

**"COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LOS HECHOS ACONTECIDOS EN LA
CIUDAD DE BAGUA, ALEDAÑOS Y OTROS, DETERMINANDO
RESPONSABILIDADES A QUE HAYA LUGAR"**

**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2009-2010
Segunda Legislatura Ordinaria**

**INFORME EN PRESENTADO POR EL
CONGRESISTA GUIDO LOMBARDI ELIAS**

VOLUMEN 2



Salte
SECRETAR
Dat FE
cu 7/10
104
268



OR

Lima, 5 de mayo de 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. SOBRE LA COMISIÓN INVESTIGADORA.....	1
I.1. Naturaleza y mandato.....	1
I.2. Objetivos de la investigación:.....	1
I.3. Integrantes.....	6
I.4. Plan de trabajo y metodología.....	6
I.5. Actividades realizadas.....	8
I.6. Gestión de la información.....	17
I.6.1. Pedidos de información.....	17
I.6.2. Documentos remitidos y recibidos.....	25
I.6.3. Gestión.....	25
II. MARCO NORMATIVO	26
II.1. Criterios a tomar en cuenta para definir el marco normativo del informe.....	26
II.1.1. Criterios generales.....	26
II.1.2. Criterios específicos.....	27
III. CRONOLOGÍA SOBRE LOS HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN... 31	
DOLOR Y DUELO EN EL PERU.....	89
IV. ANÁLISIS.....	104
IV.1. Principales Antecedentes del Conflicto.....	104
IV.1.1. Pueblos Indígenas Amazónicos: características y relación con el Estado.....	104
IV.1.2. La actuación del Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a los decretos legislativos.....	117
IV.1.3. El derecho a la consulta previa.....	124
IV.1.4. La Explotación Minera en la Cordillera del Cóndor: El papel de INRENA, SERNANP, el Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Minera Afrodita.....	129
IV.1.5. La actuación del Congreso de la República.....	154



IV.1.6. La actuación del Poder Ejecutivo en relación al conflicto de Bagua: La Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia de Consejo de Ministros, el Ministerio de Ambiente y el INDEPA.....	169
IV.1.7. Medios de Comunicación, ONGs e Iglesia.....	177
IV.1.8. Penalización de la Protesta.....	185
IV.2. Los actos violentos del 5 junio del 2009 y la actuación del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa.....	187
IV.2.1. La Curva del Diablo el 5 de Junio.....	187
IV.2.2. La Estación 6 de Petro Perú el 5 de Junio de 2009.....	194
IV.2.3. Las Fuerzas Armadas y el 5 de Junio.....	206
V. LA ACTUACIÓN CON POSTERIORIDAD AL 5 DE JUNIO DEL 2009.....	209
VII. RESPONSABILIDADES.....	213
VII.1. Propuesta de esquema de establecimiento de responsabilidades institucionales.....	213
VII.1.1. Parámetro de valoración de las responsabilidades frente a la pretendida regulación sobre las tierras amazónicas.....	213
VII.1.2. Criterios para el establecimiento de las responsabilidades.....	214
VII.1.2.1 Responsabilidades del Congreso de la República.....	214
VII.2. Sobre la responsabilidad política de la Ministra del Interior por los Hechos de violencia ocurridos en Bagua y zonas aledañas, el 5 de junio del 2009.....	216
VII.2.1. El marco normativo de la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú.....	216
VII.2.2. Criterios para establecer la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio defectuoso de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú.....	218
VII.3. La responsabilidad política de la Ministra del Interior Mercedes Cabanillas por los hechos de violencia ocurridos en Bagua.....	222
VII.4. Responsabilidades en el Poder Ejecutivo por la aprobación de los decretos legislativos sobre los territorios amazónicos.....	227



VII.5. Responsabilidad del Ministro de Interior Octavio Salazar por infracción del artículo 97º de la constitución y los artículos 35º y 88 del Reglamento del Congreso de La República.....	243
VII.5.1. Parámetro normativo para establecer la responsabilidad del Ministro del Interior por infracción a la Constitución.....	245
VII.6. Inconstitucionalidad por omisión del Congreso frente al derecho a la consulta previa establecida en el Convenio N° 169º de la OIT, así como al mandato de legislación adecuada para la Amazonía establecido en el artículo 69º de la Constitución.....	250
VIII. CONCLUSIONES.....	255
VIII.1 ASPECTOS GENERALES.....	255
VIII.2. RESPECTO A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS	256
VIII.3. SOBRE LA PROTESTA INDÍGENA Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO	257
VIII.4. SOBRE EL OPERATIVO.....	259
VIII.5. RESPECTO A LAS MUERTES.....	260
VIII.6. RESPECTO A LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.....	261
IX. RECOMENDACIONES.....	264



