

# **Informe Alternativo 2008 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en Perú**

**Elaborado por:  
las Organizaciones Indígenas y la Sociedad Civil**

**Presentado por:  
la Confederación General de Trabajadores del Perú  
- CGTP**

**05 de agosto de 2008**

## **CONTENIDO:**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **I. CUESTIONES GENERALES**

- 1.1 Pueblos indígenas en Perú
- 1.2 Pueblos indígenas en la legislación peruana
- 1.3 Criminalización de las reivindicaciones de los pueblos indígenas

#### **II. VULNERACIONES A LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL CONVENIO 169 POR PARTE DEL ESTADO PERUANO**

- 2.1 Derecho al reconocimiento y protección de la identidad y la cosmovisión indígena
- 2.2 Derecho a la institucionalidad y mecanismos apropiados
- 2.3 Derecho a la protección del medio ambiente
- 2.4 Derecho a la autodeterminación y concertación intercultural de políticas, planes y programas que les afecten
- 2.5 Derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado
- 2.6 Derecho a la utilización, administración y conservación de sus recursos
- 2.7 Derecho a la participación en los beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios
- 2.8 Derecho a la propiedad y uso de sus tierras y territorios
- 2.9 Derecho al respeto por sus formas tradicionales de disposición del territorio
- 2.10 Protección especial de los pueblos en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial
- 2.11 Derecho al desarrollo y Políticas Agrarias para los Pueblos Indígenas
- 2.12 Derecho a la Salud
- 2.13 Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe

#### **III. CASOS EMBLEMÁTICOS**

- 3.1 Caso Rio Blanco
- 3.2 Caso Seclla
- 3.3 Caso del Pueblo Achuar del río Corrientes
- 3.4 Caso del Gaseoducto de Camisea

#### **IV. PRONUNCIAMIENTOS DE OTROS ORGANISMOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ**

#### **V. RECOMENDACIONES**

#### **VI. ANEXOS**

## INTRODUCCIÓN

### Antecedentes

Con propósito de tener un análisis coordinado y sistemático de la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, la Asociación Paz y Esperanza, en coordinación con las organizaciones indígenas nacionales y regionales, los miembros del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y otros expertos en el tema, elaboró el informe Alternativo 2006 sobre el Convenio 169 de la OIT. Este informe fue enviado por la Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP, a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT – CEACR, en el mes de setiembre 2006.

Dicha Comisión de Expertos de la OIT, emitió una solicitud directa general<sup>1</sup> pidiendo información detallada sobre los temas de consulta, recursos naturales (artículos 13.2 y 15), territorios (artículo 14) y la acción coordinada para proteger los derechos de los pueblos indígenas (artículos 2, 7 y 33), además de las medidas adoptadas para que todos los pueblos puedan disfrutar de la protección del Convenio (artículo 1). En aquella oportunidad la referida Comisión no emitió recomendación alguna para el Estado peruano.

Posteriormente, en base a la experiencia de elaborar un Informe Alternativo nacional, se elaboraron dos Informes locales: el de Satipo (Selva Central) y el de Ayacucho, cada uno de ellos representando pueblos distintos en situaciones distintas: la provincia de Satipo, ubicada en la selva central, con una población significativa de pueblos indígenas “amazónicos”<sup>2</sup>, y el departamento de Ayacucho, ubicado en la sierra, con una población mayoritaria de pueblos indígenas “andinos”<sup>3</sup>, respectivamente. Estos informes no se enviaron formalmente a la OIT; sin embargo la información recogida en ellos ha sido utilizada para la elaboración del presente Informe Alternativo 2008.

Hemos considerado que este año 2008 constituye una nueva oportunidad para analizar la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú; esto en razón a que, antes del 01 de setiembre del 2008, le corresponde al Estado peruano presentar su Memoria de cumplimiento del Convenio 169 ante la OIT. En tal sentido observamos que dicha Memoria, cuya elaboración está a cargo de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, debe dar un balance de las acciones tomadas desde la última Memoria presentada en el año 2004; asimismo ésta debe responder a los pedidos de información de la CEACR. Por otro lado, esta memoria también servirá como un balance de los primeros dos años de gestión del actual gobierno, hecho importante frente a la ausencia de reconocimiento y propuestas para la problemática indígena en el Mensaje Presidencial del 28 de julio de 2008.

Es necesario precisar que, la elaboración de las Memorias anteriores en los años 1997 y 2004, respectivamente, ha tenido varias dificultades, en el sentido de que se ha limitado a acopiar información de otros ministerios sobre la normatividad relevante a los pueblos indígenas pero sin incluir el debido análisis de las acciones tomadas para asegurar sus derechos; no se ha hecho un balance de la situación en la cual encuentra la población indígena en el Perú, como tampoco se ha apreciado una

---

<sup>1</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Departamento de Normas Internacionales de Trabajo, OIT, Solicitud directa general, 2007, Perú, Anexo II, página 31.

<sup>2</sup> Ver Informe Alternativo Satipo 2007, Implementación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, Asociación Paz y Esperanza, marzo de 2008.

<sup>3</sup> Ver Informe Alternativo Ayacucho 2007-8, Implementación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, Asociación Paz y Esperanza, junio de 2008.

participación significativa de las organizaciones indígenas, ni una elaboración de propuestas de cambios en políticas públicas para proteger los derechos de la población indígena. Finalmente no se ha dado el debido seguimiento a las observaciones y solicitudes al Estado peruano por la CEACR de la OIT.

### **Propósito del Informe alternativo 2008**

Frente a la situación mencionada en los párrafos precedentes, el presente **Informe Alternativo 2008 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT** espera ofrecer un análisis de la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, desde la perspectiva de las organizaciones indígenas y las organizaciones de la sociedad civil. Debido a la magnitud de la situación y problemática de la población indígena en el Perú, este Informe Alternativo, se concentra en algunos de los temas principales identificados por las mismas organizaciones indígenas, como son: el **derecho a la autodeterminación y la participación, al consentimiento previo libre e informado, a la propiedad de sus tierras y territorios y el derecho al desarrollo.**

Igualmente, analiza el nivel de institucionalidad del Estado peruano en el tema indígena, debido a su obligación de contar con una acción coordinada y presupuestada.

De otro lado se resaltan casos específicos de abusos de uno o más derechos de los pueblos indígenas, y se da énfasis a varias recomendaciones de órganos Internacionales hacia el Estado peruano, las mismas que todavía están pendientes de implementación. En este sentido se dan recomendaciones para la elaboración e implementación de políticas públicas, programas y acciones específicas para el beneficio de la población indígena.

Hacemos mención que, el presente Informe Alternativo, que hacemos llegar a la OIT, también se está enviando al Ministerio de Trabajo; esto con el objetivo de que éste pueda incluir las apreciaciones de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil dentro de su propia Memoria del Estado sobre el cumplimiento del Convenio 169. Dicha Memoria debe ser por el Estado peruano a la OIT, antes del 01 de setiembre de 2008.

Se solicita que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones analice tanto el informe Alternativo 2008 como la Memoria del Estado peruano 2008 en su reunión anual de noviembre y diciembre 2008, con el fin de emitir recomendaciones al estado peruano de las políticas, programas y acciones necesarias para garantizar los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el Convenio 169.

### **Proceso de elaboración del Informe Alternativo 2008**

Una propuesta inicial planteada, tanto al Ministerio de Trabajo como al Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso; fue que las organizaciones indígenas y la sociedad civil tengan una participación activa en la elaboración de la Memoria del Estado peruano para poder presentar un solo documento ante la OIT. Dicha propuesta metodológica que sugiere que para la elaboración de la referida Memoria, se tome en cuenta esta los diversos puntos de vista y perspectivas y de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas; fue inicialmente presentada por la Asociación Paz y Esperanza al Ministerio de trabajo el día 19 de mayo del presente año (**ANEXO 1**).

En base a la propuesta metodológica mencionada, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, presidida por la Congresista Gloria Ramos Prudencio; elaboró un informe de 6 páginas del 16 de junio de 2008, el cual se encuentra publicado en el portal del Congreso de la República<sup>4</sup>. En dicho informe la Comisión del Congreso plantea 15 sugerencias y recomendaciones (**ANEXO 2**), cuyo cumplimiento hubiera permitido que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenio y Recomendaciones de la OIT (CEACR) analice las diferentes perspectivas y divergentes opiniones sobre los temas principales dentro de un solo documento; además, hubiera servido para acercar las organizaciones indígenas con el Estado en un proceso de construcción de confianza y propuestas de políticas públicas para abordar la problemática indígena.

La Asociación Paz y Esperanza ha intentado reunirse con el Ministerio de Trabajo, habiendo para ello enviado una comunicación escrita el día 11 de julio de 2008 (Carta PYE 217-2008 - **ANEXO 3**), la cual nunca fue contestada. Asimismo se le invitó a una reunión de trabajo con organizaciones indígenas y ONGs para el día 21 de julio de 2008 (Carta PYE 237-2008 - **ANEXO 4**), a la cual no asistió; a esta misma reunión también se invitó al INDEPA (Carta PYE 236-2008 - **ANEXO 5**), quien tampoco participó en la reunión. En este sentido observando una clara falta de voluntad política del Ministerio de Trabajo de adecuar su metodología a dichas recomendaciones y su negativa de reunirse con las organizaciones indígenas y la sociedad civil; se acordó elaborar el presente Informe Alternativo 2008 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en Perú.

Para elaborar el informe se sostuvo tres reuniones en Lima con las organizaciones indígenas y las organizaciones de la sociedad civil, los días 30 de junio, 21 de julio y 04 de agosto del presente año.

- En la primera reunión del 30 de junio se presentó y modificó un esquema de contenido para la elaboración del informe.
- En la segunda reunión del 21 de julio hizo una presentación en PowerPoint con el contenido principal, el mismo que fue modificado según los aportes de los asistentes. A esta reunión se invitó al Ministerio de Trabajo para explicar su proceso de elaboración de la Memoria del Estado y concertar formas de participación de la población indígena; no obstante a ello el Ministerio de Trabajo no se hizo presente a la reunión.
- Para la elaboración del borrador final, se recogió los datos de los casos emblemáticos de las organizaciones indígenas nacionales y de las demás organizaciones de la sociedad civil. Eso luego se envió a las organizaciones participantes para su análisis y comentarios.
- En la tercera reunión del 04 de agosto se revisó el texto final del Informe Alternativo y se hizo las modificaciones pertinentes para luego aprobarlo como un Informe que representa fielmente las perspectivas de las organizaciones e instituciones participantes.
- El día 05 de agosto se envió una copia del Informe Alternativo al Ministerio de Trabajo, con el propósito de que éste lo incluya en la Memoria del Estado peruano; esto en razón a que todavía tiene tiempo hasta el 01 de setiembre para que el Ministerio de Trabajo presente su Memoria ante la OIT.

---

<sup>4</sup> [http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2007/pueblos\\_andinos.htm](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2007/pueblos_andinos.htm)

## **Organizaciones involucradas en la elaboración del informe**

El presente informe ha sido elaborado, gracias a la colaboración de Oxfam América, por las siguientes organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup>:

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP
- Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería – CONACAMI
- Confederación Nacional Agraria – CNA
- Confederación Campesina del Perú – CCP
- Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central – ARPI
- Organización Regional AIDSESP Ucayali - ORAU
- Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente - ORPIO
- Asociación Paz y Esperanza
- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica – CAAAP
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR
- Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui
- Servicio de Información Indígena – Servindi

---

<sup>5</sup> Las ONG que participaron en la elaboración del informe forman parte del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

# I. CUESTIONES GENERALES

## 1.1 Pueblos Indígenas en el Perú

### ¿A quienes se aplica el Convenio en Perú?

#### **Artículo 1º**

1. El presente Convenio se aplica:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

Como se puede ver, los pueblos indígenas tienen como una de sus características fundamentales haber ocupado sus tierras antes de la conquista y conservar sus instituciones y costumbres; por ejemplo, su idioma, sus estilos de vida, su especial relación con la tierra y recursos naturales, su organización comunal, su sistema de justicia, etc.

Asimismo, se señala como un criterio fundamental para la determinación de estos pueblos su propio reconocimiento y conciencia respecto a su identidad indígena (aunque no tengan que hacerlo con ese término exacto que muchas veces es utilizado peyorativamente), identidad que puede ser definida como el sentido de pertenencia a un determinado pueblo, a determinada cultura, identidad que puede radicar en la forma de vida, en el pensamiento, el idioma, manera de vestir<sup>6</sup>.

Igualmente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su Solicitud General Directa al Estado peruano en febrero de 2008, pide información sobre “Artículo 1 del Convenio. Pueblos protegidos por el Convenio. Las medidas adoptadas, incluyendo medidas legislativas, para que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por el mismo, independientemente de su denominación, y teniendo en cuenta que el concepto de Pueblos Indígenas del Convenio es más amplio que el de comunidad y que las engloba.”

En este informe se utiliza el término de “pueblos indígenas” comprendiendo a los grupos con las características antes mencionadas, más allá de la denominación que cada uno prefiera darse, con la finalidad de incluirlos dentro de la categoría jurídica reconocida internacionalmente a estos pueblos (como ya se ha señalado, derechos que se reconocen más allá de la denominación).

El Perú alberga una gran cantidad de población indígena, tanto en términos absolutos como porcentuales. En nuestro país habitan más de 70 pueblos indígenas pertenecientes a 18 familias lingüísticas diferentes<sup>7</sup>; los más numerosos son los

<sup>6</sup> Comentarios al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas. Defensoría del Pueblo, junio de 2003.

<sup>7</sup> Según datos del Ministerio de Educación, las 14 familias lingüísticas son: Quechua, Aymara, Arahauaca, Cahuapana, Harakmbut, Amarakaeri, Huitoto, Jíbaro, Pano, Tucano, Peba Yahua, Tupi-Guaraní, Cocama-Cocamilla, Zaparo, a las que se debe agregar y 04 idiomas sin clasificación o parentesco: Taushiro, Ticuna, Urarina, Candoshi

quechuas y ayamaras en la región andina, mientras que en la región amazónica conviven 14 familias lingüísticas, cuatro pueblos con idiomas no emparentados y una cantidad indeterminada de pueblos que viven en situación de aislamiento voluntario.

Según datos del Ministerio de Agricultura (PETT 2002) y de la Defensoría del Pueblo (2003)<sup>8</sup>, las Comunidades Nativas suman 1,345 y las Comunidades Campesinas suman 5,818. Como bien ha señalado el propio Estado peruano ante la OIT<sup>9</sup>, la población indígena abarca también a una cantidad imprecisa de personas en la costa, en las urbes, o en contextos rurales no necesariamente comunitarios, como los agricultores ribereños de la amazonía.

En su última comunicación a la CEACR de la OIT (setiembre del 2004), el Estado peruano ha señalado que la población indígena en el Perú comprende aproximadamente al 40% de la población total del país (página 8, numeral 1), aunque líneas después se contradice al señalar que suman ocho millones de un total aproximado de 24 que se calcularon en aquel informe, es decir que la población indígena solo comprendería al 33% de la población total peruana.

Lo cierto es que el Estado peruano no cuenta con información oficial en torno a la población indígena que alberga, esta falencia ha sido materia de constantes requerimientos por parte de diversos organismos internacionales, entre ellos la propia Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT<sup>10</sup>. Pese a ello, los resultados del último censo nacional no incluyen ninguna referencia que permita identificar la etnia o nacionalidad indígena. Tampoco el censo del 2005 ha abordado satisfactoriamente esta dimensión de la realidad nacional. Por ello se siguen utilizando en muchos casos los datos oficiales del Censo Nacional de 1993, a pesar de que están desfasados.

En este marco de inseguridad y abierta voluntad estatal por invisibilizar la realidad indígena, resulta de suma utilidad la encuesta realizada por el del PNUD “*La democracia en el Perú: El mensaje de las cifras*”,<sup>11</sup> según la cual casi la cuarta parte de los encuestados se autodefine directamente como indígena u originario. Es un dato muy revelador, considerando que no incluye a quienes siendo indígenas no se identifican así por temor a la estigmatización y discriminación imperantes en el país o por haber sido desarraigados de su realidad comunitaria debido a la migración.

Se calcula que siete de cada diez personas indígenas son pobres<sup>12</sup>, y un 48% de estos son pobres extremos, duplicando el promedio nacional. Asimismo, un 40% de ellos alcanzan únicamente la educación primaria.

## 1.2 Pueblos indígenas en la legislación peruana

La Constitución vigente establece que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural; asimismo protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (Art. 2); reconoce la necesidad de la educación intercultural bilingüe y la fomenta, según las características de cada zona; preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país, (Art. 17); reconoce como idiomas oficiales el castellano, quechua,

<sup>8</sup> Datos organizados por el Centro Peruano de Estudios Sociales, [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)

<sup>9</sup> Memoria del Estado peruano del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, 2004.

<sup>10</sup> “La Comisión se permite sugerir nuevamente al Gobierno la posibilidad de que considere algunos criterios fundamentales comunes para identificar a las poblaciones susceptibles de ser cubiertas por el Convenio, indicando por ejemplo, los criterios utilizados en el último censo...” CEACR 2006

<sup>11</sup> La muestra se hizo en todos los distritos del país, sobre un universo de más de 11.000 familias. Se difundió en el primer trimestre del 2006.

<sup>12</sup> Instituto Nacional de estadística e Informática - INEI, 2001.

aymara y las demás lenguas aborígenes (Art. 48) y consagra el derecho de propiedad comunal sobre la tierra (Art. 89).

En el artículo 88° de la Constitución peruana se establece la personería jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas, como entidades autónomas en su organización, en el trabajo comunal, en el uso y la libre disposición de sus tierras en lo económico y administrativo. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Nativas y establece que la propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo el caso de abandono según previsión legal. Sin embargo, en la Constitución no se reconoce expresamente a los pueblos indígenas, como sujeto jurídico, sino solo a las Comunidades Nativas y Campesinas<sup>13</sup>.

Por otro lado, en la normativa infra constitucional peruana si se han desarrollado conceptos y definiciones específicas sobre los pueblos indígenas u originarios:

La Ley de Protección de la Diversidad Biológica y de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas, **Ley N° 27811**; los define como:

*Artículo 2:* “pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales. En éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas”.

En la Ley General del Ambiente, **Ley N° 28611**, se establece lo siguiente:

*Artículo 70:* En el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidas en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Las autoridades públicas promueven su participación e integración en la gestión del ambiente.

*Artículo 71:* El Estado reconoce, respeta, registra, protege y contribuye a aplicar más ampliamente los conocimientos colectivos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, en tanto ellos constituyen una manifestación de sus estilos de vida tradicionales y son consistentes con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos naturales. El Estado promueve su participación, justa y equitativa, en los beneficios derivados de dichos conocimientos y fomenta su participación en la conservación y la gestión del ambiente y los ecosistemas.

En la **Ley N° 28736**, “Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial”, se incorpora la siguiente definición:

*Artículo 2:* “Aquellos que se auto reconocen 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”.

En conclusión, se puede apreciar que los conceptos empleados presentan inconsistencias entre sí, o en todo caso nos plantean una formulación imprecisa. Así por ejemplo en una norma se señala que los pueblos indígenas tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano y se les reconoce el derecho a la territorialidad en sentido general y en otra se establece que solo están en posesión de un “espacio de tierra” y se dice que forman parte del Estado peruano “conforme a la

---

<sup>13</sup> La única mención a los “pueblos originarios” se encuentra en su Art. 191, referido a porcentajes de representación en las listas de postulantes a los gobiernos regionales y municipales

Constitución” a pesar de que –como hemos analizado- no son mencionados como sujeto jurídico en el texto constitucional.

Más allá de estas inconsistencias, es necesario analizar las normas internas dentro de los cánones que se ha impuesto el Estado peruano en torno a los derechos humanos en general y a los derechos de los pueblos indígenas en particular. Al respecto el artículo 55° de la Constitución peruana establece: *“Los tratados celebrados por el estado, y en vigor, forman parte del derecho nacional”*. Asimismo, en el artículo 3° se establece que los derechos fundamentales enunciados por la Constitución no excluyen otros derechos de naturaleza análoga o que se funden en la dignidad del hombre o en los principios del Estado democrático de derecho.

Así también el Estado peruano se ha comprometido a garantizar los derechos humanos en función de todos los avances y precisiones que la doctrina internacional ha desarrollado, conforme se establece en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, que a la letra señala: *“Las normas relativas a los derechos y las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*

### **1.3 Criminalización de las reivindicaciones de los pueblos indígenas**

Desde el gobierno de Alberto Fujimori, se han producido reformas legislativas para incluir determinadas formas de protesta social dentro de figuras delictivas, con el objeto de limitar y proscribir la capacidad de las poblaciones para realizar actos públicos en defensa de sus derechos o reivindicaciones. Estas políticas han sido continuadas por los sucesivos gobiernos de los Presidentes Alejandro Toledo (2001-6). Alan García (2006-).

El 22 de julio del 2007, el gobierno actual ha promulgado 11 decretos legislativos<sup>14</sup> que modifican más de 50 artículos del Código Penal. Las medidas incluyen el incremento de la condena penal para los delitos contra la paz pública, la institucionalización de las penas de cadena perpetua, la inimputabilidad para los miembros de fuerzas armadas y policiales que maten a manifestantes, la penalización de la participación de autoridades y funcionarios en protestas sociales, la consideración como delito de extorsión de todo reclamo. Todo este proceso legislativo ha estado precedido de una campaña de opinión pública promovida por el gobierno en contra de las organizaciones no gubernamentales (en particular las vinculadas a derechos humanos y medio ambiente), gremios en conflicto y movimientos indígenas y asimismo, el propio presidente de la República ha planteado la posibilidad de que el Perú se aparte del sistema interamericano de protección de Derecho Humanos.

Según la Defensoría del Pueblo<sup>15</sup>, un 47% de los conflictos reportados durante el año 2007 están relacionados con asuntos socioambientales, comprendiendo a 35 empresas extractivas. Señala también que el 85% de estos conflictos se desarrollaron en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de la pobreza y que un 61% de los conflictos ha ocurrido en áreas rurales.

