-
tudios Sociales, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora de Orga-
nizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias del Perú-Coordinadora Rural,
entre otras.
Conviene recordar en este punto que la Defensoría del Pueblo, el 30 de mayo del 2008, interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1015, por considerarlo inconstitucional al infringir el inciso 19) del artículo 2° y el artículo 89° de la Constitución y el artículo 6° del Convenio N° 169° de la OIT.

A su turno, el Decreto Legislativo N° 1089 es una versión muy similar al proyecto de ley 01770/2007-PE que fue presentado por el Poder Ejecutivo el 22 de octubre del 2007, cuyo objetivo era establecer el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Este proyecto fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción y a la Comisión Agraria obteniendo un dictamen negativo en la Comisión Agraria por unanimidad el 10 de diciembre del 2008. La Comisión Agraria recibió opiniones de instituciones preocupadas por la aplicación de esta ley de instituciones como: la Defensoría del Pueblo, La Confederación Campesina del Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, del Centro de Desarrollo Indígena Amazonónico, de la Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería, entre otras.

La concepción de aprovechamiento intensivo con fines meramente comerciales de los territorios amazónicos, resulta clara con la inserción de los decretos legislativos cuestionados en la implementación normativa de un tratado comercial. Por lo demás, desde la publicación por el Presidente de la República de los artículos periodísticos antes reseñados hasta los hechos de violencia ocurridos el 5 de junio en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, el Poder Ejecutivo excluyó cualquier otra posibilidad de desarrollo o legislación para los territorios amazónicos, que no sea la de los decretos legislativos cuestionados.

Esto explica también la inaceptable conducta de la entonces Ministra de Comercio Exterior y Turismo, en su calidad de Presidente del Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica – CIIACE, de incumplir el acuerdo adoptado en la sesión del Pleno del Congreso, en la que se decidió conformar una Comisión Multipartidaria para revisar, de manera previa a su aprobación, los proyectos de decretos legislativos. Sin duda, luego de haber asentido el Presidente del Consejo de Ministros en este mecanismo, la única explicación posible a dicho incumplimiento es la voluntad de esconder contenidos normativos respecto de los cuales el Poder Ejecutivo conocía de su cuestionamiento por diversas instituciones, tanto del Estado como representantes de los pueblos indígenas amazonicos.

Es expresión también de esta línea de conducta del Poder Ejecutivo, el haber mantenido un proceso manifiestamente in conducente de "mesas de diálogo" que no obtuvo ningún resultado, cuando era evidente que la solución al problema pasaba por la derogación de los decretos legislativos cuya aprobación no respetó el derecho a la consulta previa. Esto sin perjuicio de la inaceptable actitud de la dirigencia de los pueblos indígenas de participar de dichas mesas y retirarse de las mismas, muchas veces sin justificación alguna, sino por cálculo político. A todo ello debe sumarse el hecho de que durante aproximada-
mente 40 días, el Poder Ejecutivo no adoptó medidas eficaces para evitar que se desencadenaran los actos de violencia que se encubrieron en dicho periodo y que se manifestaron el 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua, aledaños y otros.

- De este modo, resulta clara la vulneración del inciso 19) del artículo 2º de la Constitución, así como el artículo 69º de la Constitución, que imponen al Estado, respectivamente, el derecho a la identidad étnica y la pluralidad cultural de los pueblos amazónicos, así como el **desarrollo sostenible** de la Amazonia a través de una **legislación adecuada**. Si bien es posible atribuir responsabilidad por infracción de la constitución a todo el gabinete que aprobó los decretos legislativos y el que los mantuvo vigentes, a juicio de la Comisión, dicha responsabilidad debe concretarse de manera especial en el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon Munaro, así como en la entonces Ministra de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Aráoz.

- En el primer caso por las graves omisiones antes explicadas y desarrolladas que finalmente determinaron los sucesos del 5 de junio del 2009, especialmente lo ocurrido en la Estación Nro. 6 de Petroperú, cuya toma era de pleno conocimiento de dicho funcionario; y en el segundo caso, por su conducta contraria a la **lealtad institucional** que impone el Estado constitucional entre los poderes públicos y organismos del Estado, al incumplir con el acuerdo del Pleno del Congreso de la República, consentido por el Presidente del Consejo de Ministros, de entregar para su revisión a la Comisión Multipartidaria del Congreso, los proyectos de decretos legislativos. En efecto, más allá de que dicho mecanismo no cuente con un reconocimiento expreso en norma alguna, se trató de un acuerdo del Pleno de Congreso admitido por el representante del Poder Ejecutivo, destinado a preservar bienes jurídicos constitucionales de la máxima importancia.

- Por ende, dicho incumplimiento, además de constituir un acto de deslealtad constitucional con el Congreso de la República al debilitar su legitimidad, puso innecesariamente en riesgo y determinó la afectación de los bienes jurídicos constitucionales relacionados con el derecho a la consulta previa y la identidad y pluralidad étnica de los pueblos indígenas amazónicos; así como la obligación del desarrollo sostenible de la Amazonia a través de la una legislación adecuada. En conclusión, a juicio de la Comisión procede denunciar constitucionalmente por infracción a la Constitución, en los términos antes explicados, al ex Presidente del Consejo de Ministros Yehude Simon Munaro, así como a la entonces Ministra del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Aráoz.

**VII.5. RESPONSABILIDAD DEL MINISTRO DE INTERIOR OCTAVIO SALAZAR POR INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 97º DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS ARTÍCULOS 35º Y 88 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**VII.5.1. Parámetro normativo para establecer la responsabilidad del Ministro del Interior por infracción a la Constitución**
El artículo 97° de la Constitución otorga de manera expresa facultades investigadoras al Congreso de la República sobre cualquier asunto de interés público. A tales efectos la propia norma constitucional configura un órgano especial al interior del Congreso, el mismo que es desarrollado en el inciso b) del artículo 35° y en el penúltimo párrafo del inciso a) y el inciso b) del artículo 88° del Reglamento del Congreso de la República con la denominación Comisión Investigadora.

La especialidad de la Comisión Investigadora respecto de otras comisiones del Congreso de la República viene determinada por los siguientes elementos establecidos tanto en el artículo 97° de la Constitución como en el artículo 35° y el penúltimo párrafo del inciso a), el inciso b) y el inciso f) del artículo 88° del Congreso de la República:

- Existe la obligación de toda persona de comparecer ante el requerimiento de una Comisión Investigadora.

- Dicha obligación se encuentra respaldada por los mismos apremios que existen en los procesos judiciales. Así por ejemplo, la Comisión Investigadora puede requerir la conducción de grado y fuerza de cualquier persona que no comparece o que se niegue a entregar los documentos que tenga un su poder y que resulten necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.

- La Comisión Investigadora cuenta con amplias facultades de acceso a la información que requiera para el cumplimiento de sus funciones, incluso aquella protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria.