IV. ANÁLISIS

IV.1. Principales Antecedentes del Conflicto

IV.1.1. Pueblos Indígenas Amazónicos: características y relación con el Estado²⁸³

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



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

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



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

²⁸³ Informe Completo de Asesor de la Comisión, Luis Millones Santa Gadea (Anexo 31)

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

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

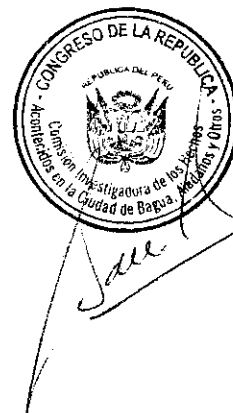
La fácil acusación a las iglesias y organizaciones internacionales por los conflictos en la selva y otras regiones del Perú, es una manera de colocar la responsabilidad en quienes tiene la cercanía del problema que debiera tener el gobierno. Atacarlas es encontrar un blanco fácil, penalizando lo que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

Pero sería absurdo reducir la problemática amazónica a la solución de un problema de diálogo, tenemos mucho que ganar al incorporar una escala de valores que pertenece a una sociedad que es nuestra y que ha sobrevivido miles de años, con riquezas que recién la ecología y la medicina moderna se ha preocupado de difundir. Una flora espléndida y una fauna apenas vislumbrada, y al mismo tiempo, el conocimiento de sus virtudes y peligros debiera ser suficiente para que nos volquemos a aprender de quienes son sus propios maestros. Son saberes que se van perdiendo, derechos sobre sustancias que podemos desperdiciar, capacidades artísticas que se pueden destruir. La construcción de una nación significa que se conozca su territorio y su gente, estamos al borde de admitir nuestra incapacidad de hacerlo.



Los pueblos indígenas amazónicos con mayor población censada (2007) son los Ashaninkas (26.6%), Awajún (16.6%) y Shipibo-Conibo (6.8%). Juntas representan el 50% de toda la población indígena amazónica.

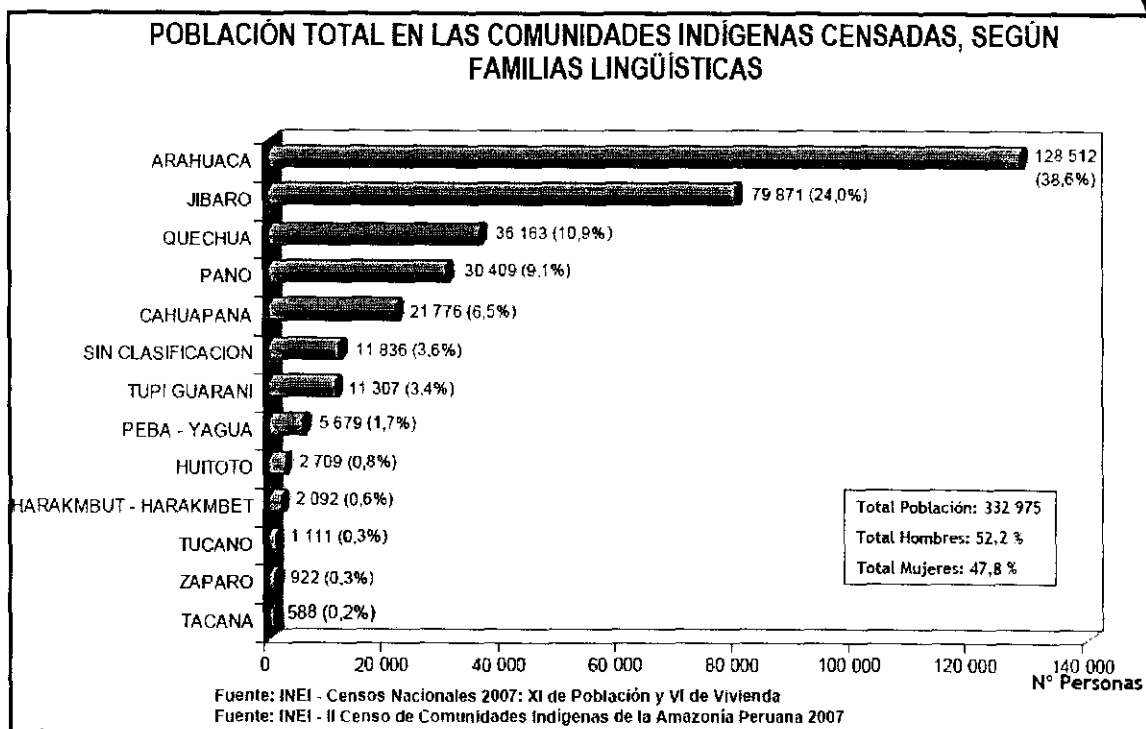
Arahuaca	<ul style="list-style-type: none"> • Ashaninka(26.6 %) • Matsiguenga (3.4 %) • Asheninka(2.6 %) • Nomatsiguenga.....(2.4 %) • Yanasha(2.3 %) • Piro.....(1.0 %) • Caquite.....(0.1 %) • Culina.....(0.1 %) • Chamicuro – Cocama Cocamilla *.....(0,0 %) • Resigaró – Ocaina *(0.0 %)
Cahuapana	<ul style="list-style-type: none"> • Chayahuita.....(6.4 %) • Jebero – Chayahuita.....(0.1%) • Jebero.....(0.0 %)
Harakmbut – Harakmbet	<ul style="list-style-type: none"> • Amaraeri.....(0.3 %) • Arazaeri.....(0.1 %) • Huachipaeri(0.1 %) • Pukirieri.....(0.1 %) • Kisamberi-Sapitieri-Amaraeri *..... (0.0 %) • Toyoeri – Amahuaca – Matsiguenga* (0.0 %) • Toyoeri – Shipibo Conibo – EseÁ'ejja • Arazaeri - Matsiguenga*..... (0.0 %)
Huitoto	<ul style="list-style-type: none"> • Huitoto-Murui.....(0.5 %) • Bora.....(0.2 %) • Huitoto-Meneca.....(0.1 %) • Huitoto Muiname.....(0.0 %) • Ocaina.....(0.0 %)
Jíbaro	<ul style="list-style-type: none"> • Aguaruna (Awajun).....(16.6 %) • Achual.....(3.3 %) • Huambisa.....(3.1 %) • Candoshi – Murato (Shapra).....(1.0 %) • Jíbaro – Achual*.....(0.1 %)
Pano	<ul style="list-style-type: none"> • Shipibo – Conibo.....(6.8 %) • Cashinahua.....(0.7 %) • Cashibo- Cacataibo.....(0.6 %) • Matses.....(0.5 %) • Yaminahua.....(0.2%) • Amahuaca.....(0.1 %) • Capanahua.....(0.1 %) • Sharanahua – Marinahua * (0.1 %)