En el 63% de los casos investigados por la Defensoría del Pueblo, se han producido la retención de personas. En el 40%, la población tomó el local de la institución cuestionada; en la mayoría de los casos, la municipalidad. En el 29% se han reportado, como parte de las protestas, bloqueos de las carreteras de comunicación.

---

<sup>14</sup> Decretos Legislativos 982,983, 988 y 989.

<sup>15</sup> [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

Esta información demuestra que el modelo de desarrollo que viene implementando el Estado genera inestabilidad social, y frente a ello se ha optado por una política represiva que afecta también a los pueblos indígenas y sus líderes. Se vulnera así el artículo 3.1 del Convenio, toda vez que el Estado peruano debe garantizar a los pueblos indígenas el goce de todas las libertades fundamentales sin obstáculos, ni discriminación. Así también el acápite 3.2 señala que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos o las libertades individuales de los pueblos indígenas.

Sólo durante el presente año 2008, han fallecido como producto de la represión policial los comuneros campesinos: Rubén Pariona Camposano, Emiliano García Mendoza, Julio Rojas Roca y Santiago Lloclla Cañuri (fallecidos en febrero del 2008 en el paro agrario) y Jorge Altamirano Morán, durante el Paro Agrario en Julio del 2007. Este campesino murió como consecuencia de disparos producidos por arma de fuego, pero igualmente hubo cerca de 20 heridos producidos por proyectiles “perdigones”.

Para ilustrar la violación constante y dirigida a los líderes indígenas, reproducimos los siguientes textos elaborados por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAO I y la Federación de Comunidades Nativas de Madre de Dios – FENAMAD, que dan cuenta de la situación de criminalización que están atravesando los pueblos indígenas en el Perú por reclamar organizadamente sus derechos:

#### **Criminalización a Dirigentes Indígenas en el Perú:**

##### **Casos Emblemáticos<sup>16</sup>**

*Un conflicto emblemático es el de las comunidades campesinas de la Región Piura, que el 16 de setiembre del 2007 participaron en una consulta convocada por las municipalidades distritales en la que el 94% de la población rechazó la presencia del proyecto minero Río Blanco, a cargo de la empresa Majaz, en sus territorios.*

*Estas comunidades han realizado movilizaciones desde el 2004. La primera de ellas, en julio de ese año, fue reprimida por la policía con bombas lacrimógenas, víctima de las cuales murió Remberto Rivera Racho. Al año siguiente, en una segunda movilización también ferozmente reprimida murió Melanio García Gonzales y se detuvo a 32 campesinos. Los asesinatos han quedado impunes.*

*Durante tres días los 32 campesinos estuvieron detenidos y en ese lapso la policía los torturó. Según testimonio del dirigente local Mario Tabra Guerrero, una de las víctimas, los detenidos fueron atados de las manos atrás y sentados cabeza abajo, para golpearles con la culata de sus fusiles. Les rompieron las camisas y les echaron polvos lacrimógenos. Mario Tabra tiene 11 procesos judiciales.*

*Otro dirigente local perseguido es Magdiel Carrión Pintado, quien fue acosado de manera permanentemente por empleados de la empresa minera, con intentos de soborno por montos de 10 mil a 25 mil dólares e incluso una casa, a cambio de que se calle y se vaya de su comunidad. Ante su rechazo a estas ofertas, los empleados de la empresa minera cambiaron de táctica y empezaron con amenazas a través de llamadas telefónicas y cartas anónimas. Magdiel Carrión tiene 15 procesos judiciales.*

*En ambos casos, los cargos más graves que les imputan son contra la libertad, violación de la libertad personal (secuestro agravado), lesiones graves, daños contra los medios de transporte y comunicación, contra la seguridad pública, usurpación agravada, contra la administración pública, violencia y resistencia a la autoridad, asociación ilícita para delinquir y homicidio*

<sup>16</sup> Informe sobre la Criminalización de la Protesta Social en Chile, Perú y Colombia. CAO I, en edición.

**COMUNICADO DE URGENCIA  
INDIGENAS DETENIDOS EN MADRE DE DIOS**



**F E N A M A D**  
F e d e r a c i o n N a t i v a d e l R í o  
M a d r e d e D i o s y A f l u e n t e s

**DENUNCIAMOS DETENCIONES ARBITRARIAS Y ATENTADOS DE PARTE DE LA  
POLICIA CONTRA LA INTEGRIDAD FISICA DE INDIGENAS EN PUERTO MALDONADO**

**COMUNICADO DE URGENCIA**

LA FEDERACION NATIVA DEL RIO MADRE DE DIOS Y AFLUENTES, FENAMAD, SE DIRIGE A LAS AUTORIDADES, A LOS ORGANISMOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, A LOS MEDIOS DE PRENSA Y A LA OPINION PUBLICA EN GENERAL PARA DENUNCIAR LO SIGUIENTE:

**PRIMERO:** A LAS DOS DE LA TARDE DEL DIA DE HOY JUEVES 10 DE JULIO DE 2008, EN MOMENTOS EN QUE CIENTOS DE HERMANOS INDIGENAS CON SUS FAMILIAS SE DISPONIAN A REGRESAR A SUS COMUNIDADES, EFECTIVOS DE LA POLICIA INICIARON PERSECUCIONES CONTRA ELLOS, SEMBRANDO EL PÁNICO, GOLPEÁNDOLOS E INCLUSO DISPARÁNDOLES, DETENIÉNDOLOS Y ENCADENÁNDOLOS.

**SEGUNDO:** HASTA EL MOMENTO HAY UN APROXIMADO DE 23 DETENIDOS IDENTIFICADOS, VARIOS DE LOS CUALES SE ENCUENTRAN HERIDOS.

**TERCERO:** LAS DETENCIONES SE HAN PRODUCIDO SIN QUE EXISTIERAN ÓRDENES JUDICIALES DE POR MEDIO Y DESPUES QUE NUESTRA ORGANIZACIÓN, QUE FORMA PARTE DE LA ALIANZA DE FEDERACIONES, SOSTUVIERA UNA REUNION CON EL SEÑOR JORGE ANTONIO PITA VILLAR, GOBERNADOR DEPARTAMENTAL, EN LA QUE ACORDAMOS LEVANTAR EL PARO REGIONAL, ANTE LA CONFIRMACION DE LA LLEGADA A PUERTO MALDONADO DE UNA COMISION DE ALTO NIVEL LIDERADA POR EL MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE, ANTONIO BRACK, CON LA FINALIDAD DE ATENDER NUESTRA PLATAFORMA DE LUCHA.

**QUINTO:** TAL COMO LO HEMOS EXPRESADO EN EL PRONUNCIAMIENTO DIFUNDIDO EL DIA DE AYER, 09 DE JULIO, RECHAZAMOS LOS ACTOS DE VIOLENCIA COMETIDOS POR PERSONAS AJENAS A NUESTRAS ORGANIZACIONES CONTRA EL LOCAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS, MIENTRAS QUE NOSOTROS NOS ENCONTRÁBAMOS EN EL LOCAL DE LA GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL, SUSCRIBIENDO UN ACTA DE ACUERDO CON EL SEÑOR GOBERNADOR.

**SEXTO:** DEMANDAMOS EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NUESTROS HERMANOS INDIGENAS Y DE TODOS LOS REPRESENTANTES DE LA ALIANZA DE FEDERACIONES QUE HAN SIDO DETENIDOS, ASI COMO SU LIBERACION INMEDIATA.

PUERTO MALDONADO, 10 DE JULIO DE 2008

CONSEJO DIRECTIVO DE FENAMAD

## II.- VULNERACIONES A LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL CONVENIO 169 POR PARTE DEL ESTADO PERUANO

Presentamos a la Comisión nuestro balance sobre un conjunto de derechos específicos que son violados sistemáticamente por el Estado peruano, en particular por el gobierno actual, que –según hemos evaluado- ha asumido concientemente una política tendiente a la desaparición paulatina de las comunidades indígenas, mediante la vulneración de sus derechos territoriales, la imposición de modelos de desarrollo inconsultos y ajenos a la cosmovisión indígena, la promoción de la parcelación comunal y la estigmatización de las organizaciones indígenas como “enemigos del desarrollo”. Todo ello acompañado de una política de criminalización de las protestas sociales que también afecta directamente a los líderes indígenas, según describimos en el capítulo anterior.

### 2.1 Derecho al reconocimiento y protección de la identidad y la cosmovisión indígena

#### **Artículo 5°**

*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:*

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;*
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;*

Denunciamos que el actual gobierno ha asumido una política y un discurso orientados a desconocer, y mal informar a la opinión pública sobre la naturaleza, los derechos y las reivindicaciones de los pueblos indígenas. De esta manera se produce una vulneración de la obligación estatal de respetar los valores, prácticas e instituciones indígenas y con mayor razón se vulnera la obligación de protección y promoción de dichas dimensiones culturales.

En efecto, el propio Presidente de la República, mediante un artículo de opinión presentando sus propuestas de modernización del Estado y modelo de desarrollo, pone en cuestión la existencia de las comunidades nativas y campesinas como realidad social e histórica y sostiene la necesidad de que reviertan al Estado los territorios de dichas comunidades para ponerlas en manos de grandes inversionistas.

Entre sus propuestas, el Presidente García ridiculiza algunas de las reivindicaciones centrales del movimiento indígena, en particular la existencia de los pueblos en aislamiento voluntario, así como la defensa ambiental y de la salud frente a la extensión indiscriminada de las actividades extractivas.

Así se expresa sobre los territorios de las comunidades el Presidente de todos los peruanos<sup>17</sup>:

*“Además existen verdaderas comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales, que tienen 200 mil hectáreas en el papel pero solo utilizan agrícolamente 10 mil hectáreas y las otras son propiedad ociosa, de 'mano muerta', mientras sus habitantes viven en la extrema pobreza y esperando que el*

---

<sup>17</sup> “El Síndrome del Perro del Hortelano”: Alan García Pérez, Diario El Comercio, 28 de octubre del 2007. (www.elcomercio.com.pe)

Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador...Este es un caso que se encuentra en todo el Perú, tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento. El perro del hortelano”  
(subrayado nuestro)

Cabe tomar nota de que un elemento que interesa particularmente para determinar la “autenticidad” de una comunidad campesina, sería la extensión de sus tierras. Y que una oposición a un modelo de desarrollo que propone el Estado (la explotación intensiva de dichas tierras) no puede sustentarse en valores culturales alternativos o en una cosmovisión diferente. Para el Presidente, la única razón que explica dichas percepciones del desarrollo son ideologías políticas que infelizmente ha comparado con “perros”.

También señala el Presidente García<sup>18</sup>:

*“..Pero la demagogia y el engaño dicen que esas tierras no pueden tocarse porque son objetos sagrados y que esa organización comunal es la organización original del Perú, sin saber que fue una creación del virrey Toledo para arrinconar a los indígenas en las tierras no productivas...”*

La consideración de la tierra como un objeto sagrado o incluso como un elemento vivo, del cual somos parte, representa un elemento cultural compartido por todos los pueblos originarios del continente americano. Sin embargo el presidente García considera que estas percepciones son “demagógicas”.

Al respecto cabe mencionar al CEACR que las organizaciones indígenas<sup>19</sup> del Perú en su Agenda Nacional Indígenas y Campesina<sup>20</sup> (mayo, 2008), destacan que “en la cosmovisión indígena el territorio representa el universo, esto es, lo que está encima del suelo, sobre el suelo y debajo del suelo. Incluye los recursos naturales renovables (fuentes de agua, flora y fauna), así como los no renovables (minerales, gas y petróleo). Está ligado a lo sagrado, al espacio de reproducción social, cultural, político y espiritual de subsistencia física, de trabajo, solidaridad, y en general, de ejercicio de su autonomía”.

De igual manera, precisan que “cuando nos referimos al territorio estamos hablando de la fuente de vida de la gente, árboles, piedras, montañas, ríos y de la fuente de las normas y enseñanzas que nuestros ancestros nos han heredado. Cada uno de estos elementos del territorio tienen vida propia y espíritu; por eso decimos, que todos tienen un lenguaje propio y dialogan entre si. El territorio es la madre tierra que sustenta nuestra existencia. La existencia de lugares o sitios sagrados así como el lugar que ocupa cada elemento en el territorio con sus propias funciones, derechos y responsabilidades, definen la forma de ordenación social en nuestros territorios. Es

<sup>18</sup> “El Síndrome del Perro del Hortelano”: Alan García Pérez, Diario El Comercio, 28 de octubre del 2007. ([www.elcomercio.com.pe](http://www.elcomercio.com.pe))

<sup>19</sup> Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería - CONACAMI, Confederación Campesina del Perú - CCP, Confederación Nacional Agraria - CNA, Asociación Nacional de Maestros Bilingües - ANAMEBI, Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú –CUNARP, Consejo de Pueblos Criadores de Camélidos del Norte de Ayacucho – COPUCNA y Unión de Nacionalidades Aymaras - UNCA.

<sup>20</sup> <http://movimientos.org/ea>

*decir, el ordenamiento territorial, responde a las leyes que la madre naturaleza, como fuente de la vida, nos ha determinado en cada pueblo. El territorio es en definitiva, la garantía de continuidad de los pueblos indígenas. A los hombres nos dieron la tarea de ser guardianes para conservar todo lo que existe en el territorio”.*

Nos interesa resaltar también las siguientes frases del Presidente<sup>21</sup>:

*“Cuando voy a la ciudad de Ilo y veo su desarrollo urbano, que es el más avanzado del Perú, sé que es producto de la minería y de la pesquería y me duele comparar eso con el pueblo de Ayabaca, que tiene más recursos mineros que la mina de Cuajone en el sur, pero que vive la mayor pobreza. Y es que allí el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista. Pero siempre anticapitalista, contra la inversión, sin explicar cómo, con una agricultura pobre, se podría dar un salto a un mayor desarrollo...” (subrayado nuestro)*

Como mencionamos en reiteradas ocasiones en este Informe, las Comunidades Campesinas y la población no indígena de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera, se han pronunciado en contra del desarrollo de la actividad minera en sus localidades, porque atenta contra su visión y proyecto de desarrollo. El proceso de la consulta ciudadana y comunal fue desarrollado por las municipalidades provinciales y distritales conforme a ley, para recoger la percepción ciudadana. El proceso fue considerado legal por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, y la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio de la Justicia. Por el contrario, el proceso de concesión a favor de la empresa fue irregular, pues se vulneró el derecho a la consulta de las comunidades campesinas. 97% de la población consultada se pronunció en contra del proyecto minero.

Finalmente, queremos que la Comisión tome nota de lo siguiente<sup>22</sup>:

*“Y contra el petróleo, han creado la figura del nativo selvático 'no conectado'; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$90 por cada barril. Es preferible para ellos que el Perú siga importando y empobreciéndose”.*

Sobre el tema particular de los pueblos en situación de aislamiento o de no contacto (“no conectado”, según el Presidente), se ha engañado a la opinión pública. No son las organizaciones indígenas quienes han “creado la figura” de esta población amazónica. El propio estado peruano ha señalado reiteradas veces su existencia y se ha comprometido a reconocer y garantizar sus derechos. Como ejemplo señalamos:

- Resoluciones Ministeriales, Directorales y Decretos Supremos diversos que reconocieron las 05 reservas Territoriales para Pueblos en Aislamiento voluntario o en Contacto Inicial, según referimos en este mismo Informe. Estas normas fueron aprobadas en virtud del decreto Ley 22175, aprobado en 1978 y vigente hasta la actualidad.
- Decreto Supremo 015-2001, que aprobó el Plan de Acciones Prioritarias para los pueblos indígenas
- Ley de Creación del INDEPA, 28495
- Ley 28736: Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, aprobada en mayo del año 2006.

---

<sup>21</sup> <http://movimientos.org/ea>

<sup>22</sup> Ibid

- Informe Defensorial No 101.
- Análisis de la Situación Integral de la Salud –ASIS del Pueblo Nanty, elaborado por el Ministerio de Salud

Cabe recordar que el propio Estado peruano se ha dirigido a la Comisión, en su Informe del año 2004, dando cuenta de la existencia de los Pueblos Indígenas en Contacto Inicial y en Aislamiento Voluntario. Son sólo algunos documentos que demuestran la abierta voluntad de engaño a la opinión pública por parte del presidente del Perú, con el fin de desprestigiar las reivindicaciones indígenas-

## **2.2 Derecho a la institucionalidad y mecanismos apropiados**

### **Artículo 33°**

*La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.*

Denunciamos el incumplimiento flagrante y sistemático de esta obligación estatal; en particular el actual gobierno ha regresionado en el derecho, desmantelando los pocos avances jurídico formales que se habían logrado hasta el año 2006.

Las comunidades indígenas recién fueron reconocidas por el ordenamiento republicano en la Constitución de 1920. Desde entonces, sólo han existido cuatro instituciones vinculadas directa y específicamente a la problemática indígena:

- El Instituto Indigenista Peruano (desde 1946 hasta 1997) como entidad de investigación y propuestas con perfil académico, adscrito al Instituto Indigenista Americano.
- La Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), institución de cuatro nivel dentro del aparato estatal, adscrita al Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano, destinada a promover derechos indígenas y velar por su inclusión en la agenda pública, pero que no contó con competencias normativas ni presupuesto para ejecutar sus funciones.
- La Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - CONAPA, creada mediante el Decreto Supremo 111-2001-PCM, como una institución promotora de los pueblos indígenas a la que se le destinó un elevado presupuesto, pero sin competencias concretas ni ubicación específica dentro de la estructura de poder estatal
- El Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), fue creado en el año 2005, mediante Ley N° 28495, como un organismo participativo rector de políticas, con autonomía administrativa y presupuestal, que tiene como mandato principal proponer políticas nacionales dirigidas a la promoción, defensa, afirmación e investigación de los derechos de los pueblos indígenas y afroperuano, a fin de propender a su desarrollo con identidad. Asimismo se le asignó la labor de supervisar el cumplimiento de estas políticas y articular el conjunto de programas y acciones específicas del Estado en función de ellas.

Las organizaciones indígenas del Perú han exigido durante años que se establezca un Organismo Público Descentralizado, con autonomía administrativa y financiera para desarrollar políticas a favor de los pueblos indígenas y garantizar la concertación sobre las decisiones que les afecten conforme establece el Convenio 169-OIT. INDEPA representó un avance significativo en lo formal, pero no logró convertirse en una

verdadera institución que garantice ni promueva los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

De conformidad a la Ley No 28495, en el concejo directivo del INDEPA participan tres representantes de las organizaciones indígenas amazónicas, cuatro de las organizaciones de pueblos andinos y dos representantes de las organizaciones étnicas de los afroperuanos. El Estado es representado por 14 personas en este Concejo.

El mandato de concertación del Convenio 169 no ha sido garantizado por INDEPA, a pesar que los diversos sectores del aparato estatal estaban representados para discutir las propuestas y políticas que puedan afectar a los pueblos indígenas, con los representantes de dichos pueblos. Esta concertación se vio imposibilitada por tres problemas centrales:

- La disparidad de representantes estatales frente a los representantes de los pueblos. El Estado puede asumir posiciones cerradas e imponer su mayoría.
- La potestad del Comité para controlar el funcionamiento real de INDEPA; sus atribuciones son para orientar y establecer criterios generales, pero la gran mayoría de las decisiones se toman sin necesidad de que el Comité se reúna.
- La limitación más grave es la falta de poder real del propio INDEPA. Aún cuando se acuerden criterios comunes destinados a modificar los programas o acciones de alguna entidad estatal, lo más que puede hacer el Presidente de INDEPA es canalizar su pedido ante el Concejo de Ministros o coordinar con la institución respectiva, no tienen capacidad resolutive.

Por ello, la demanda de las organizaciones ha sido que se fortalezca INDEPA como institución y que se le otorgue mayores niveles de decisión política y representación paritaria a su concejo directivo.

Sin embargo, el actual gobierno ha optado por la desaparición del INDEPA mediante el Decreto Supremo 001-2007-MIMDES, por el cual lo convierte en una sub-unidad del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES.

Esto implica una flagrante regresión de los derechos reconocidos en el artículo 33° del Convenio:

- INDEPA pierde su autonomía institucional y la posibilidad de su Presidente de participar con voz en el Concejo de Ministros.
- Se elimina la participación indígena en su estructura.
- Lo más grave es que sus acciones institucionales deben articularse a la misión institucional del MIMDES, de corte asistencialista y enfocado en el alivio a la pobreza.

Esta medida del Poder Ejecutivo fue revocada por el Congreso de la República en diciembre del 2007 de manera definitiva, mediante Ley N° 29146. Sin embargo, el gobierno central ha insistido en que INDEPA, aun como entidad autónoma en lo administrativo y financiero, se mantenga adscrita al MIMDES; es decir que se apuesta por un enfoque fundamentalmente asistencialista que desnaturaliza la Ley de creación de dicha entidad.

A la fecha de presentación de este Informe:

- INDEPA no cuenta con actividad concreta alguna a favor de los pueblos indígenas, durante todo el período del actual gobierno ha estado en proceso de reorganización.

- Recientemente se ha designado sin consulta a los pueblos indígenas como responsable de dicha entidad a un funcionario con limitada experiencia en torno a los derechos de los pueblos indígenas.
- No se ha reestablecido la participación indígena en el Concejo Directivo de INDEPA

### **2.3 Derecho a la protección del medio ambiente.**

#### *Artículo 7*

*4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*

Denunciamos que las políticas de desarrollo del Estado peruano no garantizan la protección efectiva del medio ambiente para los pueblos indígenas en el Perú

Recientemente, se ha creado el Ministerio del Medio Ambiente (Decreto Legislativo 1013, del 03 de mayo del 2008). Esta institución ha sido reclamada desde hace décadas por diversos sectores sociales y específicamente propuesta por la Defensoría del Pueblo el año 2007.

Sin embargo, tanto la sociedad civil como la Defensoría del Pueblo planteaban que el Ministerio del Medio Ambiente se constituya como una entidad con facultades para resolver los graves conflictos socio-ambientales que actualmente son los más generalizados en el Perú. Esto implicaría competencias concretas para regular o intervenir los proyectos extractivos (minería, hidrocarburos, forestales, principalmente), para evaluar su factibilidad ambiental (aprobar los Estudios de Impacto Ambiental - EIA y demás instrumentos de gestión) y para regular sus actividades durante las etapas de diseño, exploración o explotación.