- La Comisión Investigadora se encuentra facultada para acceder, incluso, a la información protegida constitucionalmente. De este modo, si se trata de información sometida a alguna declaración de reserva, ésta se trasladará a la Comisión Investigadora, pero en ningún caso le podrá ser negada.

- Las autoridades, funcionarios, servidores públicos y cualquier persona tienen la obligación de proporcionar a la Comisión Investigadora la información documental que requiera.

- La intervención del Ministerio Público o el inicio de un proceso penal sobre los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación.

Dada su configuración constitucional, para evaluar si una acción u omisión ha vulnerado o contravenido la función investigadora del Congreso de la República, es del caso tener en cuenta como parámetro normativo, tanto el artículo 97° de la Constitución, como los artículo 35° y 88° del Reglamento del Congreso de la República. Esto de acuerdo a la institución del bloque de constitucionalidad que se encuentra expresamente reconocida en el artículo 79° del Código Procesal Constitucional y convalidado consistentemente por el Tribunal Constitucional como paráme-
tro de constitucionalidad para evaluar los supuestos de *inconstitucionalidad indirecta*\(^{409}\) figura reconocida por el artículo 75\(^{o}\) del Código Procesal Constitucional.

**VII.5.2. Parámetro normativo para establecer la responsabilidad del Ministro del Interior por infracción a la Constitución**

**Los hechos realizados por el Ministro del Interior imputados como infracción constitucional\(^{410}\)**

La Comisión encuentra que este parámetro de constitucionalidad ha sido infringido por el Ministro del Interior Octavio Salazar Miranda, al haber incumplido su obligación de entregar información documental requerida por la presente Comisión Investigadora, obstaculizando de este modo que los miembros de la misma accedamos a información de suma importancia para nuestro trabajo, concretamente para el cumplimiento de uno de los mandatos centrales de la Comisión, esto es, el establecimiento de responsabilidades individuales e institucionales relacionadas con el conflicto del 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua.

Así, el 15 de junio del 2009, el Pleno del Congreso de la República decidió conformar la presente Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Uno de los mandatos recibidos del Pleno de Congreso por esta Comisión fue la de establecer las responsabilidades individuales e institucionales relacionadas con el mencionado conflicto. En este contexto, a través del Pedido de Información N° 06-2009-CICB-GLE/CR del 19 de octubre del 2009, recibido por la Mesa de Partes del Ministerio del Interior el 22 del mismo mes y año – el Presidente de la Comisión, congresista Guido Lombardi Elías, solicitó al Ministro del Interior Octavio Salazar Miranda, entre otra documentación, los *Informes Administrativos que hayan sido generados a partir del operativo policial del 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua, aledaños y otros.*

Ante la omisión de respuesta, el Presidente de la Comisión reitera la referida solicitud de información a través del Pedido de Información N° 09-2009-CICB-GLE/CR del 10 de noviembre del 2009, recibido en la mesa de partes del Ministerio del Interior el 12 del mismo mes y año. A través del Oficio N° 1325-2009-IN-0103 del 23 de noviembre del 2009, recibido el 24 del mismo mes y año en la mesa de partes de la Comisión, el Vice Ministro de Orden Interno, señor Walter Mori Ramírez, se dirige al Presidente de la Comisión por encargo del Ministro del Interior, adjuntando el Oficio N° 10-2009-DIRGEN-PNP/SG y el Dictamen N° 5733-2009-DGPNP/AJ, a través de los cuales la Dirección General de la Policía Nacional del Perú hace saber que la Dirección Jurídica de la Policía Nacional del Perú opinó que se remita a la Comisión Investigadora la información solicitada. Conviene señalar que en el referido dictamen, la Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú opina porque se entregue a la Comisión la información proporcionada por la DROES PNP.

A través del Pedido de Información N° 084-2009-CICB-GLE/CR del 10 de diciembre del 2009, recibido por la mesa de partes del Ministerio del Interior el 11 del mismo mes y año, el Presidente de la Comisión Investigadora se dirige nuevamente al


\(^{410}\) Pedidos de Información relacionados al Informe de Inspectoría del Ministerio del Interior (Anexo 4)
Ministro del Interior Octavio Salazar Miranda, reiterándole el Pedido de Información Nº 06-2009-CICB-GLE/CR del 19 de octubre del 2009, en el extremo referido al Informe de Inspectoría referido a los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua. Esto en la medida que a través del referido pedido de información, el Presidente de la Comisión solicitó todos los informes administrativos que hayan sido generados como consecuencia del operativo policial en la ciudad de Bagua el 5 de junio del 2009. Ciertamente, resulta evidente que el Informe de Inspectoría constituye un informe administrativo generado como consecuencia del operativo policial señalado.

Ante la omisión de respuesta por parte del Ministro del Interior, el Presidente de la Comisión Investigadora se dirigió nuevamente a este funcionario a través del Pedido de Información Nº 031-2010-CICB-GLE/CR del 18 de enero del 2010. A través de esta nueva comunicación, reiteró con carácter de urgente el pedido de información del Informe de Inspectoría y adjuntó copia de los pedidos de información anteriores. A su vez, el Presidente de la Comisión Investigadora adjuntó al Ministro del Interior, copia del Oficio Nº 1342-2009-IN/013.1 dirigido a la Congresista Juana Huancahuari y del Oficio Nº 11497-2009-DIRGEN PNP/SG, a través de los cuales la propia Policía Nacional del Perú sostiene que dicho Informe de Inspectoría sólo podrá ser de conocimiento de una Comisión Investigadora.

A su turno, a través del Oficio Nº 144-2010-CICB-GLE/CR del 25 de enero del 2010, el Presidente de la Comisión Investigadora se dirigió al Presidente del Congreso de la República, para solicitarle que reitere a través de su despacho la solicitud que en su momento formulara y reiterara al Ministro del Interior, sobre el Informe de Inspectoría relacionado con los hechos verificados en la ciudad de Bagua el 5 de junio de 2009, suscrito por el General Mauro Medina Guimaraes. El Presidente de la Comisión adjuntó al referido oficio, copia de la solicitud de información y las correspondientes reiteraciones dirigidas al Ministro del Interior.

Recién a través del Oficio Nº 090-2010-IN/0101 del 5 de febrero del 2010, el Ministro del Interior se dirigió personalmente al Presidente de la Comisión, remitiéndole un conjunto de documentos sobre el operativo policial en la ciudad de Bagua el 5 de junio de 2009. Con relación al Informe de Inspectoría el Ministro del Interior, adjuntó el Oficio Nº 027-2010-DIRGEN PNP-TRIDINAC/1RA SALA.SEC del 3 de febrero del 2010, que remite la Resolución de la Primera Sala del Tribunal Disciplinario Nacional PNP del 2 de febrero del 2010. La referida resolución se pronuncia sobre el Informe de Inspectoría solicitado por el Presidente de la Comisión, en los siguientes términos:

- Que el referido colegiado administrativo disciplinario inició el 14 de septiembre del 2009, un procedimiento disciplinario por los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua, contra los oficiales Luis Elías Muguruza Delgado, Javier Luis Uribe Altamirano y Francisco Fidel Giraldo Hernández.