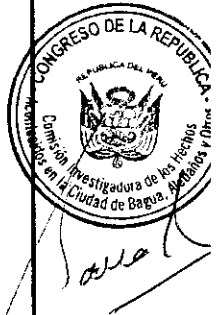
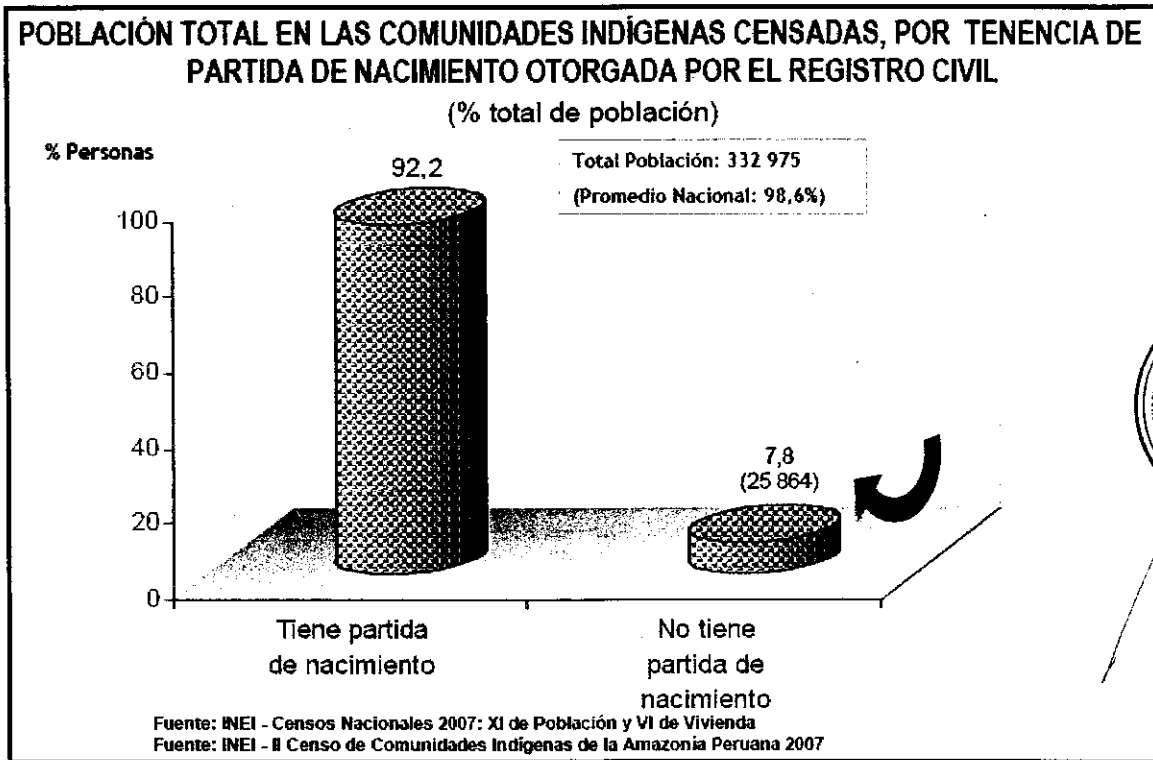
	<ul style="list-style-type: none"> • Marinahua.....(0.0 %) • Mastanahua-Sharanahua-Marinahua * (0.0 %)
Peba – Yagua	<ul style="list-style-type: none"> • Yagua.....(1.7 %)
Quechua	<ul style="list-style-type: none"> • Quichua.....(5.7 %) • Lamas (Llacuash).....(5.1 %) • Kichwaruna.....(0.0 %)
Sin clasificación	<ul style="list-style-type: none"> • Ticuna.....(2.1 %) • Urarina.....(1.5 %)
Tacana	<ul style="list-style-type: none"> • EseÁ'ejja.....(0.2 %)
Tupi Guaraní	<ul style="list-style-type: none"> • Cocama-Cocamilla.....(3.4 %)
Tucano	<ul style="list-style-type: none"> • Secota.....(0.3 %) • Orejón.....(0.1 %)
Zaparo	<ul style="list-style-type: none"> • Arabela.....(0.1 %) • Iquito.....(0.2 %)