En lugar de ello, el estado peruano ha creado un Ministerio con capacidades rectoras y orientadoras, pero que no tiene competencias para intervenir en la implementación de los proyectos de desarrollo. Es así que el Ministerio del Ambiente, en la actualidad, no tiene ninguna autoridad o poder de efectuar un cambio significativo en el sector de energía y minas: La aprobación de los EIAs, la participación de la población, la consulta a los pueblos indígenas, la fiscalización sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental y los instrumentos de gestión, continúan como competencia de los sectores productivos específicos, en este caso del Ministerio de Energía y Minas y del Organismo Supervisor de Inversiones en Energía y Minería - OSINERGMIN.

#### **2.3.1 Políticas de Desarrollo y Pueblos Indígenas**

El Estado peruano promueve un modelo de desarrollo que se sustenta fundamentalmente en la explotación de sus recursos naturales, lo cual afecta directamente a los pueblos indígenas andinos y amazónicos. No se ha establecido un proceso de diálogo tendiente a evaluar el impacto de estas políticas sobre los pueblos indígenas; menos aun se ha reconocido o incluido la identidad comunitaria en el modelo de desarrollo nacional. Por el contrario, los derechos de los pueblos indígenas han sido ignorados, revertidos o simplemente avasallados por los sucesivos gobiernos del estado peruano, particularmente en las dos últimas décadas.

En este período se ha incrementado enormemente la actividad minera y petrolera en el país, las cuales se superponen con la mayor parte de los territorios indígenas andinos y amazónicos. La promoción y puesta en marcha de estas políticas no ha sido acompañada de un proceso de concertación con los pueblos indígenas y ni siquiera la aprobación de los proyectos específicos ha sido debidamente consultada con las

comunidades indígenas o sus organizaciones. Como demostraremos en el análisis de los derechos vulnerados, estas políticas del estado peruano han incumplido abiertamente los artículos 6.1 y 6.2; 7.1 y 15.2 del Convenio

### 2.3.2 Hidrocarburos

Desde hace cinco años, el Estado peruano ha intensificado la promoción de actividades hidrocarburíferas en la Amazonía peruana, sin incluir en sus normas sectoriales, planes y proyectos, ningún respeto por los derechos de los pueblos indígenas. De los 75 millones de hectáreas que tiene la amazonía peruana, más del 70% están cubiertos por lotes de hidrocarburos. La lotización abarca numerosos territorios de propiedad de las comunidades nativas, territorios de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario (altamente vulnerables a cualquier contagio de enfermedades comunes en la población no indígena, con consecuencias fatales) y Áreas Naturales Protegidas. **(ANEXO 6)**

De acuerdo a la normatividad peruana es Peru Petro la entidad encargada de velar por la adecuada realización de las consultas a los Pueblos Indígenas. Sin embargo esta entidad cumple sus funciones de acuerdo a sus objetivos de política sectorial, que no es otro que atraer mayores inversiones hidrocarburíferas.

En la actualidad, la gran mayoría de los lotes de hidrocarburos se encuentran en etapa de exploración. Sin embargo, en todos los lotes que actualmente se encuentran explotando recursos petroleros o gasíferos sobre territorios indígenas, se han producido conflictos sociales o se ha afectado el derecho al medio ambiente, (como estipulado en el Artículo 15 del Convenio 169):

- Bloqueos de carreteras en el Lote 1-AB concesionado a favor de Plus Petrol, en la Amazonía norte, por incumplimiento de acuerdos en torno a las obligaciones ambientales y sociales del operador con el pueblo achuar del Río Corrientes, enero del 2005.
- Toma de instalaciones y cierre de pozos en el Lote 31-B de Maple Gas por parte del pueblo Shipibo de la Comunidad de Canaan de Cashiyaco, por incumplimiento de sus derechos a la vida, la salud, el medio ambiente y el territorio; julio del 2005.
- Impedimento de realizar la audiencia de presentación del Estudio de Impacto Ambiental en el Lote 57 también de Plus Petrol, conocido como "Camisea II", mayo del 2005
- Toma de los pozos petroleros en el Lote 1-AB y 8, Concesionados a la empresa Plus Petrol, realizado por las comunidades Achuar del Río Corrientes, en reclamo frente a la contaminación de sus territorios y la afectación impune de sus derechos a la vida y la salud.
- Seis derrames del gaseoducto de Camisea, Lote 88, en solo cuatro años de operaciones, afectando a las poblaciones indígenas cuyos territorios son surcados por el ducto, principalmente población Matchiguenga y quechua.

Cabe mencionar que el reciente Reglamento de Participación Ciudadana en Actividades de Hidrocarburos, Decreto 012-2008-EM otorga respaldo legal a los sistemas de monitoreo comunitario promovidos por las mismas empresas dedicadas a las actividades que afectan el medio ambiente (artículo 17<sup>o</sup>). No existe el mismo respaldo para los sistemas de monitoreo comunitarios. De esta manera se genera una posibilidad de tergiversar la naturaleza de los monitoreos comunitarios, creando condiciones para la manipulación y cooptación

### 2.3.3 Minería

Similar al proceso de los hidrocarburos, durante la década de los noventa se produjo un acelerado crecimiento de la minería en la región andina, que pasó de abarcar menos de 3 millones de hectáreas en 1992, a 22 millones de hectáreas en el año 2000. De las 5,818 comunidades reconocidas en el Perú, 3326 se vieron afectadas solo durante este período por la presencia de mineras transnacionales, que transformaron radicalmente los modos de vida de las comunidades.<sup>23</sup>

Las concesiones se concentran sobre el área andina del país, precisamente en regiones donde existe el mayor número de comunidades campesinas: Ancash concentra el 6.96% de las concesiones totales a nivel nacional, Apurímac (4.42%), Ayacucho (6.23%), Cusco (6.17%), Huancavelica (5.17%), Moquegua (3.01%), Pasco (2.32%), Puno (7.58%); en suma estas regiones concentran el 41.85% de las concesiones mineras del país. **(ANEXO 7)**

Este proceso de expansión de la frontera minera en tierras comunales ha conllevado vulneraciones sistemáticas sobre los derechos a la propiedad, el desarrollo, la consulta y la participación política, afectando incluso los derechos a la vida y la salud de los indígenas andinos en el Perú.

Así también la actividad minera ha generado innumerables conflictos de naturaleza ambiental, entre los ejemplos más notorios de estas violaciones podemos mencionar:

- La Oroya, considerada por el Instituto Blacksmith la quinta ciudad más contaminada del mundo
- El derrame de 151 kilogramos de mercurio por un camión contratista de la minera Yanacocha, que afectó a la comunidad de Choropampa, y otras localidades de la región de Cajamarca<sup>24</sup>.
- La imposición del proyecto minero Rio Blanco, inconsultamente y en contra de la voluntad de las comunidades de Yanta y de Segunda y Cajas, expresada libremente en una consulta vecinal llevada a cabo por las municipalidades de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera en el Norte del Andes peruano.

### 2.3.4 Promoción de Cultivos Transgénicos

El propio Estado peruano, mediante la condecoración a nativos arariwas por parte del Ministerio de Agricultura<sup>25</sup> (ver) ha reconocido públicamente el importante desempeño de las comunidades nativas andinas en la preservación de la pureza genética de los cultivos nativos, con los cuales el Perú brinda un significativo aporte al banco genético de la humanidad y a la biodiversidad mundial.

Sin embargo, recientemente se han promulgado los Decretos Legislativos 1059 (que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria), 1060 (que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria), 1062 (que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos) y 1080 (que modifica la Ley General de Semillas); con los cuales se ha debilitado la institucionalidad sanitaria y fitosanitaria responsable de un control eficiente sobre la introducción de semillas y cultivos transgénicos.

A la fecha se viene discutiendo el proyecto de Reglamento de Bio-seguridad (sobre la Difusión de Cultivos Transgénicos en el Campo) del Instituto de Innovación Agraria

---

<sup>23</sup> De Echave, José: Transnacionales Mineras, Evolución y Tendencias; artículo publicado en "Transnacionales, Estados Nación y Derechos Humanos de los Pueblos" APRODEH- CEDAL 2003.

<sup>24</sup> Este caso ha sido documentado por el Colectivo Cineasta Guarango en *Choropampa: El precio del oro*.

<sup>25</sup> [www.elcomercio.com.pe/2008-07-21](http://www.elcomercio.com.pe/2008-07-21).

(INIA). No se ha implementado para ello ningún proceso de consulta pública a la población en general y menos aun a los pueblos indígenas. Las autoridades del Ministerio de Agricultura han negado toda posibilidad de dar a conocer pública y previamente dicho Reglamento.

Ello puede propiciar un ingreso indiscriminado y descontrolado de cultivos transgénicos, lo que terminará afectando de manera grave e irreversible a los cultivos orgánicos y la biodiversidad andina y amazónica; con la consiguiente pérdida irrecuperable de los conocimientos tradicionales colectivos indígenas y de su patrimonio espiritual los cuales se encuentran asociados íntimamente a dicha diversidad natural.

## **2.4 Derecho a la autodeterminación<sup>26</sup> y concertación intercultural de políticas, planes y programas que les afecten**

### **Artículo 7**

*1 Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (Art. 7.1)*

### **Artículo 2**

*1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

Denunciamos un incumplimiento flagrante y sistemático de estos derechos por parte del estado peruano en razón de lo siguiente:

Entendemos que el Convenio 169-OIT establece algunos elementos esenciales que orientan el conjunto de sus artículos:

- Reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos con derechos a existir y perdurar, definidos por su preexistencia a los estados en que habitan.
- Establece la interculturalidad como criterio transversal de todas las políticas públicas de los estados que lo suscriban
- Otorga derechos colectivos especiales sobre los territorios que estos pueblos habitan o utilizan, con perspectiva transgeneracional e integral.
- Establece una serie de medidas destinadas a enfrentar o solucionar la situación de exclusión o discriminación en que se encuentran estos pueblos en cuanto al goce efectivo de todos sus derechos.
- Establece la concertación a todo nivel entre Estado e Indígenas como la forma democrática de solucionar la situación de postergación social, económica y jurídica en que se encuentran estos pueblos.

El Estado peruano no ha desarrollado respaldos normativos ni institucionales que generen las condiciones para la inclusión de los pueblos indígenas como sujetos de derecho que deben ser plenamente informados sobre las políticas y el modelo de desarrollo que les afecte. Menos aun se han creado los espacios para concertar las

---

<sup>26</sup> Interpretamos estos artículos incorporando los avances doctrinales establecidos por la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, setiembre de 2007.

iniciativas ni la visión de desarrollo de los pueblos indígenas para el diseño de las políticas públicas con perspectiva intercultural

Al respecto, son ilustrativos los siguientes ejemplos de definición de macro-políticas del Estado que no han incluido a los pueblos indígenas:

### **El “Acuerdo Nacional”, en el año 2002:**

Con la finalidad de lograr un acuerdo que “...sirva de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro...”, el Presidente de la República (Dr. Alejandro Toledo), a la suscripción de un Compromiso de Dialogo para un Acuerdo Nacional. Este espacio tenía por **objetivos**<sup>27</sup>: i) *Servir eficazmente a la transición democrática, promoviendo el diálogo nacional para luchar contra la pobreza, elevar la competitividad del Perú y construir un Estado al servicio de las personas;* ii) *Ofrecer al país la estabilidad necesaria para crecer con equidad social, en democracia y en justicia social;* iii) *Crear una visión común del país a futuro;* iv) *Crear e institucionalizar una cultura de diálogo democrático;* v) *Crear consensos que nos permitan administrar las divergencias;* vi) *Generar crecimiento económico.*

El Acuerdo Nacional esta integrado por representantes del gobierno: el **Presidente de la República**, la Presidencia del **Consejo de Ministros**; los Partidos Políticos; por las **Organizaciones de la Sociedad Civil**: Asamblea Nacional de Rectores, Concilio Nacional Evangélico del Perú, Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Conferencia Episcopal Peruana, Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano, Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), Sociedad Nacional de Industrias.

A pesar de haber suscrito el Convenio 169-OIT, el Estado peruano no ha incluido a las organizaciones de las comunidades y pueblos indígenas en el Acuerdo Nacional. El proceso de creación no incluyó tampoco la participación o la consulta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas para la elaboración de los acuerdos, aun cuando éstos están relacionadas o afectan directamente los derechos de las comunidades.

En este espacio se suscribieron “31 Políticas de Estado de Acuerdo Nacional” referidas a: i) *Democracia y Estado de Derecho;* ii) *Equidad y Justicia Social;* iii) *Competitividad del País;* y, iv) *Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.* Del total de políticas de Estado acordadas sólo en una se hace referencia a “comunidades étnicas”, al definir que se “(f) Promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente” (Décimo Primera Política de Estado: Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación). Sin embargo, los Informes de Seguimiento a noviembre de 2004, a julio 2005 y al 2006<sup>28</sup> no dan cuenta de las acciones realizadas para el cumplimiento de esta política.

<sup>27</sup> <http://www.acuerdonacional.gob.pe/objetivos.html>

<sup>28</sup> Informes de Seguimiento: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/Matrices/Historial- InformesSeguimiento.htm>

## Iniciativa IIRSA

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un acuerdo estratégico para la interconexión de las redes viales, energéticas y de telecomunicaciones entre los doce países de la región. Articula 351 proyectos específicos, aprobados por cada uno de los Estados y acordados entre todos ellos. Por sus dimensiones, los rubros que involucra y el nivel de detalle de los proyectos, IIRSA representa una propuesta inédita en nuestra región.

El nacimiento formal de la IIRSA fue el 1 de septiembre del 2000, al culminar la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, en Brasilia. Sin embargo, la propuesta ya se había concordado entre las entidades financieras que la respaldan, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

En diciembre de ese mismo año, en la reunión de Ministros de Infraestructura de Montevideo, se aprobó el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana<sup>29</sup>, con un horizonte de 10 años. Este Plan de Acción prioriza los proyectos en torno a las áreas de energía, transporte y comunicaciones, configurando diez ejes de integración y desarrollo, los cuales son definidos como *“fronteras multinacionales que concentran flujos de comercio, actuales y potenciales”*<sup>30</sup>:

La IIRSA comprende también una adecuación y uniformización de las legislaciones en todos los países involucrados, de modo que no existan trabas al libre comercio o la circulación de mercancías; se otorga prioridad al tema de los mercados energéticos regionales (hidrocarburos y electricidad); la situación de los pasos de frontera; el transporte marítimo; la regulación del transporte intermodal; el transporte aéreo, las telecomunicaciones e Internet.

La integración física de nuestra región enfrenta como principales “obstáculos” la Cordillera de los Andes, la Cuenca del Orinoco y la Selva Amazónica. Cabe recordar que desde el Pacífico al Atlántico hay una distancia de 5.000 km. de los cuales solamente 1.000 km. son carreteras y el resto vías fluviales que deberán modificarse para permitir la circulación de barcos de gran tonelaje. La construcción de estas hidrovías implica rectificación del cauce, dragados y destrucción del lecho rocoso para ampliar la profundidad del río. Estas obras generan fuertes impactos en la dinámica hidrológica: aceleramiento del flujo, cambios en el tiempo de estiajes y crecidas, alteración de los ecosistemas del río y sus riberas, etc.

La definición de esta iniciativa se ha hecho de manera excluyente. Los Estados y las IFIS solo han incorporado en la definición de la estrategia regional a los sectores empresariales directamente interesados en la realización de la IIRSA. Se ha vulnerado así el artículo 7.1 del Convenio 169- OIT, que expresamente dispone el derecho de los pueblos indígenas a elegir su modelo de desarrollo y participar en la formulación, aplicación y valuación de los planes y programas que puedan afectarlos. Pese a que estas políticas globales o regionales implican directa intervención sobre sus territorios.

## Participación Indígena en ámbitos regionales y locales

Existen varias leyes que impulsan la participación ciudadana local en la elaboración de planes de desarrollo y en el presupuesto participativo, como la Ley Marco de

---

<sup>29</sup> Preparado por el BID.

<sup>30</sup> Los 9 Ejes son: Andino, Andino del Sur, del Capricornio, del Amazonas, del Escudo Guayanes, Interoceánico Central, Perú-Brasil-Bolivia, Hidrovía Paraguay-Paraná, del Sur, MERCOSUR-Chile. [www.iirsa.com](http://www.iirsa.com)

Presupuesto Participativo<sup>31</sup> o la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos,<sup>32</sup> que son de alcance general y no tienen una consideración específica a la participación de los pueblos indígenas.

Por ejemplo, para participar en el Presupuesto Participativo, las organizaciones indígenas deben inscribirse acreditando personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada<sup>33</sup>. No se establece un nivel de prioridad o reconocimiento de las necesidades particulares de los pueblos indígenas. La mayoría de los programas y proyectos dividen la población entre rural y urbana sin ninguna consideración especial por las comunidades indígenas.

## **2.5 Derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado<sup>34</sup>**

### **2.5.1 Consentimiento previo, libre e Informado sobre medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas**

#### **Artículo 6°**

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
  - a) *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

#### **Denunciamos el incumplimiento del derecho a la Consulta sobre Políticas, Normas y Decisiones del Gobierno que afecten a los Pueblos Indígenas.**

Pese a que han transcurrido 15 años desde la suscripción por parte del Perú al Convenio 169, ni el Congreso de la República, ni ninguna otra instancia que cumpla función legislativa (concejos regionales, concejos municipales, Gobierno Central), han establecido procedimientos para efectuar consultas previas a las organizaciones de pueblos indígenas y menos aun para incorporar la decisión de dichas organizaciones en la elaboración o aprobación de las normas que pueden afectar a los pueblos que representan<sup>35</sup>.

En torno a las decisiones administrativas que pueden afectar los derechos de los pueblos indígenas tampoco se han desarrollado criterios o procedimiento de alcance general.

Sin embargo, cabe resaltar algunas excepciones, en torno al sistema de Áreas Naturales Protegidas y la utilización productiva de los conocimientos indígenas

<sup>31</sup> Ley N° 28056, 8 de agosto de 2003.

<sup>32</sup> Ley N° 26300, 3 de mayo de 1994.

<sup>33</sup> Artículos 98 y 102 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, 27 de mayo de 2003.

<sup>34</sup> Enfocamos el derecho a la Consulta como un mecanismo para garantizar el consentimiento previo, libre e informado. Esta interpretación se basa en el mismo artículo 6.2 del Convenio 169-OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ambos elementos determinan el parámetro para analizar los derechos de consulta a los pueblos indígenas en el Perú, por mandato de la 4ta Disposición Transitoria de la Constitución, ya reseñada.

<sup>35</sup> No existe ni siquiera garantías para que los proyectos de ley que afectan a los pueblos indígenas sean necesariamente revisados y discutidos por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. En el último periodo legislativo la Presidencia del Congreso decidió que el proyecto 1770-PE (relativo a titulación rural, expresamente incluía a las comunidades) sea visto por otras comisiones.,

relativos a la diversidad biológica. Sobre el particular se ha aprobado la siguiente legislación:

### **Decreto Supremo 038-2001-AG: Reglamento de la Ley General de Áreas Naturales Protegidas**

#### **Artículo 43°**

*1 El proceso para la categorización definitiva o el de establecimiento de un Área Natural Protegida, se debe realizar en base a procesos transparentes de consulta a la población local interesada, donde se incluye a las comunidades campesinas o nativas de acuerdo a los procedimientos de consulta establecidos en el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT. En estos últimos casos dicha participación se realiza en particular a través de sus organizaciones locales y utilizando en lo posible el idioma más relevante del lugar.*

*2 Se pueden establecer áreas naturales protegidas o categorizarlas definitivamente sobre predios de propiedad comunal, si es que se cuenta con el consentimiento previo dado libremente y con pleno conocimiento de causa de los propietarios de los mismos, cuyos derechos fundamentales se reconocen explícitamente en el dispositivo de creación.... (subrayado nuestro)*

### **Ley N° 26839: Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica**

*Artículo 23° Se reconoce la importancia y el valor de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas y nativas, para la conservación y utilización de la diversidad biológica.*

*Asimismo, se reconoce la necesidad de proteger estos conocimientos y establecer mecanismos para promover su utilización con el consentimiento informado de dichas comunidades, garantizando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización”. (subrayado nuestro)*

Si el Estado peruano desarrollase coherentemente sus políticas de relacionamiento con los pueblos indígenas en todos los sectores productivos, se hubiesen establecido similares parámetros legales en torno a la creación de lotes hidrocarburíferos, concesiones mineras, disposición de recursos hídricos, etc. Así lo ha entendido el CEACR, que en sus Observaciones al Gobierno peruano del año 2005:

*“La Consulta está reconocida explícitamente en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP)... La Comisión nota con interés los esfuerzos realizados en ese sentido, y teniendo en cuenta que la consulta y la participación son mecanismos fundamentales en los que se apoyan las demás disposiciones del Convenio, espera que el gobierno seguirá trabajando para extender la aplicación de la consulta y la participación a las demás medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas”.*

#### **2.5.2 Consentimiento previo, libre e informado sobre el aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas**

##### **Artículo 15°**

*2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.*

Los avances de la doctrina internacional expresados en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas con fecha 13 de

septiembre del año 2007, desarrollan el derecho a la consulta, especificando que su finalidad es lograr el consentimiento previo libre e informado de los pueblos indígenas. Esta interpretación se ha uniformizado en los fueros internacionales, incluso en aquellos de naturaleza jurisdiccional; es así que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de la Comunidad de Saramaka contra el Estado de Surinam (noviembre 2007) emitió un fallo que desarrolla los derechos indígenas en torno a los recursos del subsuelo de sus tierras<sup>36</sup>. Esta sentencia constituye jurisprudencia vinculante para el Estado peruano, conforme se establece en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional:

*Artículo 5º: “El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.*

La Corte interamericana ha afirmado en este fallo que si un estado quiere tomar una acción que puede afectar las tierras y recursos de los pueblos indígenas o restringir sus derechos de alguna manera, primero tiene que asegurar la “participación efectiva” de dichos pueblos indígenas “de conformidad con sus costumbres y tradiciones” para garantizar que sus acciones no resulten en “una negación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes.”<sup>37</sup> De acuerdo a la Corte, participación significa la realización de consultas de “buena fe” “con la finalidad de llegar a un acuerdo.”<sup>38</sup> Además, el estado tiene que garantizar que antes de otorgar la concesión en cuestión, los miembros del pueblo indígena “se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio” y que “entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.”<sup>39</sup>

El fallo de la Corte clarificó el contenido mínimo del derecho a la consulta, para satisfacer sus obligaciones el Estado tiene que:

- a) “consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones”;
- b) aceptar y brindar información;
- c) mantener “una comunicación constante entre las partes”;
- d) realizar consultas “de buena fe”
- e) llevar a cabo consultas “a través de procedimientos culturalmente adecuados”;
- f) iniciar consultas “en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad”;
- g) realizar consultas con el fin de “llegar a un acuerdo”;
- h) asegurar consultas tempranas para permitir “[el] aviso temprano [que] proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado”;

---

<sup>36</sup> CIDH. *Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 121 (“los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y tribales que están protegidos en los términos del artículo 21 [de la Convención] son aquellos recursos naturales que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo.”).