- A través del Oficio Nº 182-V.I.TSMP-1-S del 15 de octubre del 2009, la Vocalía de Instrucción del Tribunal Supremo Militar Policial, comunicó al referido colegiado administrativo disciplinario que, a través del auto del 13 de octubre del 2009, abrió instrucción contra los referidos oficiales por los mis-
mos hechos relacionados con el operativo policial en la ciudad de Bagua el 5 de junio del 2009, imputándoles el delito de omisión del cumplimiento del deber en función operativa en agravio del Estado – PNP.

- Debido a este hecho y en virtud de la prohibición constitucional de la prohibición de persecución sancionadora múltiple, simultánea o sucesiva (*ne bis in idem*), a través de resolución del 23 de octubre del 2009 el referido colegiado administrativo decidió archivar provisionalmente el proceso administrativo disciplinario contra los mencionados oficiales policiales.

- Por esta razón, dado que ninguna autoridad puede avocarse a causa pendiente ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones y; en la medida que existe un instrucción abierta en la Justicia Militar Policial por tales hechos contra dichos oficiales, corresponde al Supremo Tribunal Militar Policial atender la solicitud del Presidente de la Comisión Investigadora y no al referido colegiado disciplinario.

El 17 de febrero del 2010, la Congresista Cecilia Chacón De Vettori, en su condición de Primera Vicepresidenta del Congreso de la República, se dirigió al Ministro del Interior a través del Oficio Nº 0456-2009-2010-DP-R/CR, para reiterarle el pedido de información del Presidente de la Comisión Investigadora, invocando el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República. Ante ello, a través del Oficio Nº 358-2010-IN-0103.1 del 22 de febrero del 2010, recibido en la mesa de parte del Congreso de la República el 23 del mismo mes y año, el Vice Ministro de Orden Interno respondió a la Primera Vicepresidenta del Congreso de la República, indicando que la solicitud de información fue respondida al Presidente de la Comisión Investigadora a través del Oficio Nº 090-2010-IN/0101 del 5 de febrero del 2010.

**a) La calificación de los hechos imputados al Ministro del Interior como constitutivos de infracción constitucional**

De este modo, ante un pedido de información documental formulado al Ministro del Interior por el Presidente de la Comisión Investigadora, en virtud del artículo 97° de la Constitución, el penúltimo párrafo del literal a) y el inciso b) del artículo 88° del Congreso de la República, se obtuvo como resultado lo siguiente:

- El Ministro del Interior, Octavio Salazar Miranda, recién el 5 de febrero del 2010 se dirigió personalmente al Presidente de la Comisión Investigadora, Guido Lombardi Elías, en virtud de un pedido de información que este le formulara desde el 19 de octubre del 2009 y que le fue reiterado varias veces, incluso por el despacho de la Primera Vicepresidenta del Congreso de la República.

Así, antes de su comunicación del 5 de febrero del 2010, las respuestas a las solicitudes de información dirigidas al Ministro del Interior, fueron respondidas por el Vice Ministro de Orden Interno. Estas respuestas adjuntaron una serie de documentos administrativos elaborados al respecto por distintas dependencias de la Policía Nacional del Perú, pero omitieron consistentemente enviar el *Informe de Inspectoría* sobre los
hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, suscrito por el General Mauro Medina Guimaraes.

De este modo, entre el 19 de octubre del 2009 y el 5 de febrero del 2010, el Ministerio del Interior, Octavio Salazar Miranda, omitió responder directamente concretos pedidos de información dirigidos a su persona por el Presidente de la Comisión Investigadora. En efecto, el Ministerio del Interior delegó la atención de estos pedidos al Vice Ministro de Orden Interno, sin justificación alguna para tal delegación, desconociendo que el obligado a entregar la información es él en su condición de Ministro del Interior y destinatario de las solicitudes de información, tal como lo establece el inciso b) del artículo 88º del Reglamento del Congreso de la República.

- El Ministerio del Interior Octavio Salazar Miranda, incluso en su comunicación personal del 5 de febrero del 2010, incumplió con su obligación constitucional de entregar al Presidente de la Comisión Investigadora el Informe de Inspectoría suscrito por el General Mauro Medina Guimaraes.

En primer lugar, el Ministerio del Interior no ha negado la existencia ni la posesión del Informe de Inspectoría solicitado. Por el contrario, del sentido de su comunicación del 5 de febrero del 2010 dirigido al Presidente de la Comisión Investigadora, ratifica tanto la existencia del referido documento como su posesión. Esto mismo se desprende del criterio esgrimido por la Primera Sala del Tribunal Disciplinario Nacional PNP, según la cual, los actuados se encuentran en su poder aunque archivados de manera provisional.

En segundo lugar, el Ministerio de Interior se limitó a remitir y por ende a hacer suyo, el criterio de la Primera Sala del Tribunal Disciplinario Nacional PNP, según el cual, dicha instancia administrativa no se encuentra obligada a entregar dicho informe. Con ello el Ministro del Interior olvida que la instancia obligada a entregar el Informe de Inspectoría solicitado no es el referido colegiado administrativo disciplinario, sino su despacho.

En efecto, la solicitud del Presidente de la Comisión Investigadora fue dirigida al Ministerio del Interior y no al referido colegiado administrativo, por lo que conforme al inciso b) del artículo 88º del Reglamento del Congreso de la República, el obligado a responder la solicitud es el referido Ministro y no otros funcionarios del Ministerio del Interior.

Por lo demás, los argumentos expuestos por la Primera Sala del Tribunal Disciplinario Nacional PNP y que hizo suyos el Ministro del Interior, resultan manifiestamente inpertinentes y por ende desconocen expuestos mandatos constitucionales. Así, en ningún caso la entrega a una Comisión Investigadora del Congreso de un documento como el solicitado, implica el avocamiento a causa pendiente ante el órgano jurisdiccional ni menos aún interferencia en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.
A su turno, el artículo 97º de la Constitución respecto de las facultades de las Comisiones Investigadoras expresamente establece que:

"Para el cumplimiento de sus funciones, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, lo cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria..."

Similar criterio amplio de acceso a la información por parte de las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República, se encuentra prevista en el penúltimo párrafo del literal a) y en el literal b) del artículo 88º del Reglamento del Congreso de la República. Así, no existe ningún límite de acceso a la información relacionado con el hecho de que la información solicitada forme parte de un proceso judicial ante la Justicia Militar Policial. Por el contrario, de acuerdo al literal f) del artículo 88º del Congreso de la República:

"La intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación."

En cualquier caso, de acuerdo al penúltimo párrafo del literal a) del artículo 88º del Reglamento del Congreso de la República, las Comisiones Investigadoras tiene acceso, incluso, a la información protegida constitucionalmente.