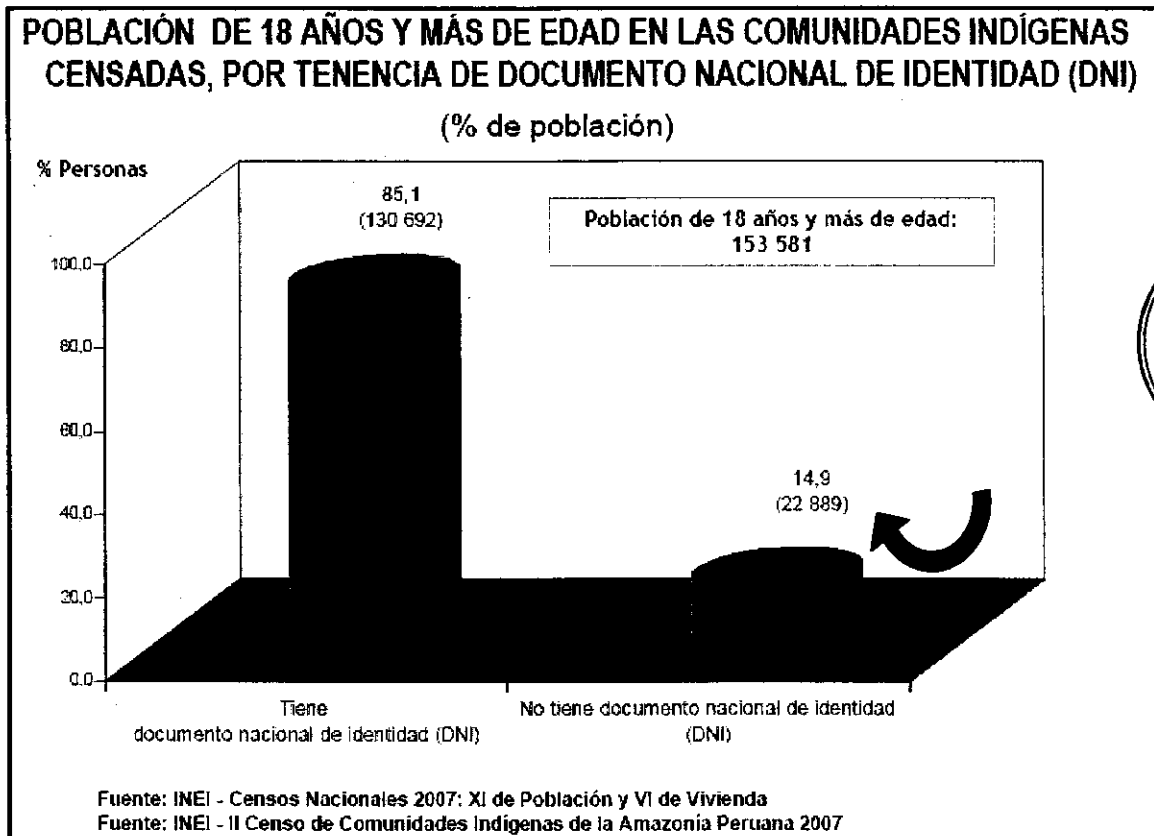
* Corresponde a más de un pueblo en una misma comunidad.