<sup>37</sup> *Caso del Pueblo Saramaka*, pars. 124-34.

<sup>38</sup> *ibid.*, pars. 131 y 138, y nota de pie 137.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 129. (“Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.”).

- i) garantizar por las consultas que las comunidades indígenas “tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad”;
- j) asegurar que “acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”; y
- k) garantizar que las consultas tomen “en cuenta los métodos tradicionales del pueblo” interesado para la toma de decisiones.<sup>40</sup>

La Corte declaró también que en el caso de proyectos de “gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio” de los pueblos indígenas, “el Estado tiene la obligación no sólo de consultar” a los pueblos interesados “sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.”<sup>41</sup>

En base a estos criterios:

Denunciamos que el estado peruano ha vulnerado sistemáticamente el derecho al consentimiento previo libre e informado de los pueblos indígenas; toda vez que – conforme explicamos en el capítulo anterior- ha desarrollado una política minera y petrolera durante casi dos décadas sin establecer ningún mecanismo de consulta o participación indígena. Asimismo, sus representantes han desarrollado una práctica de desconocimiento y desinformación sobre los reales alcances del Convenio 169 ante las comunidades indígenas.

Hasta febrero del 2008, el Estado peruano no estableció normas especiales para los pueblos indígenas en torno a la actividad de hidrocarburos y tampoco para Comunidades Campesinas del Ande afectadas por proyectos Mineros, hasta junio del 2008. Sus reglamentos relativos a la participación ciudadana no reconocían los derechos afirmados en la ley internacional, tan solo permitían acceder a información sobre los Estudios de Impacto Ambiental – EIA y presentar observaciones a los mismos después de ser realizados, cuya atención queda a criterio de la autoridad sectorial, (las normas no establecieron tampoco que la participación indígena fuera requisito para otorgar validez a dichos estudios).

Es así que todas las concesiones mineras y petroleras otorgadas en contravención del mandato a consultar previamente a los pueblos indígenas, de buena fe y con el fin de lograr su consentimiento, deberían ser materia de revisión por parte del estado peruano.

En aplicación de estas normas, los funcionarios del estado peruano se han presentado en reuniones informativas con las comunidades indígenas brindando información falsa en torno al Convenio 169-OIT y su grado de exigibilidad. Al respecto es útil analizar la denuncia formulada por la organización indígena de la selva central del Perú – ARPI **(ANEXO 8)**:

### **Nueva legislación**

Los Reglamentos de Participación Ciudadana del Subsector Hidrocarburos: Decreto Supremo 12-2008-EM y del Subsector Minería: D.S. 028-2008-EM, aprobados por el Ministerio de Energía y Minas este mismo año, son las primeras normas del sector Energía y Minas que hacen mención del Convenio 169-OIT y que establecen un procedimiento de participación diferenciado para las comunidades indígenas.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, par. 133.

<sup>41</sup> *Ibid.*, par. 134.

Denunciamos que las normas aprobadas recientemente por el Estado peruano para implementar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas atentan contra el contenido mínimo del derecho, por ende continúa el incumplimiento en torno al consentimiento previo libre e informado.

En efecto, ambas normas han desconocido el contenido esencial del derecho a la consulta, que no es otro que generar un proceso de diálogo intercultural y de buena fe para obtener el consentimiento de los Pueblos Indígenas frente a la propuesta del Estado o llegar a un acuerdo con las autoridades sobre la implementación de dichos proyectos o sobre las condiciones de implementación de los mismos.

#### **D.S 012-2008-EM**

Artículo III:

*...La consulta, como forma de participación ciudadana, llevada a cabo por los pueblos indígenas, deberá ejercerse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar al mejor entendimiento sobre los alcances del proyecto y sus beneficios...*

#### **D.S 028-2008-EM**

Artículo 4:

*Los mecanismos de participación ciudadana a implementar deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de conocer, con anterioridad al inicio y a la realización de la actividad minera, si los intereses de los pueblos indígenas o comunidades campesinas que habitan en el área de influencia de las actividades mineras proyectadas son resguardados y en que medida(...)*

*(...)en caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, el procedimiento de participación ciudadana se orienta preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de estas.*

*La consulta no otorga a las poblaciones involucradas un derecho a veto a las actividades mineras o a las decisiones de la autoridad*

De acuerdo a estos reglamentos, las autoridades sectoriales solo tienen la obligación de realizar talleres informativos y audiencias públicas durante las diferentes etapas del proyecto minero o de hidrocarburos (negociación estado-empresa, aprobación de contratos, Estudios de Impacto Ambiental, exploración, explotación, y cierre de operaciones) pero ninguno de estos mecanismos garantiza que se llegará a un acuerdo con los pueblos indígenas afectados sobre:

- la implementación, la cancelación o suspensión de los proyectos,
- las condiciones en que se implementara dicho proyecto
- mucho menos posibilita la participación de los pueblos indígenas en la implementación del proyecto y en su monitoreo.

Es decir que estos nuevos reglamentos de participación ciudadana no brindan la posibilidad de tomar decisión alguna a los pueblos indígenas dentro del procedimiento de consulta. Su única mejora concreta es que amplía los ámbitos de información y presentación de observaciones a varias etapas del proceso, pero siempre después de que el Estado ha tomado la decisión efectiva de negociar los recursos con una empresa (anteriormente solo abarcaba los momentos previos y posteriores a la presentación del EIA)

### **2.5.3 Consulta sobre cualquier modificación en las regulaciones legales sobre la transmisión de sus territorios**

#### **Artículo 17**

*2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad*

*3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.*

El Convenio 169-OIT ha establecido que las consultas deben realizarse sobre cualquier norma o decisión que afecte directamente a los Pueblos Indígenas. Sin embargo, dada su importancia y posibilidad de transformar los modos de vida de la población, ha identificado algunos escenarios específicos en los cuales el Estado tiene una obligación mayor, ineludible, de incorporar a los pueblos indígenas mediante procesos de consultas ad-hoc. Dichos escenarios son:

- Consulta sobre el aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios
- Consulta cuando se pretenda modificar las formas de transmisión o disposición de las tierras comunales.

Denunciamos que el gobierno peruano ha incumplido con este procedimiento específico de consulta a los pueblos indígenas, toda vez que de manera unilateral ha decidido flexibilizar las protecciones legales que condicionaban la enajenación y parcelación de las tierras comunales.

Con fecha 19 de mayo del 2008 se aprobó el Decreto Legislativo 1015, mediante el cual se modificó la Ley 26505 para disminuir el número de votantes que se requerían para disponer del territorio comunal. Este Decreto se aprueba en el marco de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República para que el ejecutivo legisle sobre diversas materias a fin de facilitar la implementación del Tratado de Libre Comercio –TLC entre Perú y EE.UU.

La norma ha establecido que bastará con la decisión del 50% de los comuneros empadronados con más de un año de antigüedad, para decidir la parcelación del territorio comunal, es decir para la individualización de la propiedad colectiva.

Asimismo, el Decreto Legislativo 1015 estableció que bastaría con el voto del 50% de los asistentes a la asamblea convocada para tal fin, para decidir sobre la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no posesionarios o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales.

En sus disposiciones transitorias el Decreto establece que las comunidades deberán adecuar sus estatutos a lo dispuesto por dicha norma, es decir que de manera directa y específica interviene en la forma de organización comunal para obligarlos a que adopten el nuevo régimen de transferencia de la propiedad comunal.

Esta norma ha sido cuestionada fuertemente por todas las organizaciones indígenas del Perú, así como por la población en su conjunto y diversos especialistas. La Defensoría del Pueblo interpuso una acción de Inconstitucionalidad contra dicha norma con fecha 30 de mayo del 2008. Los argumentos centrales de su demanda son:

- Que el Decreto ha sido emitido incumpliendo la obligación de consulta que tiene el Estado peruano por mandato del Convenio 169-OIT<sup>42</sup>.
- Que se atenta contra el derecho a la autonomía comunal, reconocido en el artículo 89° de la Constitución Política del Perú
- Que la protección de los territorios comunales mediante condiciones y límites para la disposición de los mismos está relacionada con el conjunto de los derechos de los pueblos indígenas
- Que la norma implica una modificación de derechos fundamentales reconocidos por la constitución (identidad cultural, propiedad comunal) y que los mismos no pueden ser regulados por Decreto Legislativos, toda vez que este tipo de normas (si bien tienen rango de ley) son de una naturaleza especial y extraordinaria, no pueden versar sobre derechos fundamentales, menos aun haciendo uso de facultades genéricas e imprecisas enmarcadas en los compromisos concretos que señala el acuerdo comercial entre ambos países.

Frente a la crítica generalizada de la opinión pública y las instituciones especializadas, el poder ejecutivo ha decidido modificar esta norma y con fecha 28 de junio aprobó el Decreto Legislativo 1073, mediante el cual se equiparan los porcentajes para la disposición del territorio. Es decir que con esta nueva norma, no se distingue entre la votación del 50% de los inscritos en el padrón para la parcelación del territorio comunal y el 50% de los asistentes a una asamblea para la disposición a favor de terceros. Con este nuevo marco legal, se podrá disponer del territorio en cualquier caso, con la votación del 50% de los comuneros empadronados con más un año de antigüedad.

Sin embargo, la norma insiste en flexibilizar las condiciones para la disposición del territorio comunal (reduciendo la votación requerida de los dos tercios del total a solo el 50%). Por ello se mantiene la vulneración del artículo 17, incisos 2 y 3 del Convenio 169-OIT.

## **2.6 Derecho a la utilización, administración y conservación de sus recursos.**

### *Artículo 15*

*1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos*

Denunciamos que la única política que ha desarrollado el Estado reconociendo prioridad en la administración, uso y aprovechamiento de los recursos para los pueblos indígenas, la política forestal, no cumple los objetivos propuestos en este artículo, toda vez que el Estado no hace ningún esfuerzo sostenido por garantizar dichas normas.

Según datos del INRENA, la superficie forestal peruana supera los 70 millones de hectáreas y más del 90% de estas se encuentra en los bosques húmedos tropicales de la amazonía. La tala exhaustiva es considerada por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), uno de los problemas más preocupantes en la amazonía peruana.

---

<sup>42</sup> Incorpora a esta obligación las condiciones establecidas por la Corte Interamericana en la sentencia de Saramaka vs Surinam, ya referida.

Hasta el año 2000 existió un régimen flexible que permitía a los pequeños extractores operar sobre superficies de hasta 1.000 hectáreas sin exigirles planes de manejo ambiental. Frente a ello, los grandes extractores adoptaron la política de subcontratar una gran cantidad de madereros para que ellos soliciten pequeñas concesiones sin planes de manejo. Se cubrió así la amazonía de pequeñas concesiones que arrasaron con las especies maderables de más fácil comercialización.

En el año 2000 se aprueba una nueva legislación (Ley 27308: “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”) con el fin de garantizar el manejo sostenible y la conservación de los recursos forestales. Se creó un sistema de concesiones forestales que establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo y Planes Operativos Anuales, autorizados por INRENA. También se creó una instancia de supervisión de los Recursos Forestales Maderables encargada de vigilar el cumplimiento de los contratos de concesión.

No obstante, el nuevo régimen no ha producido los resultados deseados. Más del 80% de la madera en el Perú es abastecida de manera ilícita, es decir que se extrae sin concesión alguna, en áreas no permitidas, afectando ANP, comunidades indígenas e incluso territorios de pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Los madereros ilegales aún son financiados por los habilitadores y su madera luego es comercializada como si fuera legal. Suelen actuar en grandes grupos y armados. Además han formado redes de corrupción que les permiten seguir operando.

La legislación ha creado diversas categorías en un esfuerzo por zonificar el territorio nacional. Entre estas:

- Bosques de Producción: Permanente o en Reserva
- Bosques para aprovechamiento futuro: Plantaciones forestales Bosques secundarios y Áreas de recuperación forestal
- Bosques en tierras de protección
- Áreas naturales protegidas
- Bosques en comunidades nativas y campesinas
- Bosques locales

El esquema protege de manera formal los derechos territoriales de los pueblos indígenas, ya que les otorga exclusividad en cuanto al manejo de los recursos forestales en sus bosques. Sin embargo, las comunidades no han contado con ningún acompañamiento técnico o económico de parte del estado para implementar este sistema, toda vez que las comunidades indígenas de la amazonía no cuentan con recursos para elaborar los planes de manejo y los planes operativos anuales que les exige la ley.

El resultado de esto ha sido que las comunidades sigan dependiendo de los empresarios madereros que los subcontratan para la explotación de madera, aun cuando asuman la titularidad jurídica de las concesiones forestales. Se incumple así con los artículo 2.1 2.2 b), 5c) y 15.1 del Convenio, toda vez que el estado no ha desarrollado esfuerzos suficientes para garantizar el adecuado acceso y participación indígena en torno al uso productivo de estos recursos naturales.

Además de esta falta de controles efectivos y medidas concretas que apoyen a los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos forestales, la irresponsabilidad estatal produce constantes superposiciones de concesiones a favor de terceros con territorios comunales. A manera de ilustración de esta problemática generalizada, presentamos el cuadro de superposiciones de la región Ucayali:

**SUPERPOSICION DE CONCESIONES FORESTALES Y COMUNIDADES INDIGENAS EN LA REGIÓN UCAYALI**

Nº	COMUNIDAD AFECTADA	CUENCA	DISTRITO	PROVINCIA	FUENTE
1	Chorinashi	Cohengua	Raymondi	Atalaya	ORAU/IBC
2	Nva Amazonia de Tomajao	Tamaya	Masisea	C Portillo	ORAU/IBC
3	Nueva California	Tamaya	Masisea	C Portillo	ORAU/IBC
4	Cametsari Quipatsi	Tamaya	Masisea	C Portillo	ORAU/IBC
5	Alto Tamaya	Tamaya	Masisea	C Portillo	ORAU/IBC
6	Jatitza	Ucayali	Tahuania	Atalaya	ORAU
7	Azuaya	Ucayali	Tahuania	Atalaya	ORAU
8	Betijay	Ucayali	Tahuania	Atalaya	ORAU
9	Santa Clara	Ucayali	Tahuania	Atalaya	ORAU
10	San Miguel de Chambira	Tamaya	Masisea	C Portillo	ORAU
11	Marical Caceres	Aguyatia	San alejandro	Padre Abad	ORAU/IBC
12	Yamino	Aguyatia	San alejandro	Padre Abad	ORAU
13	Sinchi Roca	Aguyatia	San alejandro	Padre Abad	ORAU/IBC
14	Puerto Nuevo	Aguyatia	San alejandro	Padre Abad	ORAU/IBC
15	Puerto Azul	Aguyatia	San alejandro	Padre Abad	ORAU/IBC
16	Uni Pacuyacu	Pachitea	Pozuzo	Puerto Inca	ORAU/IBC
17	Santa Martha	Pachitea	Pozuzo	Puerto Inca	ORAU/IBC
18	Parantari	Sheshea	Iparia	C Portillo	

**2.7 Derecho a la participación en los beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios**

**Artículo 15°**

*2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.*

*Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.*

Denunciamos que este mandato del Convenio es totalmente incumplido por el Estado peruano. Toda vez que no existe ninguna norma que formalice dicha participación de los Pueblos Indígenas en los beneficios que irrogan las actividades extractivas en sus territorios.

Las únicas disposiciones legales sobre la distribución de beneficios económicos generados por las industrias extractivas se relacionan con la distribución del Canon al interior de las propias instancias del Estado (Gobiernos Regionales y Locales), de acuerdo a criterios poblacionales y de realización de la actividad.

La legislación peruana establece que –en el caso de proyectos de hidrocarburos- las localidades de las cuales se extrae el recurso gas o petróleo, recibirán un 5% del total del Canon que sea distribuido a su respectivo gobierno regional. Sin embargo, esta distribución específica a favor de la localidad de la cual se extrae el recurso no está dirigida a los pueblos indígenas, sino a la respectiva municipalidad.

Lejos de promover este derecho, el gobierno ha optado por eliminar la única oportunidad que existía para las comunidades nativas y campesinas de negociar una relación económica sostenida entre con las empresas extractivas, mediante la aprobación del Decreto Legislativo 1064, artículo 8º, el cual elimina la negociación previa al establecimiento de las servidumbre mineras, petroleras, gasíferas y otras. De esta manera el Estado impondrá sus proyectos y establecerá unilateralmente la contraprestación que corresponda a la población por el uso de sus territorios.

Antes la Ley General de Minería<sup>43</sup> autorizaba a los concesionarios solicitar el establecimiento de servidumbres sobre terrenos superficiales de terceros que sean necesarias para la racional utilización de la concesión. El concesionario estaba obligado a pagar previamente una indemnización debidamente justipreciada al propietario del terreno o propietario sirviente. Si el propietario no acepta la propuesta de servidumbre, y transcurrido 30 días útiles desde la comunicación que hiciera el titular de la concesión al propietario del terreno superficial, el solicitante procede iniciar el uso de servidumbre.

El establecimiento de servidumbres para el transporte de hidrocarburos por ductos se rige por el Decreto Supremo N° 032-2004-EM que señala que si no se llegara a un convenio entre el propietario del suelo y el concesionario, el Ministerio de Energía y Minas podrá, a petición de éste último, constituir la servidumbre administrativa, determinando la indemnización que debe abonar el concesionario al propietario.

Esos procesos no han reconocido nunca el derecho a la consulta, ni el derecho a definir las prioridades de desarrollo ni el uso de los terrenos comunales de los pueblos indígenas y tampoco la participación en los beneficios del proyecto como tal. El marco anterior establecía entonces que el Estado puede imponer como última alternativa una indemnización y autorizar el ingreso de cualquier empresa a una comunidad, sin previo consentimiento.

Lo que se ha generado entonces es un retroceso aun mayor en torno a las condiciones de negociación de las comunidades.

## **2.8 El Derecho a la Propiedad y Uso de sus Tierras y Territorios**

### **Artículo 14**

*1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. ...*

*2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*

---

<sup>43</sup> Ley N° 26821, 03 de junio de 1992.

3. *Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*

En el Perú se ha desarrollado una regresión constante del derecho al territorio comunal desde 1993 y el actual gobierno ha iniciado medidas para liquidar dichos territorios mediante normas, políticas y prácticas diversas.

La Constitución Política de 1920 reconoció expresamente la existencia de las comunidades indígenas y declaró que la propiedad de sus tierras es imprescriptible. La Constitución de 1933 le agrega a esta propiedad el atributo de inembargable. En la Constitución de 1979 se estableció la propiedad comunal es inalienable, imprescriptible e inembargable.

La Constitución Política vigente contiene las siguientes disposiciones en relación a los derechos territoriales de las comunidades nativas y campesinas:

*Artículo 88. El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.*

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

Se puede apreciar que existe un reconocimiento expreso de la propiedad comunal (es decir, colectiva) sobre la tierra, aunque se le han quitado a esta propiedad las protecciones de “inembargable” e “inalienable” y se hace énfasis en el derecho a la libre disposición de las mismas.

En 1995, se aprobó la Ley N° 26505, mediante la cual se estableció formalmente la sujeción de la propiedad comunal a los proyectos mineros o energéticos que se superpongan con sus territorios, señalando la potestad del estado de intervenir para imponer la actividad a aquellas comunidades que no acepten negociar con las empresas concesionarias. En esta misma ley se aprobó una figura jurídica que permite a las comunidades campesinas de la costa disponer de sus territorios con la decisión de la mayoría de asistentes a una asamblea, aunque no representen a la mayoría de los comuneros.

Sin embargo, la posterior ratificación del estado peruano del Convenio 169-OIT y de la reciente Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas deben convertirse en el nuevo parámetro que organiza y orienta toda la legislación sobre la materia.

Denunciamos que el actual gobierno ha aprobado un conjunto de normas que vulneran el Derecho de Propiedad y Posesión de los territorios comunales.

En efecto, haciendo uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República, para que el ejecutivo legisle sobre diversas materias a fin de facilitar la implementación del Tratado de Libre Comercio –TLC entre Perú y EE.UU el Poder

Ejecutivo aprobó, entre otras, las siguientes normas que atentan contra los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas:

**Decreto Legislativo 1064:  
Régimen Jurídico para el Aprovechamiento de las Tierras de Uso Agrario**

Artículo 7.1: Establece que la propiedad indígena se subordina a la propiedad de terceros, amparada en títulos legítimamente obtenidos. Es decir, que contraviene expresamente lo dispuesto en el artículo 14.2 del Convenio 169-OIT, que señala la obligatoriedad de garantizar la propiedad indígena de manera efectiva y otorga derechos originarios a los pueblos indígenas en los territorios que habiten.

Cabe señalar que esta norma modifica el Decreto Ley N° 22175, relativo a Comunidades Nativas, en dicha norma se estableció que el estado otorgaba prevalencia a la propiedad comunal sobre los particulares que adquirieron legítimamente dichas tierras. El Estado asumía la obligación de indemnizar a los particulares y garantizaba la propiedad comunal<sup>44</sup>

Artículo 7.2: Establece que se pierde la propiedad comunal si el Estado a desarrollado obras públicas sobre la misma, salvo pacto en contrario con la misma comunidad

No establece la norma una figura de reconocimiento de la propiedad comunal y un procedimiento de reparación o indemnización por el uso de dicha propiedad para las obras públicas. Simplemente señala que no podrán considerarse dichas áreas dentro de la propiedad comunal.