- La negativa del Ministro del Interior obedece a una voluntad manifiesta de incumplir con su obligación constitucional establecida en el artículo 97º de la Constitución, en el penúltimo párrafo del literal a) y en el literal b) del artículo 88º del Reglamento del Congreso de la República. Esto se pone de manifiesto en el hecho de que el Ministro del Interior no sólo ha incumplido con su obligación constitucional de entregar el Informe de Inspectoría, sino además otras solicitudes de información. Así:

  - El Pedido de Información N° 015-2009-CICB-GLE/CR del 21 de diciembre del 2009, a través del cual el Presidente de la Comisión Investigadora solicitó al Ministro del Interior: Notas Informativas de los meses de abril, mayo y junio de la Estación de Bombeo No.6 de Petróperú, bajo el mando del Mayor Gómez Medina y del Comandante Montenegro Castillo. Notas Informativas de la PNP de abril a diciembre del año 2009 de la Región Amazonas. Acta de Acuerdo firmado el 25 de mayo de 2009 en la Estación de Bombeo No.6 por representantes de la dirigencia indígena, Petróperú y la PNP. Acta del relevo de 36 efectivos PNP por 38 efectivos PNP en la Estación 06 Kuzu Grande.

  - Pedido de Información N° 043-2010-CICB-GLE/CR del 11 de abril del 2010, a través del cual el Presidente de la Comisión Investigadora solicitó al Ministro del Interior: Informes de Inteligencia relacionados al Segundo Paro Amazónico de marzo a junio de
2009, en especial la apreciación de Inteligencia No.24-09-OPI-POL de la Oficina de Planeamiento de Inteligencia Policial de Ucubamba.

- Como resulta evidente, el Ministro del Interior Octavio Salazar Miranda decide por sí y ante sí, la información que entregará a la Comisión Investigadora del Congreso de la República. Considera que esta decisión está sujeta a su evaluación o la de organismos de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, en manifestación contradicción de normas constitucionales expresas. A juicio de la Comisión Investigadora, la finalidad última de esta voluntad infractora de la Constitución del Ministerio del Interior, consiste en impedir u obstaculizar el trabajo de la Comisión Investigadora y por ende afectar sensiblemente la función de investigación del Congreso de la República, sobre una materia de alto interés público, como son los hechos ocurridos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros el 5 de junio del 2009.

- Se trata de la infracción de una norma constitucional y de normas que integran el bloque de constitucionalidad de especial importancia, toda vez que la vulneración de las mismas afecta directamente el sistema de pesos y contrapesos (Checks and balances), entre los poderes del Estado establecido en la Constitución. En efecto, sin una amplia facultad de acceso a la información como establece el artículo 97° de la Constitución y los literales a) y b) del artículo 88° del Reglamento del Congreso de la República, la función de investigación del Congreso resulta vaciada de contenido, al igual que la función de control político que constitucionalmente a esta poder del Estado. Así, en este caso, la omisión del Ministro del Interior de entregar a la Comisión la información antes señalada, impidió que la Comisión pudiese evaluar información sobre las responsabilidades por la operación policial a propósito de los hechos acontecidos el 5 de junio del 2009 en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. De este modo, se afectó uno de los mandatos que el Pleno del Congreso de la República impuso a la Comisión Investigadora.

Por las consideraciones expuestas, corresponde acusar constitucionalmente al Ministro del Interior, Octavio Salazar Miranda, por infrinir el segundo párrafo del artículo 97° de la Constitución, así como el penúltimo párrafo del literal a) y el literal b) del artículo 88° del Reglamento del Congreso de la República. Esto como consecuencia de omitir entregar a la Comisión Investigadora el Informe de Inspección suscrito por el General Mauro Medina Guimaraes, así como la información solicitada a través del Pedido de Información N° 015-2009-CICB-GLE/CR del 21 de diciembre del 2009, así como del Pedido de Información N° 043-2010-CICB-GLE/CR del 11 de abril del 2010.

VII.6 Inconstitucionalidad por omisión del Congreso frente al derecho a la consulta previa establecida en el Convenio N° 169° de la OIT, así como al mandato de legislación adecuada para la Amazonía establecido en el artículo 69° de la Constitución

En el modelo de Estado constitucional que nos rige, la Constitución cuenta con supremacía normativa, cuya garantía jurídica se encuentra atribuida al Tribunal Cons-
titucional conforme al artículo 201º de la Constitución y al artículo 1º de la Ley Nº 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El mecanismo por excelencia de garantía de la supremacía de la Constitución frente al legislador es el proceso de inconstitucionalidad, regulado en el inciso 4) del artículo 200º de la Constitución, así como entre los artículos 98º a 108º, principalmente, de la Ley Nº 28237, Código Procesal Constitucional.

Ahora bien, tradicionalmente se ha concebido que el proceso de inconstitucionalidad está necesariamente orientado a impugnar leyes o normas con rango de ley, es decir, decisiones normativas del legislador. Sin embargo, este entendimiento parte de una premisa inexacta, esto es, que el legislador sólo infringe la supremacía de la Constitución a través de la aprobación de normas con rango de ley con contenido normativo contrario a la Constitución. En efecto, el legislador también puede infringir la Constitución cuando deja de legislar asuntos o materias respecto de las cuales se encuentra obligado a hacerlo, es decir, cuando omite un mandato expreso o tácito del constituyente.

Sin duda, la Constitución contiene una serie de normas que requieren de una colaboración del legislador para que tengan una cabal aplicación o garantía de los derechos fundamentales en juego. Sin embargo, en ningún caso la omisión a tal mandato puede determinar la ineficacia o no vigencia de los mismos. En tales casos se sostiene que nos encontramos frente a obligaciones de configuración legal. En esos supuestos, la omisión del legislador ciertamente implica una afectación a la supremacía constitucional, toda vez que se omite realizar un mandato normativo. A efectos de solventar este tipo de inconstitucionalidades, surge la institución de la inconstitucionalidad por omisión. De este modo, la Constitución se puede contravenir tanto por acción (aprobar una ley) como por omisión (no aprobar una ley que la Constitución obliga).

Esta consideración se encuentra respaldada por el Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, según el cual, los procesos constitucionales, entre ellos ciertamente el proceso de inconstitucionalidad, tienen como fin esencial garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Como ya explicamos, la primacía de la Constitución puede ser afectada por el legislador, tanto promulgando leyes, como omitiendo promulgarlas cuando la Constitución obliga a hacerlo expresa o tácitamente. Ahora bien, el mecanismo para demandar una inconstitucionalidad por omisión es el proceso de inconstitucionalidad. Si bien esta posibilidad no se encuentra expresamente establecida en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra implícitamente contemplada por las razones antes señaladas.

Por lo demás, esta conclusión ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional que, en el caso STC Nº 3533-2003-AA/TC, estableció que:

6. Las omisiones se producen cuando la inactividad, inacción, o un non facere por parte del legislador ordinario infringe algún precepto o mandato constitucional provocando una situación inconstitucional.