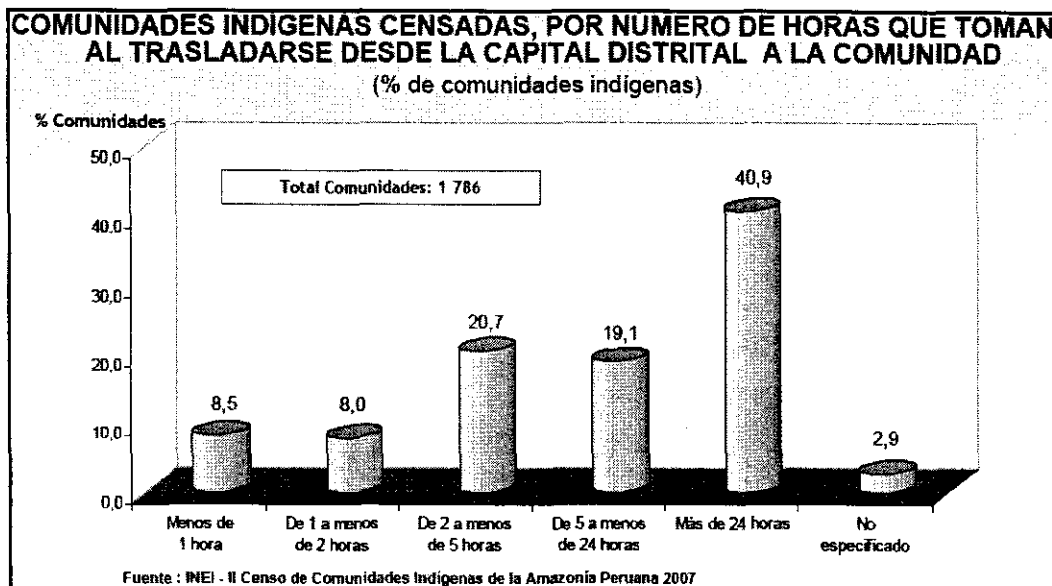
Mientras que la tasa nacional de población sin partida de nacimiento es 1%



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



Ahora bien, para obtener DNI hay que trasladarse...



Nivel de electrificación.

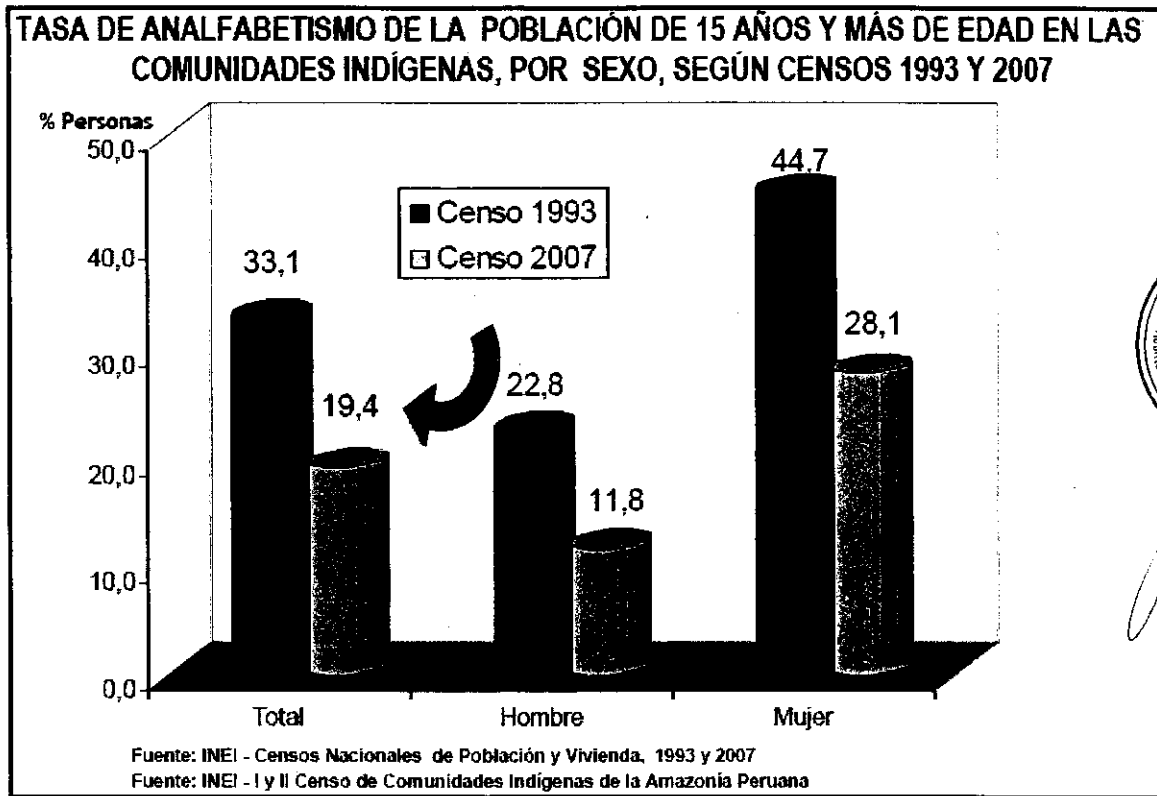
Perú: 20 provincias de más alta y más baja electrificación, 2007