Artículo 7.3: En este punto se establece la imposibilidad de revertir las decisiones sobre los territorios comunales que hubiesen sido parcelados o transferidos a terceros. Si bien presupone un acto de disposición por parte de la comunidad, es necesario leer esta norma junto con los Decretos Legislativos 1015 y 1073 ya mencionados, toda vez que por un lado se crean condiciones sumamente laxas para parcelar o transferir el territorio y con otra norma se consagra expresamente la imposibilidad de reconsiderar esas propiedades dentro del ámbito de la propiedad comunal

Artículo 7.5: Se subordina la propiedad comunal a la existencia de Asentamientos Humanos o Centros Poblados con existencia anterior al 31 de diciembre del 2004.

Esta norma implica que las comunidades campesinas y nativas pueden perder su propiedad por el hecho de que un grupo de personas se hayan asentado en ellas por menos de cuatro años e inicien la formalización de su situación jurídica constituyendo alguna de las figuras asociativas establecidas en la ley peruana (centro poblado, o asentamiento humano).

Es decir que el Estado le reconoce mejor derecho a quienes tienen menos de 4 años de posesión frente a los pueblos indígenas, preexistentes a los propios Estado que hoy habitan. Contraviene así todo el desarrollo jurídico, histórico y ético relativo a los pueblos indígenas.

---

<sup>44</sup> **Decreto Ley 22175, Artículo 12°.-** Serán incorporadas al dominio de las Comunidades Nativas las tierras ubicadas dentro del perímetro del territorio comunal delimitado en aplicación de lo dispuesto por el Art. 10° de la presente Ley y que hayan sido adjudicadas por el Estado a particulares, con posterioridad a la Constitución del Estado promulgada el 18 de Enero de 1920, quienes serán indemnizados por las mejoras útiles y necesarias, construcciones, instalaciones, plantaciones, maquinaria, equipos y ganado existente, que acrediten haber introducido en el predio. En caso que no hubiera acuerdo sobre la valorización, está será fijada por el Fuero Agrario.

Cabe precisar que esta figura implica no solo una desprotección de la propiedad comunal como una forma privilegiada y prevalente de propiedad. Incluso supone una abierta discriminación frente a la “propiedad civil”, es decir aquella que protege a cualquier ciudadano o persona jurídica.

El Código Civil peruano establece que la pérdida de la propiedad a causa de la prescripción adquisitiva a favor de un tercero opera a los 10 años de la ocupación pacífica y pública de ese tercero. En este caso se está creando una posibilidad de perder el derecho de propiedad en un plazo menor a los cuatro años.

Artículo 8.1: Se establece aquí que los territorios comunales quedan sujetos a todas las servidumbres ordinarias de paso y todas las que requiera el Estado para efectos viales y para el desarrollo de proyectos mineros, hidrocarburíferos, energéticos, de irrigación y demás que considere el estado.

En esta disposición se ha eliminado la obligación de las empresas concesionarias a negociar las condiciones de la servidumbre con las comunidades, derogando la Ley 26505.

**Decreto Legislativo 994:  
Promueve la Inversión Privada en proyectos de Irrigación, para la Ampliación de la Frontera Agrícola**

Artículo 3<sup>o</sup><sup>45</sup>: Arroga la propiedad de todas las tierras eriazas al Estado y establece como excepciones sólo a aquellas sobre las cuales las comunidades campesinas y nativas cuenten con título de propiedad.

Es decir que una gran cantidad de comunidades que no cuentan con estos títulos, pero poseen ancestralmente dichos territorios, se podrían ver afectadas por los proyectos de irrigación promovidos mediante esta norma.

Cabe informar a la Comisión que el artículo 12 del Decreto Legislativo 994 establece un proceso de desalojo sumario (en solo tres días) contra todos aquellos que se encuentren “invadiendo” o “usurpando” las áreas destinadas a proyectos de irrigación y el inicio de procesos penales contra dichas personas. Con esta norma se podría llegar al absurdo de que las comunidades no tituladas se vean invadidas, desalojadas e incluso denunciadas penalmente por el solo hecho de no contar con un título de propiedad sobre sus tierras.

Sobre este particular conviene recordar que el Convenio 169 establece con claridad la protección de la propiedad y de la ocupación tradicional de los territorios indígenas. La Comisión se lo ha expresado al Estado peruano en sus observaciones del año 2005: *“La Comisión subraya que el artículo 14 del Convenio protege no solo a tierras sobre las cuales los pueblos interesados ya tienen título de propiedad, sino también a las tierras que tradicionalmente ocupan.”*

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al caso de la Comunidad Awas Tigni vs Nicaragua. En esta sentencia se establece que los Pueblos Indígenas tienen el derecho colectivo a la propiedad de las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente y que este derecho

---

<sup>45</sup> Modificado por la quinta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 1064, originalmente exigía títulos comunales inscritos en los registros públicos, pese a que el sistema registral peruano es declarativo no constitutivo de derechos.

se fundamenta en las leyes consuetudinarias de los propios Pueblos Indígenas, y existe independientemente si cuentan o no con el título del Estado sobre sus tierras.

**Decreto Legislativo 1089:**

**Establece Régimen temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales**

En esta norma se establece un período extraordinario de 04 años para que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, de manera progresiva y según sus propias prioridades, realice la formalización de las tierras eriazas y predios rústicos a nivel nacional.

No se han exceptuado de sus atribuciones las tierras de propiedad de las Comunidades Campesinas y Nativas. Por el Contrario, COFOPRI ha asumido las competencias del Programa Especial de Titulación de Tierras, sobre el cual ha informado el Estado peruano a la Comisión en su Informe del año 2004. Cabe anotar que el proceso de titulación de tierras indígenas en el Perú es sumamente engorroso, con casi treinta momentos o actos procesales, que conllevan demoras de varios años. Incluso ha sido materia de crítica por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH<sup>46</sup> por la cantidad de obstáculos que presentan a las comunidades. No resultaría aceptable que se cuestionen o modifiquen los títulos comunales ya otorgados.

La norma otorga facultades genéricas a COFOPRI para definir los procesos de titulación en el ámbito rural. El antecedente de esta norma es el Proyecto de Ley 1770 del Poder Ejecutivo, en el cual expresamente le señalaban facultades para: modificar linderos, declarar propiedad, revertir cualquier tipo de tierra rural a favor del estado, corregir planos y hacer prevalecer sus decisiones sobre cualquier entidad que haya registrado previamente dichas propiedades.

Si bien estas facultades tan amplias no han sido detalladas en el texto de este Decreto Legislativo, cabe alertar a la Comisión sobre la futura aprobación del Reglamento de esta norma (en un plazo de 60 días contados desde el 28 de junio del 2008); manifestamos nuestra desconfianza frente al Estado en torno a este “régimen extraordinario”, el mismo que está respaldado por el Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo – BID en torno al Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT-III)

En base a este proyecto, el gobierno ha puesto en marcha una serie de programas de titulación al interior de los territorios comunales, estableciendo como prioridad la titulación individual de los posesionarios. Estos programas son financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entidad ante la que se denunciaron las implicancias de los proyectos de PTR, a cargo en el pasado del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) y actualmente del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

La tercera fase del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras, desarrollado con el apoyo de \$10 millones del Banco Interamericano de Desarrollo, con una duración de 5 años desde el 2008 al 2012. Tiene como objetivo explícito la “consolidación del mercado de tierras rurales, de modo que funcione de forma ágil y transparente y que promueva el uso eficiente de la tierra”<sup>47</sup>. Con el objetivo de promover el mercado de

---

<sup>46</sup> Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. CIDH, 2000

<sup>47</sup> Ficha de Perfil de Proyecto, BID, sección 2.6 [www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=1115016](http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=1115016)

tierras, muestra otra vez el énfasis hacia la titulación individual y la falta de importancia dada a la seguridad jurídica de las tierras comunales.

Además, en el proyecto solamente se contempla la titulación de 100 comunidades nativas de las 237 pendientes a titular y de 270 de las comunidades campesinas, lo cual resultará en un proceso demasiado lento para la titulación de todas las comunidades que faltan. Por ejemplo, para el año 2008 COFOPRI-Ayacucho se tiene proyectada la titulación de 11 comunidades campesinas, pero faltando 196 por titular, nos llevaría a terminar el proceso en 18 años, aproximadamente.

En el contexto del PTRT III se elaborará un “estudio de titulación individual dentro de comunidades campesinas”,<sup>48</sup> enfocado en 10 departamentos del país: Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lima, Piura, Puno, Tacna. El objetivo es “realizar un diagnóstico sobre la problemática de las formas de propiedad, tenencia, uso de la tierra y relaciones interpersonales y familiares existentes al interior de las comunidades campesinas, que posibilite establecer con objetividad la necesidad de proyectar estrategias y políticas y sustentar normas legales adecuadas para la titulación individual dentro de dichas organizaciones”.

El enfoque parte de asumir que la titulación individual es la solución a la problemática agraria y una respuesta a las reales preocupaciones de las comunidades, en lugar de rescatar las formas propias de manejo de las tierras y recursos que durante siglos han permitido la existencia de los pueblos y la conservación de la biodiversidad que existen en sus territorios. Tampoco realiza un estudio de los impactos sociales y culturales de la parcelación de la tierra comunitaria.

Las organizaciones indígenas campesinas (CONACAMI, CNA, CCP, CUNARC, ANAMEBI, AIDSESP) presentaron sus quejas ante las oficinas del BID en Lima. Los funcionarios de esa institución se comprometieron a no financiar más programas de titulación individual en territorios comunales, sólo aquellos que se refieran a la titulación de las propias comunidades. **(ANEXO 9)**

Del mismo modo, se presentó un pedido ante la oficina de la OEA en Lima para que ese organismo internacional nombre a un relator especial que verifique el respeto de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas campesinos. La representante de la OEA en el Perú se comprometió a gestionar el pedido de las organizaciones, además de enviar un escrito al gobierno peruano, poniendo en conocimiento el reclamo de las comunidades.

### **Ausencia del Estado**

En cuanto a acciones para solucionar las reivindicaciones de tierras por parte de los pueblos indígenas, se puede apreciar una ausencia total del Estado, debido a falta de institucionalidad, deficiencias normativas pero también por ausencia de una voluntad política; así queda demostrado en el caso de la Comunidad Nativa Catungo Quemperi, distrito de Río Tambo, provincia de Satipo. La comunidad se queja de la presencia de invasiones colonas, denominada “Nueva Fortaleza”, dentro de sus territorios. Según sus informes,<sup>49</sup> han ingresado 60 familias sin su permiso, cruzando desde la comunidad de Gran Shinongari, región Apurímac, quienes estarían sembrando coca en grandes cantidades. La comunidad tomó conocimiento de esa situación durante la realización de la delimitación de sus territorios.

---

<sup>48</sup> Documento de Trabajo, Hoja de Instrucciones para apoyo a consultora ESAN encargada de realizar el “estudio de titulación individual dentro de las comunidades campesinas”.

<sup>49</sup> Informe no. 25-2007-P-CARE/RBM, 13 diciembre 2007

Se ha denunciado la situación ante la oficina de DINANDRO (Dirección Nacional Anti Drogas), Mazamari,<sup>50</sup> pero hasta ahora no se ha recibido ninguna respuesta del Estado. Eso caso muestra el abandono en el que viven muchas comunidades, y la falta de acción del Estado para salvaguardar su seguridad territorial.

## **2.9 Reconocimiento y protección de las formas tradicionales de mantener y transmitir la propiedad, el uso y la posesión del territorio**

### **Artículo 17**

*1 Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.*

Denunciamos que los Decretos Legislativos 1015 y 1073 vulneran el derecho a la propiedad indígena y en específico a las formas de transmisión, uso y posesión de dicha propiedad.

Según hemos reseñado en el acápite sobre derecho a la consulta, estas normas reducen los márgenes de protección del espacio comunal frente a la decisión individual de sus miembros y frente a los intereses de terceros. De esta manera se vulnera el derecho al territorio y en particular se promueven nuevas formas de enajenación del territorio que no respetan las modalidades tradicionales.

Así también, estas normas obligan a las comunidades a modificar sus estatutos comunales en función de sus objetivos de dicha norma, es decir obligan a flexibilizar las formas de disposición del territorio interviniendo directamente con la autonomía comunal respaldada por el artículo 89° de la Constitución del Perú.

Ambos Decretos hacen parte de un progresivo desmantelamiento de las protecciones jurídicas en torno a los territorios comunales. Plantea “regularizar” el derecho de propiedad comunal como si este derecho fuera irregular por el hecho de mantenerse de manera colectiva, siendo que es esta su esencia especial reconocida por la Constitución e incluso por el Código Civil.<sup>51</sup>

Queremos informar al CEARC que la práctica comunal habitual en las Comunidades Campesinas es distribuir parcelas que “son de posesión” exclusiva de cada comunero, con obligación de trabajarlas o en caso contrario revierten al espacio común. En las Comunidades Nativas esa situación es excepcional siendo lo normal mantener la totalidad del territorio bajo el régimen común, con una normativa interna muy diversa pero casi siempre flexible, de tal manera que no existe una vinculación perdurable entre un individuo y un determinado espacio del territorio comunal. Las mismas características de los suelos amazónicos impiden que esa posibilidad funcione dada la efímera fertilidad de los suelos.

Advertimos también que estas normas señalan la posibilidad de que tomen las decisiones todos los comuneros “poseionarios por más de un año” por acuerdo de asamblea de solo el 50%. En las Comunidades Nativas existen en las últimas décadas colonos que se convierten en comuneros por matrimonio que podrían perfectamente unirse para reclamar sus propiedades al amparo de la norma. Otros comuneros indígenas con intereses propios y/o contrarios a la comunidad podrían tener interés en migrar y vender las parcelas que vienen ocupando con más de un año. Podrían

---

<sup>50</sup> Oficio no. 165-2007-P-CARE/RBM, 13 diciembre 2007

<sup>51</sup> Artículo 136°.

generarse procesos de individualización de la propiedad comunal con una facilidad extrema.

## **2.10 Protección especial de los pueblos en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial**

### **Artículo 14**

*1 . Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*

### **Artículo 16**

*1 . A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.*

### **Artículo 18**

*La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.*

Los pueblos indígenas aislados o en contacto inicial han sido reconocidos en diversas declaraciones y normas del Estado peruano; así por ejemplo, en el Decreto Supremo 015-2001, que aprobó el Plan de Acciones Prioritarias para los pueblos indígenas; en la Ley de Creación del INDEPA y su reglamento y en la Ley 28736. También el Ministerio de Salud mediante el ASIS para la población Nanty y la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial N° 101, han reconocido el grado de vulnerabilidad en cuanto a la vida, la salud y la identidad que sufren estos pueblos. Ellos no cuentan con defensas inmunológicas frente a una serie de enfermedades comunes para la sociedad mestiza (gripes, diarreas, etc.) por lo que, el contacto con foráneos, o la sola presencia de extraños en sus territorios, pueden ocasionar epidemias que ponen en riesgo la vida de todo un grupo. Dado que subsisten exclusivamente de los recursos del bosque debe preverse de forma especial la contaminación de sus territorios y la alteración de sus ciclos de caza o de sus patrones de rotación.

Si bien en mayo del 2006 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28736, que establece un régimen de protección que reconoce los derechos de estos pueblos, existen una serie de vacíos e inconsistencias en la norma:

- 1 Permite la realización de actividades extractivas dentro de los territorios demarcados para los pueblos en aislamiento. En el momento actual, estas actividades son la principal amenaza para la vida de los pueblos aislados.
- 2 Es contrario al Convenio 169, señalando que los pueblos que habitan ancestralmente en sus territorios simplemente “se encuentran en posesión de un área de tierra”, sin reconocerles ninguna condición especial como pueblos originarios, propietarios colectivos de dichos territorios.
- 3 Somete la creación de reservas indígenas a procedimientos sumamente engorrosos y -lo que es peor- pretende aplicar esos procedimientos a las reservas ya creadas con anterioridad.
- 4 No establece responsabilidades ni límites específicos para las entidades estatales vinculadas al problema.

- 5 No contempla ninguna sanción para quienes incumplan con el mandato de proteger a los pueblos aislados o en contacto inicial.

Más allá de estas falencias e inconsistencias, debemos señalar a la Comisión que el Régimen de Protección creado por esta ley nunca ha funcionado, en los dos años transcurridos, INDEPA no ha creado una sola Reserva nueva para los Pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial, ni ha desarrollado acciones concretas para la defensa de los derechos de estos pueblos.

Las reservas territoriales actualmente establecidas por el Estado peruano se crearon al amparo de la segunda Disposición Transitoria de la Ley de Comunidades Nativas, gracias a un trabajo sostenido de las organizaciones indígenas y sus aliados.

RESERVA	NORMA DE CREACIÓN	FECHA	DEPARTAMENTO
Reserva Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Decreto Supremo N° 028-2003-AG	25/07/2003	Cuzco y Ucayali
Reserva Murunahua	Resolución Directoral Sectorial N° 453-99-CTAR-UCAYALI-DRSA	24/09/1999	Ucayali
Reserva Mashco-Piro	Resolución Directoral Regional N° 190-97-CTARU/DRA	01/04/1997	Ucayali
Reserva Isconahua	Resolución Directoral Regional N° 201-98 CETARU/DGRA-OAJ-T	11/06/1998	Ucayali
Reserva para pueblos indígenas en aislamiento de Madre de Dios	Resolución Ministerial N° 427-2002-AG	22/04/2002	Madre de Dios

Las organizaciones indígenas, articuladas en AIDESEP, consolidado cinco propuestas de nuevas Reservas Territoriales; hasta el momento de culminación del informe no se demuestra voluntad política para reconocerlas:

PROPUESTA	PUEBLOS QUE PROTEGE	DEPARTAMENTO
Reserva Kapanawa	Kapanawa y probablemente Isconahua	Loreto
Reserva Cashibo Cacataibo	Cacataibo	Ucayali y Junin
Reserva Yavari Tapiche	Kapanawa y probablemente Matsés	Loreto
Reserva Yavari Mirim	No se conocen	Loreto
Reserva Napo-Tigre	Taromenane, Pananujuri, Iquitos-Cahuarano	Loreto

#### **ANEXO 10: Mapa de reservas territoriales**

#### **ANEXO 11: Notas de Prensa sobre los Indígenas en Aislamiento Avistados en el Yurua (Frontera con Brasil).**

## 2.11 Derecho al Desarrollo y Políticas Agrarias para los Pueblos Indígenas

### **Artículo 19**

*Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:*

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;*
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.*

Denunciamos que el actual gobierno del Perú no ha desarrollado ninguna política agraria que promueva o tan siquiera incluya a las comunidades en sus propuestas de modernización y desarrollo.

Como queda demostrado en el artículo del Presidente Alan García “El Síndrome del Perro del Hortelano” (ANEXO...), la visión de modernidad oficial en lo referido al agro, excluye y agrede la identidad colectiva, promoviendo en su reemplazo la gran industria agrícola en manos de grandes capitales.

No se han establecido políticas agrarias tendientes a reforzar la territorialidad comunal, por el contrario está forma de propiedad, a pesar de tener respaldo constitucional, es completamente ignorada en el **Decreto Legislativo 1020 “Ley para la Promoción de la Organización de los Productores Agrarios y la Consolidación de la Propiedad Rural para el Crédito Agrario”**.

En efecto, el Decreto Legislativo 1020 establece nuevas formas asociativas en el campo (EAA, Entidad Asociativa Agraria) y nuevas “unidades productivas sostenibles” (UPS). La visión de desarrollo que promueve para el campo es la de los productores individuales que pueden asociarse; pero no se concibe ya en los proyectos del Estado la propiedad comunal como una realidad a atender y respaldar.

Así también denunciamos una regresión en la implementación del Derecho a la asignación de tierras adicionales dispuesta en el inciso a) del artículo 19 del Convenio 169-OIT

Si bien se ha reconocido el derecho a la asignación de tierras adicionales en el **Decreto Legislativo 1064, Artículo 5.2**, se le han establecido una serie de condicionantes a esta asignación que tornan en imposible la concreción del derecho. Estas condicionantes están establecidas en la legislación precedente sobre comunidades campesinas y nativas:

Así se señala en dicho artículo que la asignación de nuevas tierras a las comunidades que no las posean suficientemente no deberá:

- afectar la propiedad de particulares
- afectar la propiedad del Estado (que se arroga la propiedad de todas las tierras eriazas o que estén produciendo)
- afectar la propiedad de otras comunidades

De manera tal que no resulta viable el otorgamiento de nuevas tierras, porque se han proscrito todas las posibilidades existentes para obtenerlas.

## 2.12 Derecho a la Salud

### Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

En el año 2001, el Ministerio de Salud creó, mediante Resolución Ministerial 192-2004, una Comisión Nacional de Salud Indígena y Amazónica; encargada de elaborar un Plan Integral de Salud, para ser implementado en cada uno de los departamentos amazónicos, en coordinación directa con los pueblos indígenas. Asimismo, se ha creado una instancia especializada con perspectiva intercultural, el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), encargado de diseñar las políticas y promover su implementación a través de las diversas instancias del Ministerio.

Es así que en el año 2004 se aprueba la “Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas”, con el fin de promover, coordinar y monitorear acciones concretas que permitan disminuir la brecha sanitaria de los pueblos indígenas, acercando el valor de sus indicadores a los existentes en el nivel nacional o regional. Entre los elementos más importantes de esta propuesta, cabe desatacar los siguientes:

- Propone adecuar el sistema de salud a la cultura indígena
- Busca ampliar la oferta de salud para las poblaciones excluidas
- Fortalece los servicios de salud con recursos humanos, logísticas y financieros
- Refuerza el trabajo comunitario
- Implementa acciones para proteger el medio ambiente
- Desarrolla un sistema de monitoreo y vigilancia.