7. La doctrina ha distinguido entre las omisiones absolutas y relativas. El primer caso se produce por ausencia de leyes que desarrollen o dé cumplimiento a la norma constitucional; el segundo se genera por
la dación de una ley parcial, incompleta o defectuosa desde el punto de vista constitucional. Según Francisco Javier Díaz Revorio, "las omisiones absolutas se corresponden con los 'silencios del legislador' que generan situaciones contrarias a la Constitución; las omisiones relativas, con 'silencios de la ley' que provocan la misma situación inconstitucional". (Énfasis nuestro).

En la misma línea en el caso STC Nº 0006-2008-PI/TC, el Supremo intérprete de la Constitución estableció que:

37. Es verdad que la Constitución peruana de 1993 no contempla de manera expresa la posibilidad del control de las omisiones legislativas, como lo hace por ejemplo la Constitución portuguesa de 1976 o la brasileña de 1988, no obstante, para el caso nuestro, el fundamento del control de las omisiones legislativas debe ubicarse no sólo en el efecto normativo y, por tanto, vinculante de las normas constitucionales, sino en la misma práctica del control de constitucionalidad que se ha venido desarrollando en los últimos años y en el que el rol del Tribunal Constitucional ha sido de permanente colaboración con la actividad legislativa en un esfuerzo por sentar las bases del Estado Constitucional en nuestro país. Esta colaboración ha permitido no sólo declarar la incompatibilidad de leyes dictadas por el Parlamento, sino también, con frecuencia, a través de las sentencias interpretativas y exhortativas, este Colegiado, sin declarar la inconstitucionalidad de una norma sometida a control, ha podido alertar al legislador a efectos de promover su actuación en determinado sentido a efectos de no incurrir en supuestos de evidente inconstitucionalidad.

38. Ello muestra que la tesis de la división de poderes en el marco del actual desarrollo del Estado Constitucional, se complementa con el principio de colaboración de los poderes del Estado, permitiendo que también los jueces participen de la labor de creación de normas a través de sus interpretaciones o, en otros supuestos, activando la acción legislativa en determinado sentido a efectos de lograr desarrollos compatibles con la real vigencia de los derechos fundamentales. En este marco, el control de las omisiones del legislador se corresponden con una tesis básica respecto del valor de la Constitución como marco, pero también como orden fundamental. En tal sentido como lo ha precisado Alexy,

"Lo que está ordenado por la Constitución es constitucionalmente necesario; lo que está prohibido por la Constitución es constitucionalmente imposible y lo que la Constitución confía a la discrecionalidad del legislador es tan sólo constitucionalmente posible, porque para la Constitución no es necesario ni imposible"

39. En este esquema metodológico, puede establecerse que el control de la acción positiva del legislador, está en directa relación con lo que es "constitucionalmente imposible". Cuando la actividad del legislador a través de la ley incursiona dentro de este ámbito, la actuación del
Tribunal se orienta a eliminar dicha intromisión prohibida por la Constitución. En cambio el control de las omisiones al legislador se ubicaría en lo que es “constitucionalmente necesario” y no obstante no ha sido atendido por el legislador. Finalmente aquello que es “solo constitucionalmente posible” se ubica en terreno propio del legislador y por tanto puede ser atendido en la forma en que lo crea conveniente e incluso en el tiempo que lo juzgue necesario. De este modo, la acción del Tribunal Constitucional se legitima, tanto para el control de lo que está constitucionalmente prohibido, así como para exigir aquello que resulta “constitucionalmente necesario”.

40. Si no fuera posible desde la jurisdicción constitucional la exigencia de determinadas acciones al legislador en sentido positivo, buena parte del modelo de garantía de los derechos no serían posibles de atender, puesto que el Estado Constitucional se sustenta no sólo en un haz de posibilidades de acción negativa por parte del Estado, sino que la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho, importa una serie de acciones positivas sin las cuales el modelo sería incompleto. De modo que la necesidad de que los órganos judiciales puedan activar la acción de los demás poderes, no hay que buscarla necesariamente en un mandato expreso del constituyente, en la medida que se trata de un mandato más sustancial que formal y que responde a la misma esencia del modelo de reparto de atribuciones y competencias de los poderes públicos para hacer efectiva la tutela de los derechos fundamentales.

41. En esta dirección la doctrina ha reafirmado la necesidad de la inclusión del control de las omisiones, entre otras razones, en virtud a: a) la necesidad de reivindicar el valor normativo de la Constitución, b) la reivindicación de la naturaleza “social” del Estado constitucional, en el entendido, de que los derechos tradicionalmente postergados o dejados al olvido del legislador son, por lo general, los derechos sociales; c) la necesidad de relacionar el poder constituyente con el poder constituido, permitiendo un desarrollo responsable de los contenidos de la Constitución; d) la naturaleza y rol actual que han asumido los Tribunales Constitucionales en su labor de defensa de lo que la Constitución ordena; y, e) finalmente, la necesidad de tomar en serio las “obligaciones constitucionales”, en este caso, las que corresponden en esencia al legislador de cara a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales. (Énfasis nuestro).

De este modo, resulta evidente que ante la inacción del legislador en dictar una norma con rango de ley que garantice el ejercicio del derecho a la consulta previa por parte de los pueblos indígenas amazónicos, es posible en nuestro ordenamiento, plantear una demanda de inconstitucionalidad por omisión del legislador. Esto con la finalidad de que el Tribunal Constitucional provoque la actuación del legislador a efectos de garantizar el cumplimiento o supremacía de la Constitución y en concreto la vigencia de los derechos fundamentales. Por lo demás, en el presente caso, se presentan todos los elementos que la doctrina ha establecido para habilitar la inconstitucionalidad por omisión del legislador. Así:
a) Nos encontramos frente a una falta de desarrollo o inactividad del legislador.

b) Dicha inactividad se viene verificando durante un período temporal excesivo, por lo que ya no nos encontramos en el ámbito del período razonable de deliberación del legislador para configurar el ordenamiento.

c) Existe una obligación implícita del legislador, toda vez que sin un desarrollo legislativo resulta debilitado el derecho a la consulta previa, siendo que el legislador tiene impuesto más bien el deber de promoverlo y garantizarlo.

d) La inactividad del legislador provoca una ineficacia práctica —que no jurídica— de una norma constitucional, en este caso, el derecho a la consulta previa reconocido en el Convenio N° 169 de la OIT (norma que tiene rango constitucional al regular derechos humanos) y la obligación de regular el territorio Amazónico a través de una legislación adecuada, conforme a lo establecido en el artículo 69° de la Constitución.
VIII. CONCLUSIONES

VIII.1. ASPECTOS GENERALES

1. Los sucesos del 5 de junio del 2009 en Bagua y aledaños constituyen una trágica demostración del olvido y la marginación a que ha sido condenada la población amazónica a lo largo de nuestra historia. Es en ese contexto y bajo esa premisa que se debe analizar lo sucedido.