Cuántil I: El más alto nivel de electrificación		Cuántil V: El más bajo nivel de electrificación	
Provincias	Coefficiente de electrificación	Provincias	Coefficiente de electrificación
Ilo	0,95	Doc de Mayo	0,28
Lima	0,95	Datem del Marañón	0,27
Cusco	0,94	Huancabamba	0,27
Calleo	0,93	Ayabaca	0,27
Arequipa	0,91	La Mar	0,25
Trujillo	0,90	Sánchez Gamón	0,25
Chiclayo	0,88	San Marcos	0,25
Huancayo	0,87	Hualgayoc	0,23
Talara	0,87	Yarowiza	0,22
Islay	0,86	Lauricocha	0,22
Santa	0,86	San Miguel	0,22
Yauli	0,85	Cutervo	0,21
Jorge Basadre	0,84	Jukán	0,20
Pacasmayo	0,84	Marañón	0,19
Huaraz	0,84	San Pablo	0,19
Tarma	0,84	Vicos Huamán	0,19
Jauja	0,84	Chumbivilcas	0,19
Barranca	0,83	Pachitea	0,18
Tumbes	0,83	Puerto Inca	0,11
Urubamba	0,83	Condorcanqui	0,10

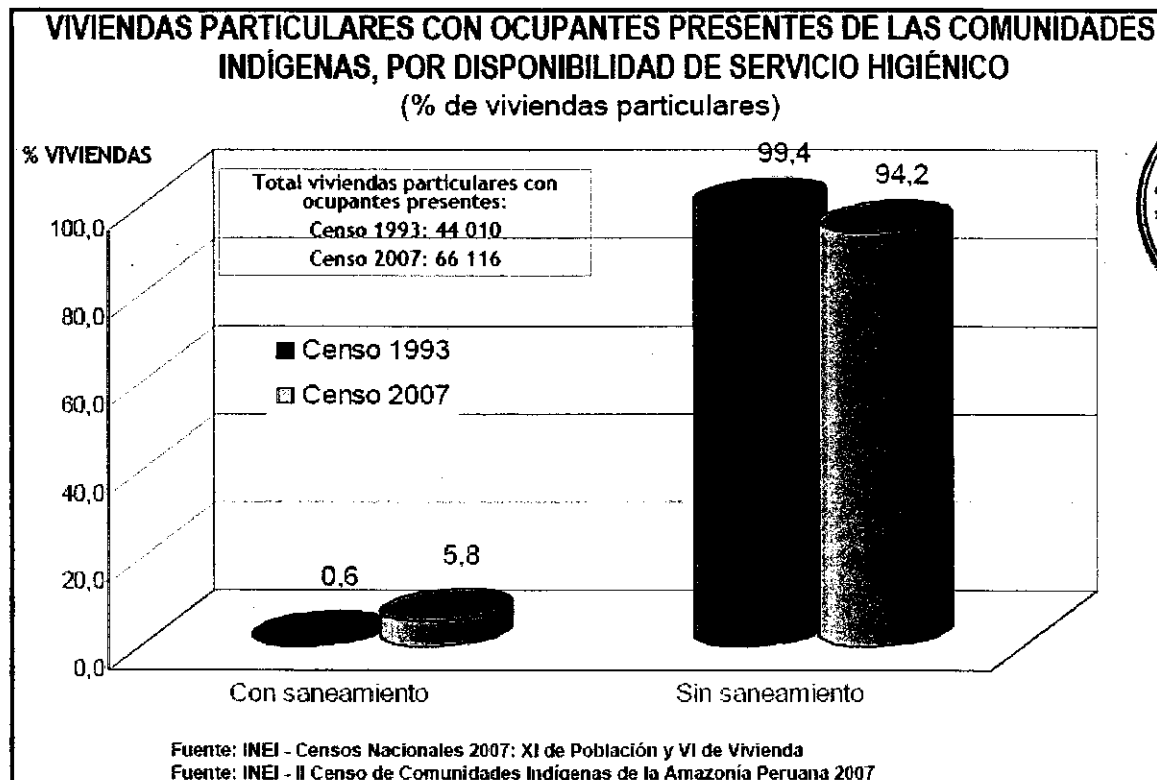
FUENTE: PNUD.