La línea de base es un problema generalizado para cualquier esfuerzo de construcción de políticas a favor de la salud indígena. Los registros estatales están organizados por criterios geográficos, más no étnicos. En el año 2003, el Ministerio de Salud, a través de la Oficina General de Epidemiología (OGE), ha realizado un primer Análisis Integral de la Situación de la Salud (ASIS) de los pueblos indígenas amazónicos. Esto fue posible gracias al trabajo de incidencia de la organización indígena nacional de los pueblos amazónicos (AIDSEEP). Posteriormente se han realizado otros ASIS para pueblos específicos: ASIS shipibo-conibo, ASIS nanty (pueblo en reciente contacto, afectado por la presencia del proyecto Camisea) y ASIS Achuar. Estos documentos constituyen un esfuerzo importante de diagnóstico intercultural de la salud indígena.

Sin embargo no han sido utilizados como elemento de transformación efectiva en los centros de salud vinculados a los pueblos indígenas, y no se está cumpliendo con los requisitos dentro del Artículo 25 del Convenio 169 de la OIT. Las deficiencias y recomendaciones para el Estado para las Comunidades Nativas se pueden apreciar

en el Informe N° 134 (2008) de la Defensoría del Pueblo, “La salud de las Comunidades Nativas: un reto para el Estado<sup>52</sup>”:

*“19. La política de salud intercultural en el Sector Salud ha sentado las bases para un progresivo cambio de paradigma en la medicina. Sin embargo, su implementación se desarrolla con una débil articulación con el Centro Nacional de Salud Intercultural. Además, este órgano especializado en la materia carece de funciones normativas y capacidad para dirigir e incorporar el enfoque intercultural en la política integral de salud.*

*20. La Estrategia Sanitaria de los Pueblos Indígenas es un instrumento que tiene como objetivo adecuar la prestación del servicio de salud con un enfoque intercultural, en consideración a la diversidad de los grupos étnicos que atiende. En la actualidad está a cargo del Centro Nacional de Salud Intercultural. Sin embargo, esta estrategia no es conocida por el personal de los establecimientos de salud en las comunidades nativas, lo cual resta eficacia al cumplimiento de sus objetivos.*

*21. En el Perú, si bien existen algunas iniciativas específicas, el Estado carece de una política de formación de los profesionales en salud intercultural. Por el contrario, todavía predomina ampliamente el enfoque biomédico en los centros de formación de profesionales de la salud.*

*22. El Estado no logra cumplir con su obligación de garantizar la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuación cultural del servicio a la población de las comunidades nativas.”*

## **2.13 Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe**

### *Artículo 27*

*1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.*

*2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.*

*3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.*

### *Artículo 28*

*1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.*

*2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.*

*3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.*

---

<sup>52</sup> Dicho informe se puede encontrar en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB), se encuentra expresamente reconocida como derecho en el Art. 17 de la Constitución, el mismo que ha sido desarrollado mediante la Ley N° 27818. En esta norma se especifica la obligación estatal de adecuar sus programas educativos en función de cada una de las zonas donde se encuentren los pueblos indígenas y asimismo consagra la diversidad cultural como un valor que debe ser protegido y promovido por el Estado.

La Constitución afirma que “toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación, que todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete”.<sup>53</sup>

La Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de Lenguas Aborígenes<sup>54</sup> tiene por objeto reconocer como idiomas oficiales, en las zonas donde predominen, además del castellano, el quechua y el aymara, las lenguas aborígenes consideradas en el Mapa del “Patrimonio Lingüístico y Cultural del Perú, Familias Lingüísticas y Lenguas Peruanas” y declarar de interés nacional su preservación, fomento y difusión.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>55</sup>, señala entre las funciones del Gobierno Regional, promover permanentemente el uso de las lenguas originarias de la región.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento legal, no ha logrado reflejarse en prácticas concretas el respeto al derecho al uso de idiomas nativos; presentándose, en muchos casos incluso, una negación, sobre todo al derecho a expresarse en la lengua originaria materna (artículo 28.3 del Convenio 169). En el propio Congreso de la República, hay sectores que rechazan el uso del quechua en los debates parlamentarios. Más aún, en el año 2006 se prohibió juramentar a dos congresistas quechuas en su propia lengua<sup>56</sup>.

También en la Ley General de Educación, Ley N° 28044, se establecen los objetivos de esta política de educación intercultural:

- Promover la valoración y el enriquecimiento de la propia cultura, el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas y de otras comunidades nacionales y extranjeras.
- Garantizar el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras.
- Determinar la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran, como el castellano.
- Asegurar la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación para formar equipos capaces de asumir progresivamente la gestión de dichos programas.
- Preservar las lenguas de los pueblos indígenas y promover su desarrollo y práctica.

El sistema educativo peruano considera en edad escolar a la población comprendida entre los 6 y los 17 años, lo cual implica haber culminado 11 años de educación formal.

---

<sup>53</sup> Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 2.19.

<sup>54</sup> Ley N° 28106, 21 de noviembre de 2003.

<sup>55</sup> Ley N° 27867, 18 de noviembre de 2002.

<sup>56</sup> Se negó el derecho a los Congresistas Hilaria Supa y María Sumire, 25 de julio de 2006.

Las características de la incorporación de la población indígena al sistema educativo no se acercan a los parámetros señalados. De la población en edad escolar en las comunidades indígenas, el 67% se encuentra en algún grado de primaria, (68% de este grupo son hombres y 66% mujeres), mientras que sólo 7% logra acceder al nivel secundario, y 26% se encuentra fuera del sistema educativo. Las posibilidades de la población indígena de culminar los 11 años de educación formal son escasas.

La participación de este grupo poblacional en actividades productivas familiares influye también en su incorporación a la vida escolar fuera de la edad requerida, en el bajo rendimiento académico y en la posterior deserción de las aulas.

Distinguidos por sexo, la participación de la población indígena en la vida escolar revela que los problemas de repitencia, ausentismo y deserción escolar se agudizan en el caso de las niñas y las adolescentes. En los diferentes niveles educativos la participación de la mujer es menor, salvo las que se encuentran sin nivel y pre-escolar en donde supera a los varones (29% frente a 24%).

Esas cifras muestran que el Estado peruano no está garantizando los derechos del Convenio 169, sobre todo el derecho de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la población (Artículo 26).

### **Evaluación Magisterial**

El actual gobierno ha realizado un proceso de evaluación docente que supuestamente hace parte conjunto de iniciativas tendientes a la modernización de la educación peruana, sin embargo no se han desarrollado otras medidas estratégicas que permitan apreciar una visión realmente transformadora del sistema educativo.

Sin embargo, la política del Ministerio de Educación en cuanto a la educación superior no ha respetado la educación intercultural bilingüe. Los exámenes para ingresar a los institutos pedagógicos no se han elaborado tomando en cuenta las diferencias culturales ni han valorado en el puntaje los saberes interculturales de los profesores indígenas. Como resultado se ha eliminado la participación indígena en estos centros de instrucción y han vulnerado el derecho para los niños a aprender en su propia lengua, además de lograr a dominar el castellano (Artículo 28).

El examen único fue elaborado de manera homogénea y centralista por el Ministerio de Educación y las pruebas se hicieron en ciudades a dónde no pudieron llegar cientos de postulantes indígenas por no contar con los recursos y el tiempo necesario. Fueron casi 15,000 postulantes a nivel nacional y solamente 525 superaron la nota mínima establecida por el Ministerio de Educación (el 3.5%).

La política del gobierno central significó una intromisión en el proceso de admisión convocado en octubre 2006 por el Instituto Superior Pedagógico de Loreto (ISPPL) y por el programa Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana (FORMABIAP), que desde hace dos décadas ha formado maestros bilingües que cubren más de diez lenguas amazónicas.

Por esta razón, las organizaciones indígenas y diversas instituciones aliadas, dirigieron una solicitud al Ministro de Educación a fin de que reconsidere el proceso de admisión para los postulantes al ISPPL-FORMABIAP.

### III CASOS EMBLEMÁTICOS

#### 3.1 Proyecto Minero Río Blanco:

**Se pretende imponer un modelo de desarrollo minero en contra de la decisión de comunidades indígenas y de la población en general.**

El Proyecto Minero *Río Blanco*<sup>57</sup> se ubica en el rincón nor-este de la región de Piura, en las provincias de Huancabamba y Ayabaca, a 50 metros de la frontera con el Ecuador. Después de cambiar varias veces de titular, el proyecto minero actualmente está en manos de la empresa Río Blanco Copper S.A.<sup>58</sup>, la misma que pertenece a la empresa inglesa Monterrico Metals y cuyo principal accionista es el Consorcio Zijin de China, con el 79.9% de las acciones de esta empresa.

El Proyecto Río Blanco busca explotar un yacimiento de cobre, mediante tajo abierto simple y por flotación. Se espera una producción de 10 millones de toneladas de mineral al año y una producción de 100,000 toneladas de cobre concentrado por año. El proyecto tendría una duración de 32 años.

#### Inicio de los problemas

En junio de 2003, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) emite el Decreto Supremo No. 023-2003-EM, mediante el cual se declaró de necesidad pública e interés nacional el Proyecto Minero Río Blanco. Posteriormente, en noviembre del año 2003, el MINEM autorizó el inicio de las actividades de exploración para el Proyecto Minero *Río Blanco*<sup>59</sup>, por una extensión de 6,472 hectáreas en las tierras de las comunidades campesinas de Yanta (Ayabaca) y Segunda y Cajas (Huancabamba). Además, la concesión minera se encuentra en las nacientes de las cuencas altas del río Chinchipe, en una región de páramos y bosques de neblina, que son zonas captadores de agua y fuente de biodiversidad única y exclusiva de la zona. Debido a que la empresa minera no contaba con una autorización por parte de estas comunidades para poder operar en sus tierras, de acuerdo con lo previsto por la legislación nacional referido a la disposición de tierras comunales<sup>60</sup>, y a la fuerte preocupación de los comuneros por los posibles impactos de las actividades mineras para la agricultura, se realizan varias protestas donde las comunidades denuncian públicamente al Estado peruano y a la empresa minera.

#### Incremento de tensiones

Los años 2004 y 2005 se caracterizan por las fuertes protestas locales en contra del Proyecto Río Blanco a través de los diferentes Frentes de Defensa, Comité de Defensa del Medio Ambiente, Rondas Urbanas y Campesinas, los cuales mantienen firme su postura de permitir la explotación minera en la zona. En dos ocasiones las marchas hacia el campamento minero están reprimidas por las fuerzas de seguridad del estado, provocando el muerte de dos comuneros y el enjuiciamiento de unos 140 dirigentes campesinos. La violencia motiva la necesidad de aplicar una nueva

---

<sup>57</sup> El proyecto minero Río Blanco anteriormente fue conocido como Proyecto Majaz, nombre que fue cambiado a finales del año 2007.

<sup>58</sup> El nombre de la empresa minería hasta finales de 2007 era Minera Majaz".

<sup>59</sup> El 28 de noviembre de 2003, se emitió la Resolución Ministerial N° 478-2003- EM/DGAA mediante la cual el MINEM aprobó la evaluación ambiental del Proyecto Minero Río Blanco y se habilitó a la empresa a realizar las actividades de exploración y su EIA entre Nov. de 2003 y Nov. de 2006.

<sup>60</sup> Art. 11 de la Ley 26505 que señalaba que "Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad". El Estado peruano no realizó observación alguna al respecto, lo que constituye una omisión, pese a que en las actas no se hace referencia al quórum previsto por la legislación nacional.

estrategia, y en el 2005, con el apoyo de varios ONGs e instituciones de la Red Muqui<sup>61</sup>, se conforma el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP). Esta alianza promovió otras formas de protesta, como la queja ante la Defensoría del Pueblo a finales de 2005 por la apropiación ilegal de las tierras comunales por parte de la empresa minera y, posteriormente, denuncias judiciales por usurpación de tierras y la organización de la consulta vecinal, ambos en el 2007.

Mientras el caso empieza a generar mucha atención de los distintos medios de comunicación al nivel nacional e internacional, los Ministerios de Energía y Minas (MINEM) y del Interior (MININTER), y la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), convocan en septiembre de 2005 a los actores regionales y las organizaciones que los acompañan, abriendo un espacio de dialogo para evitar más enfrentamientos violentos y para tomar en consideración, por primera vez, los puntos de vista de las comunidades campesinas. Sin embargo, el dialogo se suspenda en mayo de 2006 cuando el MINEM toma la decisión unilateral de retirarse, debido al cambio de gobierno en julio próximo y la falta de voluntad política para resolver las demandas de las comunidades. Poco después la Defensoría del Pueblo emite un informe en que se pronuncia sobre la base legal de la presencia de la empresa minera en las tierras comunales, concluyendo que el MINEM había cometido cuatro faltas al otorgar permiso a la empresa para iniciar sus actividades mineras, entre ellos la falta de obtener la aprobación de dos terceras partes de la asamblea comunal para poder realizar exploraciones que involucren el grado de modificación del paisaje previsto por la exploración del Proyecto Río Blanco y que su presencia en las tierras de las comunidades campesinas, por lo tanto, es ilegal<sup>62</sup>.

### La Consulta Vecinal

La falta de la voluntad de iniciar un dialogo serio por parte del MINEM, combinado con los avances de la empresa minera en los trabajos de exploración y sus campañas publicitarias en las comunidades campesinas, hizo que las comunidades recurran al poder estatal más cercano, a los gobiernos locales, para solicitarles el uso del mecanismo de participación ciudadana, a fin de consultar a la población sobre el desarrollo de actividades mineras en los territorios bajo su jurisdicción.

Aparte de ser una disposición fundamental y transversal en el Convenio 169, la participación y consulta en el Perú también es un derecho reconocido por la Constitución y las leyes nacionales, y faculta a las municipalidades para que a través de ordenanzas municipales creen los mecanismos adecuados para su ejercicio y sobre los temas de su competencia, como los procesos del desarrollo y la protección del medio ambiente. Consecuentemente los representantes de las comunidades campesinas de Yanta y de Segunda y Cajas a partir de febrero de 2007, mediante los Acuerdos de la Asamblea General de sus comunidades, solicitaron a los alcaldes distritales de Pacaipampa y Ayabaca (ambos en la provincia de Ayabaca) y de El Carmen de la Frontera (en la provincia de Huancabamba) que se convoque a Consulta Vecinal con el fin de que los vecinos de los distritos decidan sobre la realización de actividades mineras.<sup>63</sup> En ese sentido, con fecha 30 de marzo del 2007 la Municipalidad Distrital de Pacaipampa emitió la Ordenanza Municipal Nro. 002-MDP-A; con fecha 18 de abril del 2007, la Municipalidad Provincial de Ayabaca emitió la

---

<sup>61</sup> La Red Muqui está compuesta por unas 20 instituciones peruanas que buscan promover el desarrollo sostenible, así como la defensa de los derechos de las comunidades y poblaciones en áreas de influencia minera. Para más información, vea: <http://www.muqui.org/>

<sup>62</sup> Defensoría del Pueblo, Informe N° 001 - 2006/ASPMA-MA, Noviembre de 2006.

<sup>63</sup> La comunidad campesina de Yanta se encuentra en el distrito de Ayabaca; la comunidad campesina de Segunda y Cajas se encuentra en el distrito de El Carmen de la Frontera; el distrito de Pacaipampa decidió incluirse en la Consulta Vecinal, por encontrarse en la zona de influencia minera.

Ordenanza Municipal Nro. 003-2007-GLM-PFA; y, con fecha 18 de abril del 2007, la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera emitió la Ordenanza Municipal Nro. 001- 2007-MEDCF/A, por las que “establecen la consulta vecinal como mecanismo de participación ciudadana” en los ámbitos distritales de su jurisdicción con el “objeto (de) recoger la opinión de la ciudadanía respecto a los asuntos de interés público, tales como los relativos a la planificación del desarrollo, seguridad y medio ambiente”.

Después unos meses de preparación, la Consulta Vecinal al final se efectuó de forma pacífica el 16 de septiembre de 2007 y tuvo como resultado una participación 18,017 personas, siendo el 57.4% del total de electores/as de estos tres distritos, de las cuales 95% votó en contra de la minería, y 2% a favor de las actividades mineras, señalando claramente la oposición de la mayoría de la población en contra del Proyecto Río Blanco.<sup>64</sup> Posteriormente, las autoridades municipales pidieron que el estado reconociera los resultados de la consulta, y que los tomara en cuenta para determinar el futuro del proyecto minero.

Sin embargo, el Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, en representación del gobierno central, insistió en varias ocasiones que en ningún momento iban a aceptar la decisión de la consulta: *"Una consulta popular no puede ser utilizada para vetar una actividad económica (...) los recursos naturales son propiedad de todos los peruanos. No es de un distrito, de una comunidad ni de una provincia (...) somos una Nación unitaria, esto no es un archipiélago de voluntades (...) Yo creo que una consulta que intente vetar una actividad de la explotación de recursos naturales, cualquiera que sea su dimensión no tiene valor, ni es obligatoria ni menos vinculante"*<sup>65</sup>. De la misma forma, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) envió el día 27 de agosto de 2007 una carta al alcalde distrital de Ayabaca, manifestando que únicamente “la ONPE organiza los procesos electorales convocados por el Presidente de la Republica, así como las consultas populares convocadas de acuerdo a la Ley”<sup>66</sup>, de esa forma argumentando la incompetencia de las municipales distritales para organizar la consulta.

### ¿Qué desarrollo queremos?

La discusión más general que subyace al conflicto sobre el proyecto Río Blanco gira en torno al tipo de desarrollo que la población desea para la región, las opiniones acerca de las contribuciones que la sierra piurana debe hacer al desarrollo regional y nacional y sobre el papel que debe desempeñar el Estado peruano en el desarrollo de la sierra piurana. Muchos actores de Piura tienen la genuina preocupación de que el proyecto Río Blanco no sea sino el principio de la expansión minera en la región. El argumento es que la explotación de la mina de Río Blanco atraería otros proyectos mineros, los cuales tendrían más facilidad para desarrollarse. Estos proyectos posteriores tendrían muchas más implicaciones en relación a la cantidad y calidad del agua en Piura y a su uso agrícola y humano.

Destaca que varias organizaciones, en conjunto con comunidades campesinas y asociaciones agrícolas desarrollan una propuesta alternativa sustentable para la región, llamado *Visión de Futuro Regional Compartido y Sostenible*, que no incluye la minería como una autentica opción para generar desarrollo en Piura. Sin embargo, el gobierno central nunca prestó mucha atención a estas iniciativas, dado que su mayor compromiso estaba relacionado con el impulso del Proyecto Minero Río Blanco.

---

<sup>64</sup> Los normas Electorales de la Consulta Vecinal, al igual de los resultados finales, están disponibles a través de la siguiente página web: <http://www.consultavecinal.com/>

<sup>65</sup> Coordinadora Nacional de Radio, Minera Majaz dice que buscará acuerdo con la población, 10 de septiembre de 2007, <http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=19457>

<sup>66</sup> Oficina Nacional de Procesos Electorales, Oficio No. 775-2007-SG-ONPE, 27 de agosto de 2007.

Uno de los temas centrales del conflicto es el cuestionamiento a la legalidad de la presencia de la empresa en la zona. Esto se sustenta en el hecho de que la Río Blanco Copper SA no cuenta con la autorización de las comunidades campesinas propietarias de las tierras en las que se ha puesto en marcha el proyecto Río Blanco.

#### Resumen de las violaciones de los Derechos.

Muchas de los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT son interdependientes, lo cual significa que no se puede respetar uno sin respetar los otros. De la misma manera, la violación de uno de estos lleva a la violación de otros. El caso de las comunidades campesinas de Ayabaca y Huancabamba en contra de las actividades mineras en su territorio puede ser considerado como un caso emblemático para describir la falta de voluntad política para la aplicación de las normas establecidas en el Convenio 169. En resumen:

- El gobierno central de Perú ha faltado en su obligación de establecer procedimientos con miradas a una consulta para determinar si los intereses de las comunidades campesinas serían perjudicados por la explotación minera. Es importante notar que esas consultas deben efectuarse antes de finalizar el Estudio de Impacto Ambiental y el plan de manejo ambiental, y antes de otorgar cualquier licencia de exploración o explotación de los recursos. Ante esta ausencia del Estado central, las comunidades acudieron a sus autoridades locales, quienes sí tomaron las responsabilidades de iniciar un proceso de información y dialogo para hacer cumplir los preceptos establecidos en el Convenio 169, proceso que no solo ha sido negado por el gobierno central, sino también condenado, de tal forma que se violaron los artículos 6.1, 15.2 y 17.2
- El gobierno peruano ha faltado en su obligación de proteger las tierras y el medio ambiente de las comunidades campesinas de Piura, violando los artículos 4.1, 7.4, 13 y 14. Las tierras donde el gobierno impulsó un proyecto minero están directamente vinculadas a la preservación de sus modos de vida, son las tierras en las que estas comunidades han vivido desde tiempos inmemoriales y que han utilizado y administrado según sus prácticas tradicionales y culturales. La puesta en marcha del proyecto minería generaría impactos ambientales en las cuencas de agua y los delicados ecosistemas de la montaña.
- Al imponer el Proyecto Minero Río Blanco, el gobierno central viola el derecho de las comunidades campesinas de Ayabaca y Huancabamba de decidir sus propias prioridades y de participar libremente a todos los niveles en la adopción de decisiones o medidas que les conciernen. Cabe destacar en este caso los esfuerzos de estas comunidades de participar en una propuesta alternativa de desarrollo para que justamente se tome en cuenta sus prioridades. Se considera que el gobierno violó los artículos 6.1, 7.1 y 19.

### 3.2 Caso Secclla:

#### **Las comunidades no son consultadas sobre el uso de los recursos naturales en sus territorios:**

En 1996, el Estado peruano otorgó una concesión denominada “Corazón de Jesús” con una extensión de 1,000 hectáreas a la SMRL Desiree para la exploración y explotación de minerales del yacimiento “Pampamali”, ubicada en el distrito de Secclla, provincia de Angaraes, región de Huancavelica. En el año 2002, ésta empresa transfiere sus derechos a la Compañía Minera Pampamali S.A. (CMP), e inicia sus actividades de exploración. En febrero del 2003 presentó su Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd) al Ministerio de Energía y Minas.

La concesión se sobrepone con territorios de las comunidades campesinas de Ccochatay Huaraccopata y San Cristóbal de Quispicancha, que son dos de las ocho comunidades del distrito de Secclla, cuya principal característica es la ocupación ancestral de sus tierras en el que desarrollas actividades como la ganadería, la agricultura y la crianza de truchas, que constituye su principal fuente de vida, y son de habla quechua.