2. Está muy extendida en el Perú la imagen de una Amazonía despoblada, contemplada casi exclusivamente desde el punto de vista de sus recursos naturales, y sobre la cual se puede actuar prescindiendo de sus habitantes. Como contrapartida a esta percepción, en el imaginario colectivo amazónico se ha ido fortaleciendo el sentimiento de desconfianza hacia un Estado “ajeno”, cuya escasa presencia suele adoptar la forma de la represión.

3. La ya precaria seguridad jurídica de las comunidades amazónicas se ha venido socavando a lo largo de los últimos años. Inicialmente, la Constitución de 1979, aun cuando mantuvo las garantías de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, daba la posibilidad de una excepción a la inalienabilidad del territorio indígena. Posteriormente, la Constitución de 1993 supuso cambios en el régimen jurídico de la propiedad de los pueblos indígenas, que implicaban la eliminación de la inalienabilidad y la inembargabilidad de las tierras, restándole además fuerza a la imprescriptibilidad al establecer la salvedad en el caso de abandono. Adicionalmente, el inusitado número de concesiones mineras y petroleras, las alteraciones del área de reservas nacionales y el desconocimiento de sus derechos reconocidos por compromisos internacionales han agravado la sensación de precariedad, creando un sentimiento de desamparo y marginalidad en buena parte de la población de la zona.

4. Ese sentimiento se incrementó tras la publicación de una serie de artículos del Presidente de la República bajo el título genérico de “El perro del hortelano”, ya que las opiniones expresadas en ellos y, sobre todo, la
palabra “perro” –uno de los peores insultos para los indígenas- los hirió profundamente.

5. Con respecto a la explotación minera en la Cordillera del Cóndor, la Comisión concluye que el papel de INRENA, SERNANP y el Ministerio de Energía y Minas ha sido coherente con la política impulsada desde el Poder Ejecutivo en la Amazonía de promover al máximo la inversión privada en la explotación de recursos naturales, pasando muchas veces por encima de mandatos constitucionales como el de la consulta previa. Esta actitud podría interpretarse como demasiado complaciente con intereses económicos vinculados a la explotación minera.

VIII.2. RESPECTO A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS

6. En cuanto a la ley N° 29157 concluimos que el Ejecutivo interpretó la norma de manera tal que desnaturalizaba el sentido de la delegación de facultades, al excederse en los términos razonables de lo enunciado en la misma. La Comisión ha tomado nota y llama la atención sobre el hecho de que se llegó incluso a recoger proyectos dictaminados de forma negativa en las comisiones ordinarias del Congreso.

7. Si bien el Congreso estableció mecanismos de control –el de la Comisión de Constitución y el de la Comisión ad hoc–, el uso abusivo de las facultades delegadas fue propiciado, fundamentalmente, por la imprecisión de las mismas. La responsabilidad del Congreso en este punto debe ser motivo de una reflexión de todas las fuerzas políticas.

8. El Ejecutivo, a través de la Ministra de Comercio Exterior y Turismo, incumplió el acuerdo político en virtud del cual debía entregar, previa a su publicación, los proyectos de los decretos para su revisión por parte de la Comisión Multipartidaria que el Congreso nombró para esos efectos. Tal es así que esta comisión recién conoció el 50% de los decretos el día que fueron publicados.
9. A pesar de lo anterior, no se puede concluir que dicho incumplimiento constituya un vicio de inconstitucionalidad. Por lo tanto, los problemas con los decretos legislativos, en lo que se refiere a este aspecto, no son de legalidad sino de legitimidad.

VIII.3. SOBRE LA PROTESTA INDÍGENA Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO

10. La protesta indígena estuvo motivada, fundamentalmente, por el incumplimiento del derecho a la consulta previa consagrado en el Convenio 169 de la OIT. La Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado no se puede eximir del cumplimiento de esta obligación, aduciendo la ausencia de regulación interna. Es más, esta ausencia agrava su responsabilidad.

11. Los pueblos indígenas estaban informados de que las normas cuestionadas debían serlas consultadas, y ese fue el motivo fundamental de su protesta. El contenido de las mismas, muchas de carácter técnico, pudo escapar a ese análisis, pero esto no le restó legitimidad a su protesta. Si bien la Constitución consagra el principio de democracia representativa, ésta ni equivale ni reemplaza la obligación contenida en el Convenio 169 de la OIT.

12. En el marco de los acuerdos establecidos tras el primer paro amazónico, se iniciaron una serie de conversaciones infructuosas que, lejos de conducir a acuerdos, exacerbaron los ánimos y contribuyeron a acrecentar la desconfianza. El gobierno optó por dilatar la solución, confiando en el agotamiento de quienes protestaban. Por otro lado, la dirigencia indígena, con serios cuestionamientos internos aún no esclarecidos, radicalizaba su protesta con el ánimo de ser legitimada por las bases que exigían resultados concretos.

13. Uno de los aspectos más importantes en el proceso de las mesas de diálogo fue la incapacidad de los agentes del Estado de comprender la naturaleza del liderazgo de AIDESEP. Su función era la de portavoces de aquello que decidían las bases. Siendo un mandato constitucional el respeto a la
pluralidad étnica y cultural, es inaceptable que el Estado no haya tomado nota y actuado considerando este factor.

14. Sin medir la gravedad de los acontecimientos, se dilató el debate que las poblaciones amazónicas venían pidiendo pese a que el Congreso era la principal instancia capaz de dar respuesta a sus demandas. En tal sentido, la Comisión toma nota del poco aprecio de las bancadas por la opinión técnica de las instancias parlamentarias, como la Comisión Multipartidaria presidida por la Congresista Gloria Ramos y la Comisión de Constitución, derivando la solución a la Comisión Multisectorial del Ejecutivo, que a esa fecha no había mostrado resultado alguno y que no contaba con los apremios para modificar o derogar una ley.

15. La Comisión considera que la presencia de congresistas nacionalistas en la zona constituye un legítimo trabajo partidario. A este respecto, llamamos la atención sobre la ausencia de otras fuerzas políticas en cumplimiento de su función de representación. La precariedad de la representación política en estas zonas debe llevar a establecer mecanismos que permitan una adecuada participación política.

16. Siendo una de las principales funciones de la política la gestión de los conflictos sociales, la actuación de la Presidencia del Consejo de Ministros y sus dependencias correspondientes estuvo lejos de cumplir con dicha función. El carácter reactivo y no proactivo de su conducta institucional no sólo no contribuyó a alcanzar un acuerdo oportuno sino que abonó a favor de una solución violenta del conflicto.

17. Con respecto a las Mesas de Diálogo, la Presidencia de Consejo de Ministros actuó con lentitud y convocó a escasas reuniones. Además, hizo caso omiso a decenas de oficios en los que se le solicitaba una rápida solución al conflicto.