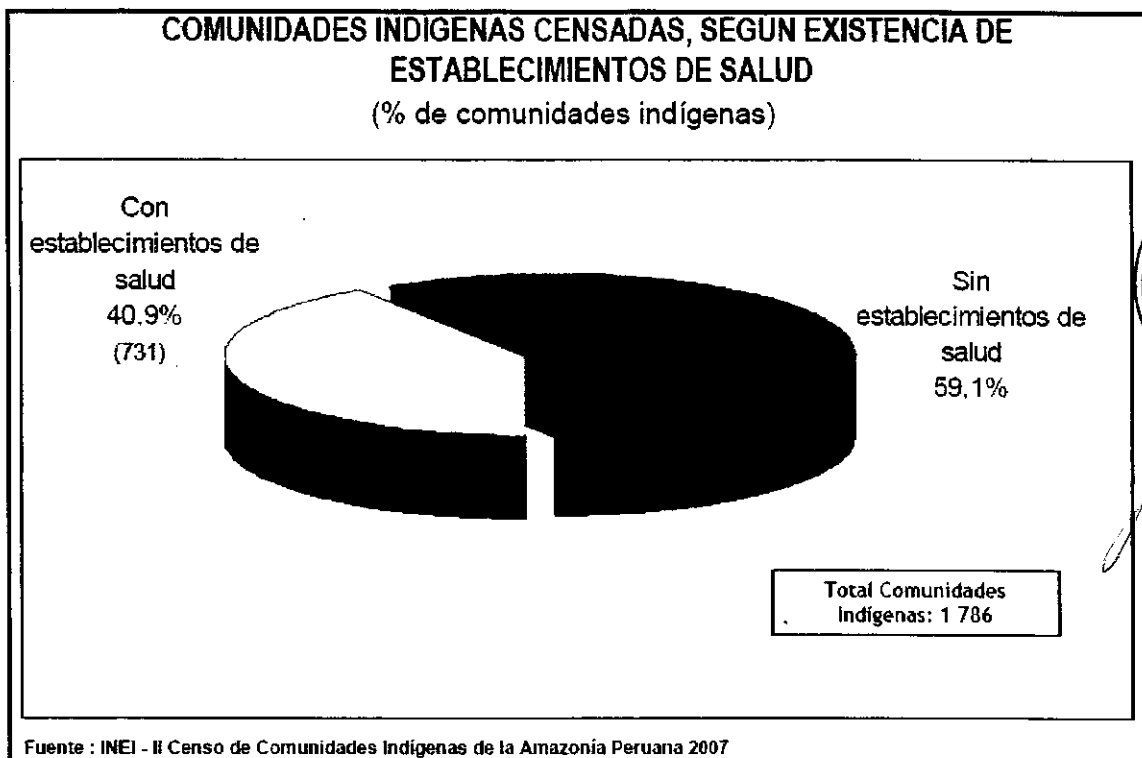
Mientras que la tasa de analfabetismo nacional es de 7.1%...



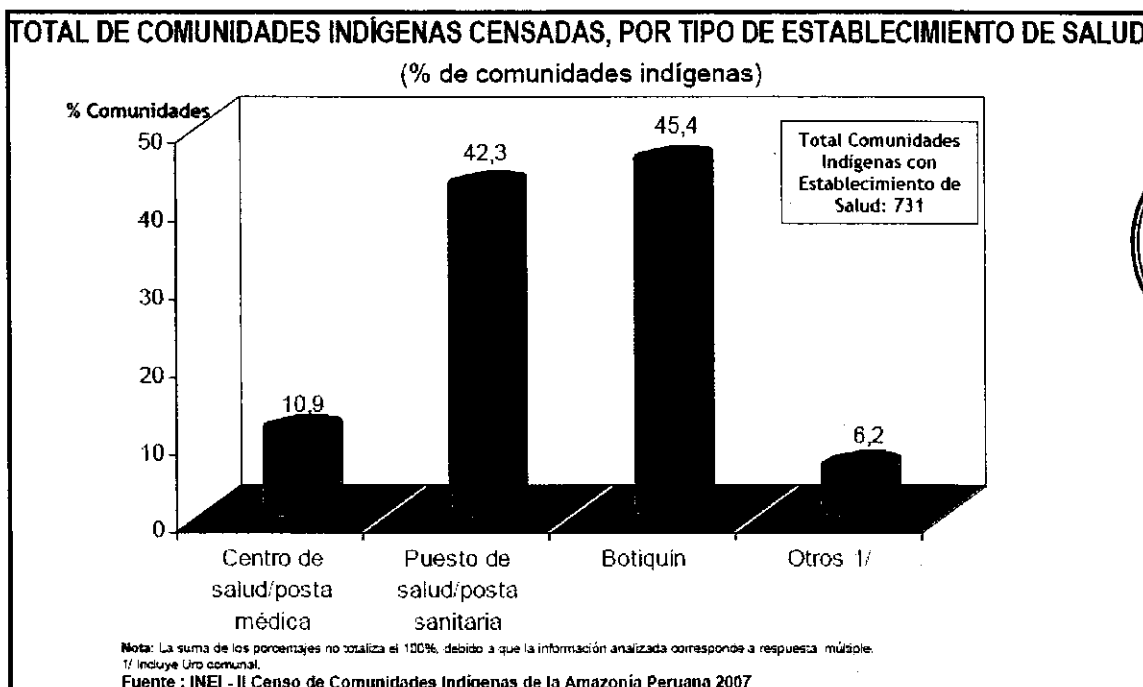
Imaginemos un día sin servicio higiénico...