De acuerdo a las normas nacionales *“La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre”* (Art. 7, Ley 26570), en este caso CMP debería contar con el consentimiento expreso de las comunidades para desarrollar actividades de exploración y explotación minera de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y la legislación nacional.

La empresa, según el EIASd, presentó convenios y actas suscritas (**ANEXO 12**) con la Comunidad Campesina Ccochatay Huaraccopata y la Comunidad Campesina de San Cristóbal de Quispicancha – Pucamaray, que **no constituyen medios que acrediten la autorización de las comunidades para el uso de sus tierras en actividades mineras. Por otro lado, en éstos documentos se evidencia el incumplimiento de los requisitos establecidos por la propia legislación para la disposición de tierras**, que de acuerdo al Art. 11 de la Ley N° 26505 se precisa que *“Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad”*. **El Estado peruano no realizó observación alguna al respecto, lo que constituye una omisión, pese a que en las actas no se hace referencia al quórum previsto por la legislación nacional.**

Respecto a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, la norma nacional para tal fin, establece que *“(…) el Ministerio de Energía y Minas desarrolla actividades de información y diálogo con la población involucrada en proyectos mineros o energéticos; así como en el procedimiento de evaluación de los (...) Estudios de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd) (...), que se requieren para la autorización de las actividades que regula y supervisa”* (Art. 1° de la Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM<sup>67</sup>), para lo cual se estableció la realización de audiencias públicas. En este sentido, el Estado Peruano no logró realizar satisfactoriamente la Audiencia Pública (Buenavista, 28 de abril, 2003), quedando suspendida debido a la protesta de las comunidades, según informe de la representante del Ministerio de Energía y Minas (**ANEXO 13: Informe N° 99-2003-EM-DGAA/IB**). Por lo tanto, el **Estado peruano no cumplió con consultar adecuadamente a las comunidades para la realización de**

<sup>67</sup> Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el sector Energía y Minas.

**actividades mineras en su territorio, ya que el proyecto generaría impactos ambientales en los recursos naturales, especialmente el agua, de la zona.**

Las comunidades, apoyadas por los gobiernos locales del distrito de Seclla y Lircay, y la Coordinadora Regional de Comunidades de Huancavelica Afectadas por la Minería (CORECAMI), denunciaron públicamente estos hechos y los impactos de las actividades de exploración sobre el río Atuna. Asimismo, denunciaron que la CMP venía “ocasionando impactos a la cuenca de los ríos Sicra y Atuna en Huancavelica desde el 2002 y operaría sin el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado y sin la autorización del Ministerio de Energía y Minas”<sup>68</sup>. De igual manera las comunidades demandaron el respeto a su modelo de desarrollo económico basado en la actividad agrícola y ganadera, al derecho a su territorio, el uso de los recursos naturales y la consulta frente al proyecto minero.

Posteriormente, la empresa insistió, desde junio del 2003, ante el MEM para la aprobación de su EIA<sub>sd</sub> solicitando la aplicación del “*silencio administrativo positivo*”<sup>69</sup> (**ANEXO 14: Carta al MEM de fecha 30 de junio de 2003**). El MEM, mediante Informe N° 848-2004-MEM-AAM/LS/LV/AL/FV (09 de diciembre de 2004) realizó 49 observaciones al EIA<sub>sd</sub>, entre las que se establece que “no cumplió con presentar los Resúmenes Ejecutivos del EIA<sub>sd</sub>” y “no cumplió con presentar las dos copias del EIA<sub>sd</sub> a la Municipalidad más cercana al área del proyecto” de acuerdo a las normas prevista por la autoridad ambiental. Finalmente, pese a las sucesivas vulneraciones a los derechos de las comunidades, mediante Resolución Directoral N° 531-2004-MEM/AAM el MEM resolvió aprobar el EIA<sub>sd</sub> (**ANEXO 15: RM de fecha 09 de diciembre del 2004**).

La CMP, en agosto del 2007, remitió una carta a la Municipalidad Provincial de Angaraes en la que comunica “que dará inicio a las actividades mineras de explotación” (**ANEXO 16: carta de fecha 29 de agosto**). Entre septiembre y noviembre del 2007, pobladores de las comunidades y poblados de Seclla y Lircay, realizaron diversos actos de protesta contra la aprobación del EIA<sub>sd</sub> y el re-inicio de las actividades de la CMP. Las denuncias de las comunidades concluyeron con la suscripción de un “Acta de Reunión de Conciliación Caso Pampamali” (21 de noviembre de 2007) por representantes de los diversos niveles del Estado peruano y las comunidades afectadas, donde “la Empresa Minera Pampamali S.A. se compromete a suspender a partir de la fecha sus actividades y labores (...)” (**ANEXO 17: acta**).

---

<sup>68</sup> Reporte de Conflictos N° 45, noviembre 2007; Defensoría del Pueblo.

<sup>69</sup> CMP refiere en su carta “Que habiendo transcurrido en exceso el plazo establecido por el Art. 47° del Decreto Supremo N° 013-2002-EM, Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal ... es que en aplicación del Art. 62° de dicho cuerpo legal solicitamos la aplicación del SILENCIO ADMINISTRATIVO ...”

### **3.3 Caso del Pueblo Achuar del río Corrientes No se protegen los territorios integrales y del medio ambiente de los Pueblos Indígenas Artículos 4.1 y 7.4**

Desde los años setenta se empiezan a desarrollar las actividades petroleras en la selva norte del Perú, constituyéndose los Lotes 1AB y 8 como los principales abastecedores para el consumo nacional (60% aproximadamente). El Lote 1AB comprende un área de casi 500.000 hectáreas y se encuentra ubicado en las cuencas altas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre. Entre 1971 y el 2000 estuvo concesionado a Occidental Petroleum y desde abril del 2000 hasta la fecha, está en manos de la empresa argentina Plus Petrol.

El Lote 8 abarca más de 182.000 hectáreas, se ubica en las cuencas media y baja del río Corrientes y la cuenca del río Chambira. Además algunos de sus pozos involucran a la Reserva Nacional "Pacaya Samiria". Este Lote empezó a explorarse a fines de 1969 por la empresa estatal Petroperú hasta 1996, en que fue trasferida a las empresas Pluspetrol Norte S.A. (60%), Korea National Oil (20%), Daewoo International Corporation (11.66%) y SK Corporation (8.33%).

La mayoría de la población vinculada a estos lotes petroleros es indígena, está integrada por los achuar, urarinas, quichuas, candoshi y shapras. El pueblo achuar es el más numeroso y el más afectado por las actividades de hidrocarburos. Según sus organizaciones, suman alrededor de trece mil personas, que habitan más de cincuenta comunidades dispersas por las cuencas de los ríos Morona, Pastaza y sus afluentes Huasaga y Huitoyacu, Corrientes y sus afluentes Macusari y Pantamentsa. Los Achuar del Corrientes están relacionados en alianzas matrimoniales con los Urarina y Candoshi con quienes comparten dicho territorio. Los Quichua suman en total unas cincuenta mil personas, dispersas en las cuencas del Tigre, Pastaza, Napo y en el departamento de San Martín. También viven en un número no determinado de caseríos mestizos ubicados en los ríos Tigre, Curaray y Arabela.

El río Corrientes ha sido contaminado a lo largo de los 35 años de operaciones petroleras. Datos oficiales hasta el 2004<sup>70</sup>, dan cuenta de un promedio de 98 millones y medio de barriles de aguas de producción por año, que han sido vertidas sin tratamiento al río Corrientes y sus afluentes. Estas aguas son las principales fuentes de contaminación ambiental, pues contienen sustancias altamente tóxicas: cementos, sulfatos y bicarbonatos asociados al sodio, calcio, magnesio y metales pesados. Además de ello, son vertidas con altas temperaturas y tienen elevado contenido salino (en los ríos de la selva el nivel normal de sal es de hasta 10 partes por millón y se han registrado aguas de producción petrolera vertidas con niveles de cloruros de 40 hasta 60 mil partes por millón).

No fue sino hasta el año 2004, que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), emite un informe dando cuenta de los altos niveles de sustancias contaminantes que han sido vertidas en las aguas del río Corrientes. También en el Lote 8, OSINERG determinó *"la presencia de contaminantes por encima de los máximos permisibles en suelos y quebradas han originado diferentes grados de afectación al medio natural selva... el agua vertida sale con altas concentraciones de cloruros, aceites y grasas, así como a altas temperaturas"*.

Recién en agosto del 2005 la Dirección Nacional de Salud Ambiental (DIGESA), realizó una visita de reconocimiento para la evaluación de la calidad sanitaria, de los recursos hídricos y muestreo biológico en las comunidades de la cuenca del río Corrientes. Los resultados de este estudio fueron entregados extraoficialmente a

---

<sup>70</sup> Programas de Adecuación y Manejo Ambiental de los Lotes 1AB y 8.

FECONACO en mayo del 2006, aunque no se oficializó la firma del Ministerio sino hasta dos meses después, gracias a la presión pública generada al difundirse los resultados del informe.

En este documento se da cuenta de manera oficial sobre la grave situación de salud del pueblo Achuar del río Corrientes. El informe determina lo siguiente:

- Más del 98% de los pobladores Achuar menores de 18 años, que habitan en las comunidades de la cuenca del río, supera los valores límites de cadmio en sangre. El 59,46% sobrepasa el límite de tolerancia biológica del cadmio y el 37,84% se encuentra en niveles de riesgo de sobrepasarlo.
- El 66,21% del total de la muestra tomada, supera el límite establecido para el plomo en población infantil; y más del 20 % de la población adulta, presenta niveles de plomo por encima del límite.

Luego de conocerse los resultados del estudio de DIGESA, las autoridades establecieron una serie de compromisos para remediar la situación. Sin embargo, no se produjeron acciones significativas durante varios meses. Por esta razón, 31 comunidades Achuar y Urarinas decidieron paralizar las labores de los lotes 1-AB y 8, con fecha 8 de octubre del año 2006. La medida se desarrolló en forma pacífica y duró 14 días. Tres ministros de estado se reunieron con las comunidades Achuar, en el mismo lugar de los hechos.

El Estado peruano solo ha actuado frente a las tragedias ambientales y humanas en el río Corrientes luego de largos años de incidencia y reclamos de las comunidades Achuar. Fruto de este trabajo de incidencia se suscribió, el 22 de octubre del año 2006, un acta de acuerdos tripartita (comunidades indígenas, Estado y empresa petrolera), en el cual se establecen una serie de acuerdos referidos a la salud humana y protección del ambiente (ver Anexo 2).

De estos acuerdos, nos interesa resaltar los siguientes compromisos del Estado:

- Obligación de reinyectar el 100% de las aguas de producción vertidas en el río Corrientes hasta el 31 de julio del 2008.
- La implementación del Plan Integral de Salud del río Corrientes, con financiamiento de la empresa. Para la implementación de este Plan se creará una instancia de cogestión paritaria entre el Estado y los indígenas.
- El establecimiento de un programa de apoyo alimentario al pueblo achuar, el mismo que debería garantizar el reparto de alimentario a las 31 comunidades indígenas afectadas durante un año, contado a partir de octubre del 2006.
- El abastecimiento de agua potable segura, que garantice la vida del pueblo achuar, pues se ve obligado a consumir agua del río Corrientes, contaminado con cadmio, plomo e hidrocarburos

Cabe precisar que la reinyección de estas aguas contaminantes solo se realiza en la cuenca del río Corrientes debido al reclamo de la población Achuar. Sin embargo, el lote 1-AB continuará vertiendo aguas tóxicas a las cuencas de los ríos Tigre y Pastaza, que afectan a otros pueblos indígenas (Kichuas, principalmente). El estado peruano ha autorizado a la empresa Plus Petrol que continúe con estas prácticas contaminantes hasta el año 2009.<sup>71</sup> Esta información es relevante para que el Estado explique ante el Comité porqué los demás pueblos afectados por las operaciones del Lote 1-AB en las cuencas de los ríos Tigre y Pastaza siguen siendo víctimas de la contaminación impune de sus aguas.

---

<sup>71</sup> Mediante el "Programa de Adecuación Ambiental Complementaria de los Lotes 1-AB y 8". PAC-2006.

### **3.4 Gaseoducto de Camisea: Afectación del derecho a la consulta, daños al medio ambiente y falta de protección estatal ante abusos de las empresas operadoras**

#### **Contexto**

El Proyecto del Gas de Camisea comprende la explotación de hidrocarburos en los lotes 88 y 56 a cargo del consorcio liderado por Pluspetrol Perú Corporation S.A.<sup>72</sup> El transporte del gas del lote 88 está a cargo de la empresa Transportadora de Gas del Perú S.A.<sup>73</sup> (TGP), desde las Malvinas (Cusco) hasta Lurín (Lima), y el diseño y construcción de los gaseoductos estaba a cargo de Techint S.A.C. Perú LNG está a cargo de transportar el gas desde el lote 56 en Chiquitirca (Anco, Ayacucho) hasta la Planta de Liquefacción en Cañete (Lima).

Entre los años 2002 y 2004 se construyeron los primeros dos gaseoductos y la transportación del gas natural y del gas líquido empezó en el año 2004. Para el año 2008 tiene proyectado empezar la construcción del tercer gaseoducto, pero sin fecha exacta por las dificultades de negociación de servidumbre con la Comunidad de Chiquitirca<sup>74</sup>.

En total ha habido seis derrames de los gaseoductos, y dos de ellos (el segundo y el tercero) han sido en territorio ayacuchano. El segundo derrame, el 29 de agosto de 2005, fue en el distrito de Vinchos y el tercero, del 16 de setiembre de 2005 se produjo cerca de la localidad de Tocate, distrito de Anco. De acuerdo con los cálculos presentados, en el tercer derrame aproximadamente 1,000 barriles de líquidos habrían llegado a los ríos Alfarpampa y Chunchubamba<sup>75</sup>.

#### **Impactos por la construcción y operación del primero y segundo gaseoductos:**

Al margen de los posibles beneficios que un proyecto de esa envergadura puede traer a una región o a las comunidades involucradas, hay muchas preocupaciones y denuncias al respeto. En las comunidades por las cuales pasan el primer y segundo gaseoducto hay quejas de daños ambientales, que han afectado a sus animales, de promesas de proyectos y de indemnización que nunca han cumplido, además de poca información disponible y la ausencia de un proceso de consulta para que el gasoducto pasara por sus tierras.

El anexo Cayramayo, Comunidad Nativa Paccha, distrito de Vinchos, es una comunidad alpaquera que se ha visto severamente afectada por las actividades de la construcción de los gaseoductos (a cargo de Techint). En una entrevista con los dirigentes refirieron las siguientes dificultades<sup>76</sup>:

- En el año 2002 hubo cuatro reuniones con la empresa Techint con promesas verbales de obras en la comunidad, pero sin resultados hasta la fecha. No hubo un real proceso de consulta, simplemente se cumplió con informar que el gaseoducto iba a pasar por su comunidad y que iban a recibir unos beneficios.
- Por el polvo, el ruido, la presencia de máquinas y los vuelos de los helicópteros, los animales tenían miedo y hubo una serie de abortos en las alpacas, llamas,

<sup>72</sup> Con la participación de Hunt Oil Company of Perú L.L.C., SK Corporation y Tecpetrol de Perú S.A.C, (100% propiedad del Grupo Techint).

<sup>73</sup> Compañía formada por el consorcio liderado por de Tecgas N.V. (100% propiedad del Grupo Techint), con la participación de Pluspetrol Resources Corporation, Hunt Oil Company, SK Corporation, Sonatrach Petroleum Corporation, B.V.I y Graña y Montero S.A.

<sup>74</sup> Entrevista, César Guzmán-Barrón, Defensor, y Mirian Morales, Defensor Adjunto, Defensoría para el Proyecto Camisea, Lima, 13 de mayo de 2008.

<sup>75</sup> El Proyecto Camisea y sus efectos en los Derechos de las Personas, Informe Defensorial 103, marzo de 2006.

<sup>76</sup> Reunión con la junta directiva del anexo Cayramayo, Comunidad Nativa Paccha, distrito de Vinchos, 03 de octubre de 2007.

ovejas, además de huida de los animales a lugares más alejados. A pesar de promesas de indemnización por los detalles de los daños que la comunidad alcanzó a la empresa, no han percibido ninguna indemnización hasta ahora.

- La empresa lavaba sus camionetas en el río que pasa por la comunidad, contaminándola así, tanto para uso humano como animal. Además se ha reducido el flujo de agua debido a su diversión por otros usos.
- Hasta ahora la comunidad vive en extrema pobreza, sin contar ni siquiera con posta médica, mostrando los pocos beneficios que ha recibido.
- La empresa sembró pasto para intentar recuperar los lugares de donde pasa el gasoducto, pero el pasto no ha crecido y esos lugares siguen dañados y no aptos ni para el pastoreo.

Esas situaciones son muy alarmantes porque muchas comunidades alto andinas dependen de los camélidos para su supervivencia, y cualquier actividad que dañe sus pastos y que afecte sus animales puede amenazar su propia existencia o exacerbar aún más sus precarias condiciones de vida. Los impactos de la empresa y la desatención del Estado son factores preocupantes que demandan una atención inmediata y efectiva.

Según la Defensoría para el Proyecto Camisea<sup>77</sup>, hay cinco casos grandes por lo que las comunidades han pedido su intervención, por daños causados durante la construcción y operación de los dos primeros gaseoductos<sup>78</sup>. Igualmente, hay un reconocimiento por las partes involucradas que las negociaciones con las comunidades por los primeros dos gaseoductos muchas veces derivaron en acuerdos verbales con los representantes de Techint y TGP, que no fueron reconocidos por las empresas después, y por lo tanto nunca fueron implementados, lo cual ha contribuido a un clima de desconfianza de parte de los comuneros hacia las empresas involucradas<sup>79</sup>.

### **Tercer gaseoducto**

Está planificado el tercer gasoducto, observándose que, a pesar de las lecciones aprendidas de la construcción del primero y segundo se están repitiendo problemas tales como:

#### ***Falta de Consulta***

Perú LNG está a cargo de visitar a las comunidades y propiciar una reunión informativa con los comuneros acerca de la ruta del tercer gaseoducto, los posibles impactos y la propuesta de cómo mitigarlos. En la reunión se informa de los posibles beneficios y recoge las preocupaciones de los comuneros, explicando que es responsabilidad de la Empresa TGP canalizarlos. En ningún momento Perú LNG toma responsabilidad de dar respuestas a las preocupaciones, ni firma ningún acta de compromiso, a pesar de la insistencia de los comuneros<sup>80</sup>. En ningún momento hay una consulta con las comunidades acerca de si quieren un tercer gasoducto, situación preocupante porque varias comunidades han realizado asambleas y firmado actas rechazando el tercer gasoducto.

---

<sup>77</sup> Entrevista, César Guzmán-Barrón, Defensor, y Mirian Morales, Defensor Adjunto, Defensoría para el Proyecto Camisea, Lima, 13 de mayo de 2008.

<sup>78</sup> San Luis de Picha, San Cristobal de Choccyoc, Trabca, Chiquintirca y Huayahura.

<sup>79</sup> Entrevista, César Guzmán-Barrón, Defensor, y Mirian Morales, Defensor Adjunto, Defensoría para el Proyecto Camisea, Lima, 13 de mayo de 2008.

<sup>80</sup> Reunión con Perú LNG en el anexo Cayramayo, Comunidad Nativa Paccha, distrito de Vinchos, 3 de octubre de 2007.

Igualmente, debido a que Perú LNG no era responsable por el primer y segundo gaseoducto, no puede dar respuestas adecuadas a las comunidades en cuanto a las promesas incumplidas o los daños ambientales pasados.

Además, Perú LNG no está respetando las formas tradicionales de tomar decisiones dentro de las comunidades. Por un lado, se está negociando directamente con varios alcaldes distritales sin consultar con las distintas comunidades, y por otro lado, se han llevado a los presidentes de las comunidades a Ayacucho para quedarse en hoteles lujosos, o a Ica para firmar los contratos fuera de la comunidad, sin la participación de la comunidad<sup>81</sup>.

### ***Negociación de indemnización bajo presión y sin información adecuada***<sup>82</sup>

En cuanto a los contratos por servidumbre, TGP y Perú LNG están yendo comunero por comunero haciéndoles firmar un contrato de servidumbre para recibir su pago en el Banco de la Nación. La mayoría ha firmado su contrato de indemnización bajo presión y sin conocer el expediente técnico, en otras palabras, sin conocer lo que está firmando.

En la Comunidad de Paccha, el profesor, Mario Esquivel Vila, se negó firmar el contrato antes de conocer los detalles, a pesar de la presión de las empresas. Al poder conseguir y revisar el documento técnico que sustentó la indemnización, se dio cuenta que habría recibido S/.14,000 por los daños, cuando el valor real debería ser no menor a S/.45,000. Esta diferencia se debía a que habían subestimado el valor de sus productos: por ejemplo, una planta de palta valdría al menos 100 soles y en el estudio se había valorizado a sólo 10 soles. La Empresa fue de nuevo para verificar su predio y él está a la espera de una nueva propuesta.

### ***Reacción de la Población***

Frente a esa situación las comunidades están pidiendo la renegociación de los contratos, considerando que muchos daños no están considerados. Además, no hay una consideración de lucro cesante ni de daño emergente en los contratos de indemnización, por lo cual se los considera injustos e inadecuados.

La Defensoría para el Proyecto Camisea ha recibido cuatro pedidos formales para canalizar demandas de renegociación de contratos<sup>83</sup> al Ministerio de Energía y Minas y a Perú LNG. El Ministerio de Energía y Minas niega considerar la renegociación, con el argumento de mantener la seguridad jurídica, y la Defensoría para el Proyecto Camisea está intentando buscar otras salidas, que lograrán más proyectos sociales y productivos para las comunidades afectadas, citando que una renegociación es poco probable y será un proceso muy largo<sup>84</sup>.

Sin embargo, es importante reconocer que, según las comunidades, en muchos casos no han recibido la información adecuada ni han podido participar en proceso de consulta en buena fe para llegar a un consentimiento, lo cual es un desacato del Convenio 169 de la OIT, y no puede ser solucionado simplemente con la ejecución de unos proyectos. Hay cuestiones del derecho para las comunidades a decidir su propio desarrollo, derecho que es fundamental para su propia identidad.