18. Sobre el INDEPA, la Comisión concluye que a lo largo del conflicto esta institución no asumió el rol que le correspondía de intermediador entre las
comunidades indígenas y el gobierno. Si bien la debilidad de la institución puede atribuirse a diversos problemas de diseño institucional o de asignación presupuestal, lo cierto es que su ineficiencia se puso de manifiesto.

VIII.4. SOBRE EL OPERATIVO

19. A juicio de la Comisión, los hechos investigados implican responsabilidad de los mandos policiales que intervinieron en el operativo, por errores graves, tanto en el diseño como en la ejecución del mismo. De igual modo, debe atribuirse a la jerarquía policial la omisión respecto a las consecuencias que dicho operativo acarrearía en los centros urbanos aledaños y, en especial, en la estación de bombeo número 6. La Comisión considera que era previsible el impacto del desalojo en el orden público de las ciudades aledañas. Por lo tanto, es razonable que se le exigiera al comando tomar las previsiones del caso, entre ellas verificar que la seguridad de la Estación 6 estuviera garantizada. Consideramos que dichas responsabilidades deben ser investigadas por las instancias correspondientes del Ministerio Público y el Poder Judicial en el fuero ordinario.

20. El cambio de comando operativo efectuado el 3 de junio, y decidido en las más altas instancias del Ministerio del Interior, constituyó una medida inoportuna que generó, entre otras consecuencias importantes, la ruptura de la línea de mando.

21. El comando policial incumplió su propio plan de operaciones. El número de efectivos con el que se inició no correspondía al señalado en la Orden de Operaciones, y por lo tanto no se pudieron mantener las coberturas correspondientes. Además, de acuerdo a las informaciones que la Comisión recibió y verificó, la llamada “primera dimensión de tierra” encabezada por el General Luis Muguruza llegó a la Curva del Diablo a las 7:18 a.m., cuando el contingente al mando del Comandante del Carpio ya había sido
desbordado por los indígenas en la zona alta del cerro. Esa tardanza fue determinante en el fatal resultado del operativo.

22. La Comisión considera de particular gravedad la inoperancia de los equipos de comunicación con los que contaban las fuerzas policiales, factor determinante de la inoperación entre las dos columnas que participaban en el desalojo.

23. El operativo se inició sin esperar la llegada de refuerzos que contemplaba el Plan de Operaciones. Dichos refuerzos arribaron al aeropuerto de Shumba (Jaén) alrededor de las 8:15 a.m. del 5 de junio, cuando el operativo ya había comenzado.

24. El Ejército peruano asumió desde mediados del mes de mayo del 2009 una labor de apoyo para las acciones realizadas por la Policía Nacional en la zona del conflicto. En esta etapa, pocos fueron los esfuerzos para coordinar las acciones. Eso explica que la decisión de desalojar la Curva del Diablo en la madrugada del día 5 de junio fuera una decisión unilateral de la Policía Nacional, ignorando la necesidad de esperar los refuerzos, tanto militares como policiales, que estaban en camino.

VIII.5. RESPECTO A LAS MUERTES

25. Con relación a lo acontecido en la Curva del Diablo, la Comisión considera que cabe hacer una distinción entre las muertes producto de un enfrentamiento entre indígenas y policías en la cima del cerro aledaño, y aquellas que se producen cuando los policías capturados son asesinados, como en el caso del suboficial Niebles, o desaparecidos, como en el caso del mayor Bazán. Siendo todas lamentables y condenables, estas últimas son al extremo graves porque se perpetuaron contra personas ya indefensas.

26. El escenario de la Estación 6 fue cuidadosamente estudiado por la Comisión, por lo que, respecto a la reacción de los indígenas que tomaron el control
de la situación, particularmente de sus líderes, consideramos que los responsables penales de las muertes allí producidas deben ser individualizados y juzgados con atención al debido proceso. La Comisión considera que estos crímenes no deben quedar impunes por lo que el Ministerio Público y el Poder Judicial deberán desplegar sus mayores esfuerzos para individualizar las responsabilidades penales que correspondan.

27. La Comisión ha tratado de verificar las versiones que señalaban la existencia de más muertos de los que aparecían en los informes oficiales. Sin embargo, las fuentes que sostienen esas versiones no han aportado indicios razonables para iniciar una investigación al respecto.

28. La Comisión hace notar que, de acuerdo a la información recabada, las muertes de policías producidas el 5 de junio, particularmente aquellas que se verificaron en la Estación 6, se inscriben dentro de una larga lista de hechos violentos que ha caracterizado a la zona. La Comisión considera que un comportamiento especialmente diligence de los operadores jurisdiccionales puede representar un punto de quiebre en esta situación que es incompatible con el Estado de Derecho.

29. La Comisión considera que la organización indígena se deslegitima en la medida que introduce prácticas ilegales en la protesta. La Comisión reitera que es sólo a través de un diálogo respetuoso y de buena fe que se pueden alcanzar los acuerdos que permitan dar solución a los conflictos sociales. Afirmamos que la violencia nunca puede ni debe constituir una alternativa para hallar soluciones.

VIII.6. RESPECTO A LAS RESPONSABILIDADES POLITICAS

30. La responsabilidad política de los funcionarios involucrados directamente en la investigación se origina en el control que se hace en esta instancia
parlamentaria y se relaciona con el respeto a la Constitución en el ejercicio de la función pública.

31. Respecto a la ex Ministra y actual congresista Mercedes Cabanillas Bustamante, la Comisión concluye que su responsabilidad política deriva del incumplimiento de los deberes de garantía que tiene impuestos en una situación como la que se ha investigado. En este caso en particular, donde la situación adquirió un alto contenido político, se requería un liderazgo de este tipo. Sin embargo, la congresista Cabanillas ha alegado ante la Comisión un abstencionismo absoluto, derivando todas sus responsabilidades a los mandos policiales y añadiendo que su participación en el proceso se limitó a proveer los “recursos logísticos”. La Comisión considera que su responsabilidad política deriva de su inexcusable omisión en tanto que era exigible que, en una circunstancia de tamaño contenido político, estuviera involucrada y no fuera meramente una observadora. La conducción política era su responsabilidad y no la ejerció. Por lo tanto, a partir de su propia declaración y sin perjuicio de la documentación recibida, concluimos que la ex Ministra del Interior y actual congresista Mercedes Cabanillas Bustamante tuvo responsabilidad política en los hechos materia de la investigación.

32. Respecto a la ex ministra de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Aráoz Fernández, la Comisión considera que, más allá de que sus declaraciones inoportunas contribuyeran a la confusión de la opinión pública, su responsabilidad política se desprende del incumplimiento de la obligación constitucional de someter los decretos legislativos que afectaban directamente a los pueblos indígenas a la consulta previa que señala el Convenio 169 de la OIT. La Comisión señala a este respecto que el Estado no se puede sustraer del cumplimiento de dicha obligación a partir de la falta de regulación interna.

33. Respecto al ex Presidente del Consejo de Ministros Yehude Simón Munaro, y atendiendo a la información recibida y el testimonio brindado a la Comisión,
es necesario señalar que, si bien el mencionado funcionario no perteneció al gabinete que dictó los decretos legislativos que fueron promulgados en violación al Convenio 169 de la OIT; una vez que asume la Presidencia del Consejo de Ministros persiste en la infracción y, más allá de organizar mesas de diálogo infructuosas, omite su obligación de dar una solución política al problema. Por lo tanto, la Comisión considera que el ex Presidente del Consejo de Ministros Yehude Simón Munaro es responsable político por mantener la infracción constitucional y no tener una actuación política que diera solución al reclamo de los pueblos indígenas.

34. Existen indicios razonables de la eventual comisión de delitos para favorecer la inversión minera, por parte de funcionarios del Ministerio de Energía y Minas y del SERNANP. Debe remitirse esta información al Ministerio Público, para las investigaciones y el ejercicio de la acción penal que corresponda.
IX. RECOMENDACIONES

I. PRIMERA
La Comisión considera de la mayor importancia que se debatan en el Pleno del Congreso los proyectos referidos a la consulta previa que consagra el Convenio 169 de la OIT.

II. SEGUNDA
A la Defensoría del Pueblo, para que efectúe un seguimiento del debate en el Congreso de los proyectos referidos a la consulta previa que consagra el Convenio 169 de la OIT, de modo que, en caso que no se verifique una aprobación, se interponga una acción de inconstitucionalidad por omisión.

III. TERCERA
A la organización indígena para que haga un claro deslinde respecto a los delitos cometidos, y colabore con el esclarecimiento de los hechos, privilegiando el carácter pacífico de cualquier protesta futura.

IV. CUARTA
Esta Comisión demanda a la Presidencia del Consejo de Ministros la destitución de los funcionarios responsables de la ineficiencia del INDEPA durante la protesta amazónica. Además, exigimos su reorganización y un plan de acción inmediato de este organismo.

V. QUINTA
Al Poder Ejecutivo para que, como gesto de reconciliación, establezca la moratoria de toda actividad minera y de hidrocarburos en la zona de la Cordillera del Cónodr declarada por INRENA.

VI. SEXTA
A la sociedad en su conjunto, para que tome conciencia de la deuda que todos los peruanos tenemos con los pueblos indígenas en general, y con los amazónicos en particular, debido a la discriminación histórica que los condenó a una situación de desventaja.
VII. SÉPTIMA
La Comisión hace suya la propuesta para establecer una Reserva de Biosfera en la Cordillera del Cóndor, en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO.

VIII. OCTAVA
Al Congreso de la República, para que haga un seguimiento permanente e impulse la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico elaborada por la mesa 4 del Grupo nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

IX. NOVENA
Al Congreso de la República, para que estudie y concrete una profunda reestructuración de la Policía Nacional que ponga especial énfasis en su descentralización, fortaleciendo el poder de las autoridades civiles, racionalizando el uso de los efectivos policiales, hoy altamente concentrados en Lima Metropolitana, y modificando el inconveniente régimen laboral de veinticuatro por veinticuatro. Dicha reforma deberá tener en cuenta el rol que a la población civil le corresponde en el control del orden interno.

X. DÉCIMA
Al Congreso de la República, para que disponga las medidas necesarias, legales y administrativas, para que la población indígena amazónica pueda contar con representación parlamentaria a través de una circunscripción electoral especial, utilizando a tal fin una parte de los escaños establecidos por este Congreso en la reciente Reforma Constitucional.

XI. UNDÉCIMA
Al Tribunal Constitucional, para que en tanto garante de la supremacía constitucional, resuelva a la brevedad la demanda de inconstitucionalidad planteada por el veinticinco por ciento del número de congresistas contra la Ley N 29157, y acumulativamente y/o alternativamente contra los decretos legislativos dictados al amparo de la misma (expediente N-00020-2009-PI/TC).
Concretamente, pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de los decretos legislativos que vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos, su identidad étnica, así como el mandato constitucional de desarrollo sostenible de la Amazonía a través de una legislación adecuada, en los términos desarrollados en el presente informe. Esta causa está al voto pendiente de sentencia desde el 29 de noviembre del 2009.

XII. DUODÉCIMA
Al Tribunal Constitucional, para que dada su función de pacificador de conflictos, resuelva a la brevedad la demanda de inconstitucionalidad formulada por 5393 ciudadanos contra diversos decretos legislativos dictados al amparo de la Ley 29009 (Exp. N-00012-2008-PI/TC), concretamente, pronunciarse por la inconstitucionalidad del artículo 2 del decreto legislativo 982 en el extremo que modificó el artículo 200 del Código Penal, así como por la inconstitucionalidad del artículo 1 del Decreto Legislativo número 982 en el extremo en que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal. En este caso, la causa se encuentra al voto desde el 17 de febrero del 2009.

XIII. DÉCIMA TERCERA
Al Congreso de la República, para que traslade el presente informe a la Sub-Comisión de Acusaciones Constitucionales para que, por los fundamentos en él expuestos, se proceda a evaluar la procedencia de la acusación constitucional por infracción a la Constitución contra los ex ministros Mercedes Cabanillas Bustamante, Yehude Simon Munaro y Mercedes Aráoz Fernández.

XIV. DÉCIMA CUARTA
Al Ministerio Público, para las investigaciones y el ejercicio de la acción penal que corresponda, con relación a la eventual comisión de delitos para favorecer la inversión minera, por parte de funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, del SERNANP y de la Empresa Minera Afrodita.
XV. **DÉCIMA QUINTA**

A la Defensoría del Pueblo, para que informe sobre los conflictos sociales, como lo viene haciendo pero con carácter periódico, ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de Congreso, señalando en dicho informe las acciones realizadas en torno a esos conflictos así como individualizando a los funcionarios públicos que no contribuyen a la solución de los mismos.

XVI. **DÉCIMA SEXTA**

Al Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), para que haga sus mejores esfuerzos logrando en el corto plazo reducir el 14.9% de indocumentados en la Amazonía a niveles, por lo menos, cercanos al promedio nacional.

XVII. **DÉCIMA SÉPTIMA**

Al sistema educativo en general y a la comunidad universitaria en particular, para que se diseñen cursos y contenidos que promuevan una cultura de paz, de respeto a los derechos humanos y revaloren la tolerancia y el respeto a las diferencias.

XVIII. **DÉCIMA OCTAVA**

A la Presidencia del Consejo de Ministros, para que establezca el régimen de reparaciones que sean necesarias para las víctimas de los sucesos del 5 de junio del 2009 en Bagua y aledaños.

XIX. **DÉCIMA NOVENA**

Al Procurador del Congreso de la República, para que formalice denuncia contra el Ministro del Interior, General Octavio Salazar Miranda, por infracción del artículo 97 de la Constitución y los artículos 35 y 88 del reglamento del Congreso de la República.
GUIDO LOMBARDI ELIAS
Congresista de la República