Igualmente, las organizaciones indígenas y las organizaciones de la sociedad civil han pedido al BID, uno de las fuentes financieras del tercer gasoducto, que se cumpla con

<sup>81</sup> Entrevista, Heraclio Lujan, CEDAP, 18 de marzo de 2008.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Entrevista, César Guzmán-Barrón, Defensor, y Mirian Morales, Defensor Adjunto, Defensoría para el Proyecto Camisea, Lima, 13 de mayo de 2008.

<sup>84</sup> Ibid.

las promesas y las indemnizaciones del primero y segundo gaseoductos antes de empezar con el tercero.

#### **IV PRONUCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ.**

El Estado peruano ha ratificado numerosos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que se relacionan con la protección de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, entre otros:

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, En 1971, suscrito por Perú mediante Decreto Ley 18969.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y vigente desde el 23 de marzo de 1976. Este instrumento ha sido ratificado según la decimosexta disposición general de la Constitución Política del Perú de 1979;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y en vigor desde el 3 de enero de 1976. Este fue suscrito por el Perú el 11 de enero de 1977, mediante el Decreto Ley N° 22189, del 28 de marzo de 1978.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita, el 22 de noviembre de 1969, y ratificada por el Perú mediante Decreto Ley N° 22231.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Protocolo de San Salvador, adoptado el 17 de noviembre de 1988 y ratificado por Perú el 4 de junio de 1995.
- El Convenio 169-OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989 y ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa 26253, del 05 de diciembre de 1993.

Sin embargo, el Estado peruano ha actuado negligentemente en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales y no ha atendido las constantes observaciones y recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos en torno al cumplimiento de estos instrumentos.

#### **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**

Así por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus Observaciones Finales de 1999 (CEDR/C/304/ADD.69), señaló, entre otras, las siguientes preocupaciones y recomendaciones:

*“12. El Comité toma nota con preocupación de la estrecha interrelación entre el subdesarrollo socioeconómico y los fenómenos de discriminación étnica o racial para una parte de la población, principalmente las comunidades indígenas y campesinas. A este respecto, el Comité lamenta que en el informe periódico falte información sobre los indicadores socioeconómicos que caracterizan la situación de las poblaciones indígenas, campesinas y de origen africano. Sin embargo, observa que en el informe se reconoce la existencia de carencias en ámbitos como la vivienda y la salud.*

*22. Preocupan al Comité las informaciones que indican que la Constitución de 1993 ya no garantiza totalmente la imposibilidad de enajenar y utilizar las tierras comunales de las poblaciones indígenas*

*24. Deberán adoptarse medidas para garantizar el derecho de las poblaciones más desfavorecidas al disfrute de todos los derechos enunciados en el artículo 5 de la Convención y el derecho a la igualdad de tratamiento ante los tribunales y en el ejercicio de los derechos políticos.*

28. En su próximo informe el Estado Parte deberá proporcionar información, en particular, sobre las siguientes cuestiones:

a) la composición étnica de la población, en la medida en que se disponga de esa información;

b) los indicadores socioeconómicos que caracterizan la situación de las poblaciones indígenas, campesinas y de origen africano;

c) los progresos realizados en favor de esas poblaciones en relación con cada uno de los derechos enumerados en el artículo 5 de la Convención;

d) las reformas legislativas emprendidas para responder plenamente a las exigencias del artículo 4 de la Convención y reprimir todas las formas de discriminación racial y étnica;

e) el resultado del examen de las denuncias de las víctimas de discriminación racial y étnica y sus solicitudes de reparación, de conformidad con el artículo 6 de la Convención;

f) las medidas adoptadas para la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en materia de tolerancia y entendimiento interétnico e interracial;

g) las medidas adoptadas para dar a conocer mejor la Convención y asegurar la publicidad de los informes y de las observaciones finales del Comité. (Subrayado nuestro)

Estas observaciones nunca fueron absueltas por los sucesivos gobiernos del Estado peruano; recientemente (07/03/08) el CEDR le ha remitido una comunicación solicitándole que cumpla con actualizar sus cinco informes pendientes a esta entidad y asimismo el Comité solicita información actualizada en los siguientes términos:

3) *Sírvase proporcionar información detallada sobre la legislación del Estado Parte, y sobre la aplicación de dicha legislación, en relación con el ejercicio del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en caso de exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios tradicionales.*

4) *Sírvase proporcionar información detallada sobre la legislación del Estado Parte, y sobre la aplicación de dicha legislación, en relación con el monitoreo del impacto medioambiental en caso de exploración y explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas.*

### **La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Perú el año 2000, señaló lo siguiente:

*La Comisión fue informada sobre la explotación desmesurada de los recursos naturales y materia prima de la selva peruana en territorios indígenas. La acción de empresas madereras y petroleras en esas zonas, sin la consulta y consentimiento de las comunidades afectadas, ocasiona en numerosos casos un deterioro en el medio ambiente, y pone en peligro la supervivencia de estos pueblos.*

39. *Sobre la base de lo anterior, la Comisión formula las siguientes recomendaciones al Estado peruano:*

(1) *Que promulgue una ley indígena que desarrolle los derechos individuales de los indígenas, que garantice mecanismos de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de índole política, económica y social que afecten sus derechos y que incremente su participación política en la adopción de decisiones a nivel nacional.*

(2) *Que mejore los accesos a los servicios públicos, salud y educación de las comunidades nativas, para compensar las diferencias negativas*

*discriminatorias existentes, y para proveerles niveles dignos de acuerdo a normas nacionales e internacionales.*

*(3) Que instrumente mecanismos adecuados de seguimiento y control del cumplimiento de parte del Estado de Perú respecto a los derechos y garantías a cuyo respeto se comprometió al ratificar el Convenio 169 de la OIT.*

*(4) Que adopte medidas apropiadas para garantizar el proceso de demarcación legal, reconocimiento y otorgamiento a las comunidades indígenas de títulos de propiedad sobre la tierra y para que ese proceso no perjudique el normal desarrollo de la propiedad y vida comunitaria.*

*(5) Que asegure, en consonancia con lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT, que todo proyecto de infraestructura o de explotación de recursos naturales en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.*

*(6) Que adopte medidas políticas contra la discriminación étnica, social y cultural en todas sus formas y niveles y para mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones indígenas.*

*(7) Que ayude a potencializar el papel de las poblaciones indígenas para que tengan opciones y puedan retener su identidad cultural, al tiempo que participan en la vida económica y social del país, con respeto a sus valores culturales, idiomas, tradiciones y formas de organización social.*

Las preocupaciones explicitadas por la Comisión Interamericana en torno a la explotación de los recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas serían confirmadas por diversas instancias del sistema universal de protección de los derechos humanos, entre ello por el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, estableció que:

*79. (...) Los indígenas y las minorías étnicas también son especialmente vulnerables a otros problemas de salud particulares: en algunos lugares, la extracción de minerales ha provocado la degradación medioambiental y la contaminación de sus recursos hídricos y alimentarios.*

Sin embargo, nuevamente el Estado peruano omitió atender las recomendaciones de la CIDH, por ello, en su informe del año 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente:

*“132. En su Informe sobre Perú la Comisión formuló las siguientes recomendaciones al Estado peruano, relacionadas con los derechos de las comunidades indígenas:*

*(3) Que instrumente mecanismos adecuados de seguimiento y control del cumplimiento de parte del Estado de Perú respecto a los derechos y garantías a cuyo respeto se comprometió al ratificar el Convenio 169 de la OIT.*

*(4) Que adopte medidas apropiadas para garantizar el proceso de demarcación legal, reconocimiento y otorgamiento a las comunidades indígenas de títulos de propiedad sobre la tierra y para que ese proceso no perjudique el normal desarrollo de la propiedad y vida comunitaria.*

*(5) Que asegure, en consonancia con lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT, que todo proyecto de infraestructura o de explotación de recursos naturales en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.*

*C. Seguimiento y control de los derechos y garantías del Convenio 169 de la OIT*

139. En lo concerniente al cumplimiento de la recomendación N°3 del Capítulo X, relativa a la instrumentación de mecanismos adecuados de seguimiento y control del cumplimiento de parte del Estado de Perú respecto a los derechos y garantías a cuyo respeto se comprometió al ratificar el Convenio 169 de la OIT, el Estado no ha proporcionado información respecto al cumplimiento de tal recomendación.

*D. Derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre la tierra*

140. En lo concerniente al cumplimiento de la recomendación N°4 del Capítulo X, relativa a la adopción de medidas apropiadas para garantizar el proceso de demarcación legal, reconocimiento y otorgamiento a las comunidades indígenas de títulos de propiedad sobre la tierra, el Estado no ha proporcionado información sobre el cumplimiento de esta recomendación.

*E. Participación y consulta en los proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales*

141. En lo concerniente al cumplimiento de la recomendación N°5 del Capítulo X, que se refiere a que todo proyecto de infraestructura o de explotación de recursos naturales en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados, el Estado no ha proporcionado información al respecto.” (Subrayado nuestro)

#### **La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT**

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, emitió una Solicitud Directa General, en el mes de febrero 2008 pidiendo el Estado peruano la siguiente información:

*.La Comisión invita al Gobierno a proporcionar detalladas informaciones sobre:*

a) *Artículo 1 del Convenio. Pueblos protegidos por el Convenio. Las medidas adoptadas, incluyendo medidas legislativas, para que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por el mismo, independientemente de su denominación, y teniendo en cuenta que el concepto de Pueblos Indígenas del Convenio es más amplio que el de comunidad y que las engloba.*

b) *Artículos 13, 2), y 15. Consulta y recursos naturales. Las medidas adoptadas en consulta y con la participación de los pueblos indígenas, en particular a través de sus instituciones representativas, con el fin de establecer o mantener procedimientos apropiados de consulta con los pueblos indígenas para determinar si sus intereses serán afectados y en qué medida antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos naturales en el caso de recursos del subsuelo propiedad del Estado o de otros recursos sobre los que el Estado tenga derechos y que se encuentren en las tierras y territorios definidos en el artículo 13, 2), del Convenio.*

c) *Artículos 2, 7 y 33 del Convenio. Acción coordinada y sistemática con la participación de los pueblos indígenas. Las medidas adoptadas para institucionalizar cada vez más la participación indígena en las políticas públicas que les afecten de acuerdo a lo establecido por los artículos 2, 7 y 33 del Convenio, y a mantenerla informada sobre los progresos logrados.*

*La Comisión invita al Gobierno a brindar las informaciones requeridas junto con su próxima memoria, así como las informaciones requeridas por la Comisión en 2005, que tratan, en particular, de la aplicación del artículo 14 del Convenio (tierras).*

En lo referido a la aplicación interna de los tratados internacionales, es necesario señalar que el artículo 55° de la Constitución peruana establece que “Los tratados celebrados por el estado, y en vigor, forman parte del derecho nacional”. Nuestra

Constitución establece también una fórmula abierta (artículo 3º) que permite considerar dentro del “bloque de constitucionalidad” todos aquellos derechos que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios del estado democrático.

Los derechos de los pueblos indígenas deben ser plenamente garantizados por el Perú en función de todos los avances y precisiones que la doctrina internacional ha desarrollado. Esto deviene de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, que señala que:

*“Las normas relativas a los derechos y las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*

## **V. RECOMENDACIONES AL ESTADO PERUANO**

### **Memoria del Estado sobre el Convenio 169**

1. Publicar la Memoria 2008 del Estado peruano sobre el cumplimiento del Convenio 169 en el portal del Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA, el Congreso de la República y la Organización Internacional del Trabajo - OIT, además de entregar una copia completa a las organizaciones indígenas nacionales.
2. Establecer un sistema permanente de recojo de opiniones y percepciones de las organizaciones indígenas sobre el cumplimiento del Convenio 169, que se convierta en un elemento central de las memorias del estado peruano para sus futuras memorias. Debe garantizarse la participación indígena en la elaboración final de dichas memorias

### **Derecho al reconocimiento y protección de la identidad indígena**

3. Desarrollar acciones permanentes que permitan reconocer a la población indígena en el Perú. Estas acciones deben ser parte de procesos de revaloración y promoción de la identidad indígena como una política de Estado, incluyendo el uso público de los idiomas indígenas.
4. Desarrollar bases de datos desagregados según la población indígena, en los temas de educación, salud, etc.
5. Abandonarse las posturas y discursos oficiales que puedan representar una agresión u ofensa de la identidad indígena, sus costumbres, valores o usos de la tierra. El Perú se ha definido como un país pluricultural y multiétnico y esto debe reflejarse en todos los niveles de gobierno.

### **Derecho a gozar de todas las libertades fundamentales y los Derechos Humanos**

6. Garantizar a las organizaciones indígenas y a sus miembros o representantes, el goce efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, en particular el derecho a la organización y la protesta.

### **Derecho a la Institucionalidad**

7. Reinstalarse y recomponerse el Concejo Directivo del INDEPA, convertido en una instancia paritaria con funciones más relevantes en la vida de dicha institución: con competencias para definir y monitorear el plan general y anual del INDEPA, para obtener información de cualquier instancia del Estado, para investigar denuncias en torno a la vulneración de derechos indígenas, entre otras
8. Reestructurarse el INDEPA de modo tal que la institución cuente con capacidades reales para elaborar políticas públicas que garanticen el respeto por los derechos indígenas. Entre sus capacidades debe incluirse la de emitir opiniones vinculantes en todas aquellas materias que afecten a los pueblos indígenas, incluidos proyectos de desarrollo en sus territorios. Asimismo debe contar con recursos y personal especializado; en particular el presidente de esta institución debe ser nombrado con el respaldo de las organizaciones indígenas representadas en el Comité Directivo.
9. Desarrollar un Plan Nacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que incluye acciones para la implementación del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### **Derecho a la autodeterminación y concertación intercultural**

10. Establecer un nuevo modelo de relacionamiento con los pueblos indígenas. Las políticas generales que los afectan deben discutirse con ellos en el marco de procesos democráticos de construcción de consensos estratégicos. Los pueblos indígenas deben contar con una voz en los debates nacionales y sectoriales sobre el modelo de desarrollo a seguir y los programas adecuados, y el gobierno debe propender a su inclusión productiva en dichos procesos de desarrollo.

### **Derecho a la protección del medio ambiente**

11. Debe garantizarse que los pueblos indígenas cuenten con salvaguardas institucionales y normativas para proteger sus territorios. El Ministerio del Ambiente, INDEPA u otra entidad independiente de aquellas que están destinadas a promover los proyectos de desarrollo, deberían contar con competencias y capacidades concretas para monitorear dichos proyectos y para intervenir en su aplicación, interrupción o cancelación si se comprueba que los mismos dañan territorios indígenas.
12. Debe promoverse un debate público que garantice la participación en condiciones de equidad de los pueblos indígenas andinos y amazónicos en torno a los impactos que puede generar la incorporación indiscriminada de los cultivos transgénicos sobre sus conocimientos tradicionales y la biodiversidad.

### **Derecho al consentimiento, previo, libre e informado**

13. Debe establecerse como un procedimiento permanente la opinión formal previa de la Defensoría del Pueblo sobre cualquier Proyecto de Ley que pueda afectar a los Pueblos Indígenas.
14. Aprobar una Ley Marco de Consulta a los Pueblos Indígenas con el enfoque de promover el consentimiento, previo, libre e informado acerca de cualquier acción, sea normativa y administrativa, que afecta a los pueblos indígenas. Igualmente, se debe establecer con precisión cuales son los efectos de las opiniones quejas y posturas de las comunidades en torno a los proyectos consultados y como dichas opiniones son recogidas y resueltas por el Estado, incluida la de no aceptar la implementación de los proyectos consultados.
15. Recoger las percepciones y puntos de vista de las organizaciones indígenas en torno a los reglamentos de participación ciudadana de los sub-sectores de minería y e hidrocarburos, mediante un proceso de consulta válido, debido a que estos reglamentos no han sido fruto de un proceso consensuado, conforme se permitió sugerir la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en anteriores recomendaciones al Estado. Igual procedimiento debe establecerse para todas las normas que en lo futuro reglamenten la consulta a los pueblos indígenas.
16. Deben respetarse y promoverse los sistemas de monitoreo ambiental independiente organizados por los pueblos indígenas. Deben dejarse sin efecto las normas que promuevan la cooptación de estos sistemas de monitoreo por las propias empresas que desarrollan las actividades extractivas.

### **Derecho a la participación en los beneficios del desarrollo**

17. Debe establecerse un marco normativo que permita a los pueblos indígenas participar de los beneficios que generen los proyectos vinculados a los recursos naturales que involucren a sus territorios. Esta normativa debería ser aprobada en consenso con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

### **El derecho a la propiedad de sus tierras y territorios**

18. El Pleno del Congreso debe derogar los Decretos Legislativos publicados en el marco de la implementación del TLC con los Estados Unidos que afectan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como son los D.Leg. 994, D.Leg. 1015, D.Leg. 1020, D.Leg. 1064, D.Leg. 1073, D.Leg. 1089, recogiendo la opinión sobre los mismos de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, la OIT, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
19. Toda norma que tenga por objeto flexibilizar las condiciones para la enajenación o transferencia de las tierras de propiedad indígena implica una vulneración a los principios y el contenido material del Convenio, por ello, se deben implementar mecanismos que aseguren un especial debate, consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos involucrados frente a cualquier propuesta de este tipo.
20. Establecer con precisión la prevalencia de la propiedad indígena sobre todas las formas de propiedad individual o asociativa e incluso frente a la propiedad estatal (salvo necesidad pública o fuerza mayor, debidamente fundamentadas).
21. Reorientar el Programa de Titulación y Registro de Tierras - PTRT III, financiado por el BID, hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas para completar el proceso de titulación colectiva dentro de un periodo de 5 años.

### **Los derechos de los Pueblos en Aislamiento Voluntario**

22. Debe implementarse el régimen de protección establecido en la Ley 28736, garantizando que no existan ingresos no autorizados a los territorios en que habitan los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial.
23. Debe desarrollarse un proceso de revisión de la Ley 28736, incorporando las observaciones de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, en particular debe garantizarse que ninguna actividad del Estado o los particulares ponga en riesgo la vida y la salud de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial.

### **El derecho al desarrollo**

24. Las políticas de desarrollo agrario deben tomar en cuenta las formas tradicionales de organización a través de las comunidades campesinas y nativas. El Estado peruano debe desarrollar normatividad específica e implementar políticas que respeten, promuevan e incluyan a los indígenas.
25. Deben crearse e implementarse mecanismos de participación específicos para los pueblos indígenas en los espacios nacionales, regionales y locales. Esta participación específica no niega su derecho a acceder a las formas regulares de participación ciudadana de las que gocen otros sectores de sociedad.
26. Asignar un presupuesto específico para priorizar proyectos de desarrollo de los pueblos indígenas a cada nivel del gobierno (nacional, regional y local).

### **El derecho a la salud**

27. Fortalecer el Centro Nacional de Salud Intercultural -CENSI con las necesarias competencias normativas y capacidad para dirigir e incorporar el enfoque intercultural en la política integral de salud, que incluye la implementación efectiva

de La Estrategia Sanitaria de los Pueblos Indígenas, con mecanismos de monitoreo.

**El derecho a la educación Intercultural Bilingüe**

28. Fortalecer la Dirección Nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, con presupuesto y personal suficiente a nivel nacional y local para el desarrollo de mecanismos necesarios que permiten implementar el enfoque intercultural en todo el sistema educativo, rural y urbano, indígena y no-indígena.
29. Implementar programas para aumentar el número y mejorar la calidad de docentes de educación intercultural bilingüe, lo que debe incluir exámenes diferenciados.

## VI ANEXOS

1. Carta PYE 150-2008 del 19 de mayo de 2008, enviada por la Asociación Paz y Esperanza al Dr. Mario Pasco Cosmópolis-Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, con copia al Dr. Guillermo Hurtado-Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
2. Informe de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del 16 de junio de 2008.
3. Carta PYE 217-2008 del día 11 de julio de 2008 enviada por la Asociación Paz y Esperanza a la oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Trabajo, invitando a reunión de trabajo del día 21 de julio de 2008.
4. Carta PYE 237-2008 del 15 de julio de 2008, enviada por la Asociación Paz y Esperanza a la oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Trabajo, invitando a la reunión de trabajo del día 21 de julio de 2008.
5. Carta PYE 236-2008 del 15 de julio de 2008, enviada por la Asociación Paz y Esperanza al Presidente Ejecutivo del INDEPA, invitando a la reunión de trabajo del día 21 de julio de 2008
6. Mapa de los lotes de Contratos de operaciones petroleras y cuencas sedimentarias.
7. Mapa minero. Unidades mineras, metálicas y no metálicas.
8. Pronunciamento de las comunidades y organizaciones indígenas en relación al Taller “Estado, Organización, Funciones y Responsabilidades en Actividades de Hidrocarburos”, convocado por PERU PETRO S.A el 12 y 13 de marzo de 2007, en la ciudad de Satipo – Departamento de Junín.
9. Carta de fecha 02 de abril de 2008, remitido al presidente del BID, por las organizaciones CCP, CONACAMI y CNA.
10. Mapa de Reservas Territoriales y Propuestas de Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en el Perú.
11. Artículo periodístico sobre avistamiento de indígenas aislados, publicada en SERVINDI, el día domingo 1 de junio de 2008.
12. Convenio suscrito entre la compañía minera Pampamali S.A y la compañía Ccochatay Huaraccopata, el 22 de agosto de 2002 en la ciudad de Lircay.
13. Informe No.99-2003-EM-DGAA/IB del 30 de abril de 2003.
14. Escrito de fecha 01 de julio de 2003, presentado por la Compañía minera Pampamali S.A al Director General de Asuntos Ambientales.
15. Resolución Directoral No 531-2004-MEM/AAM del 9 de diciembre de 2004, emitida por el Director General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.
16. Oficio No.0029/Compañía Minera Pampamali S.A, del 29 de agosto de 2007, enviado por el Sr. Edgardo Prado Arce al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Angaraes.
17. Acta de reunión de conciliación del caso Pampamali de fecha 21 de noviembre de 2007,