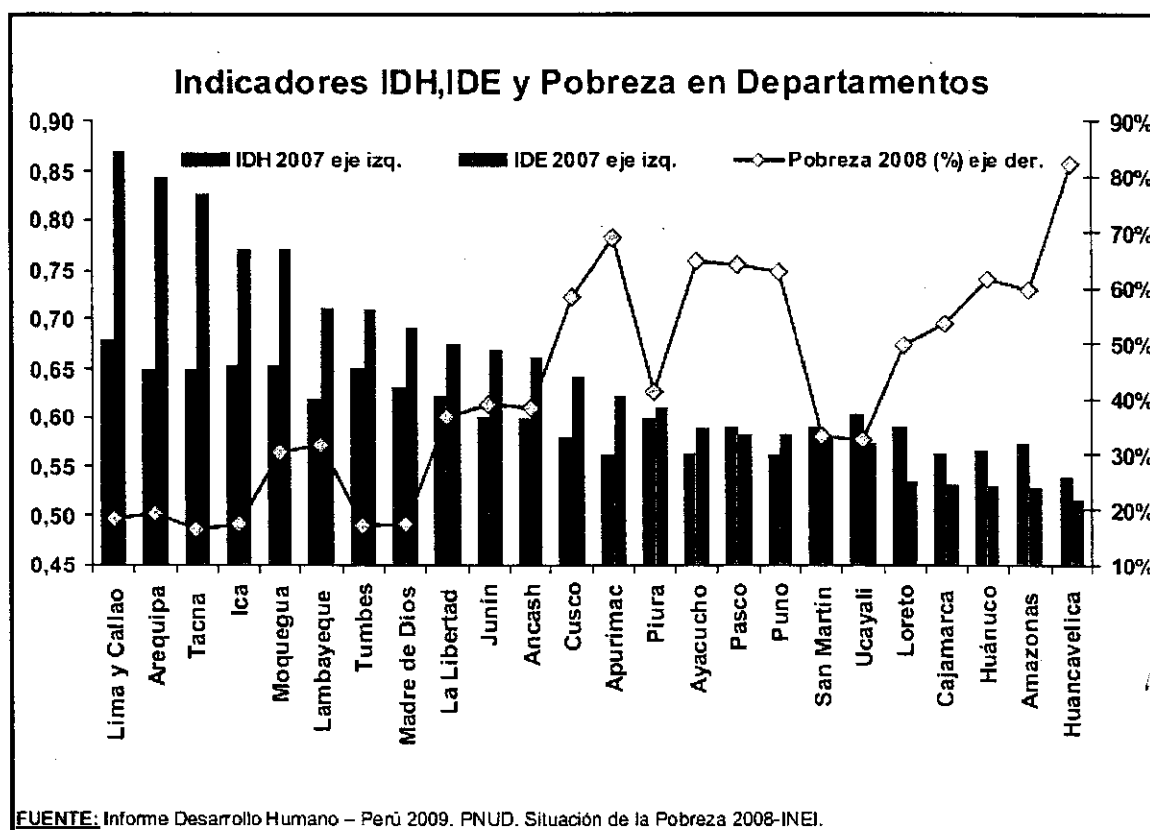
Casi el 60 % no tiene establecimiento de salud alguno



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



ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, ÍNDICE DE DENSIDAD DEL ESTADO Y POBREZA POR DEPARTAMENTOS



La Amazonía baja: un gran desafío aún pendiente

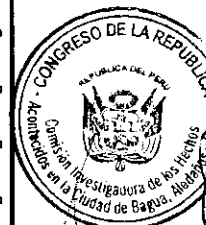
Representada por las provincias de selva baja más alejadas y menos servidas por el Estado: la provincia de Condorcanqui al norte del departamento de Amazonas; la mayoría de provincias de Loreto, con excepción de Maynas, su provincia capital (IDE medio alto), y la antes citada provincia de Alto Amazonas;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

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

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

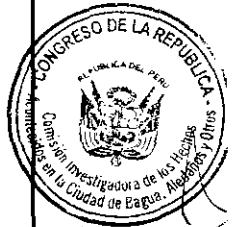
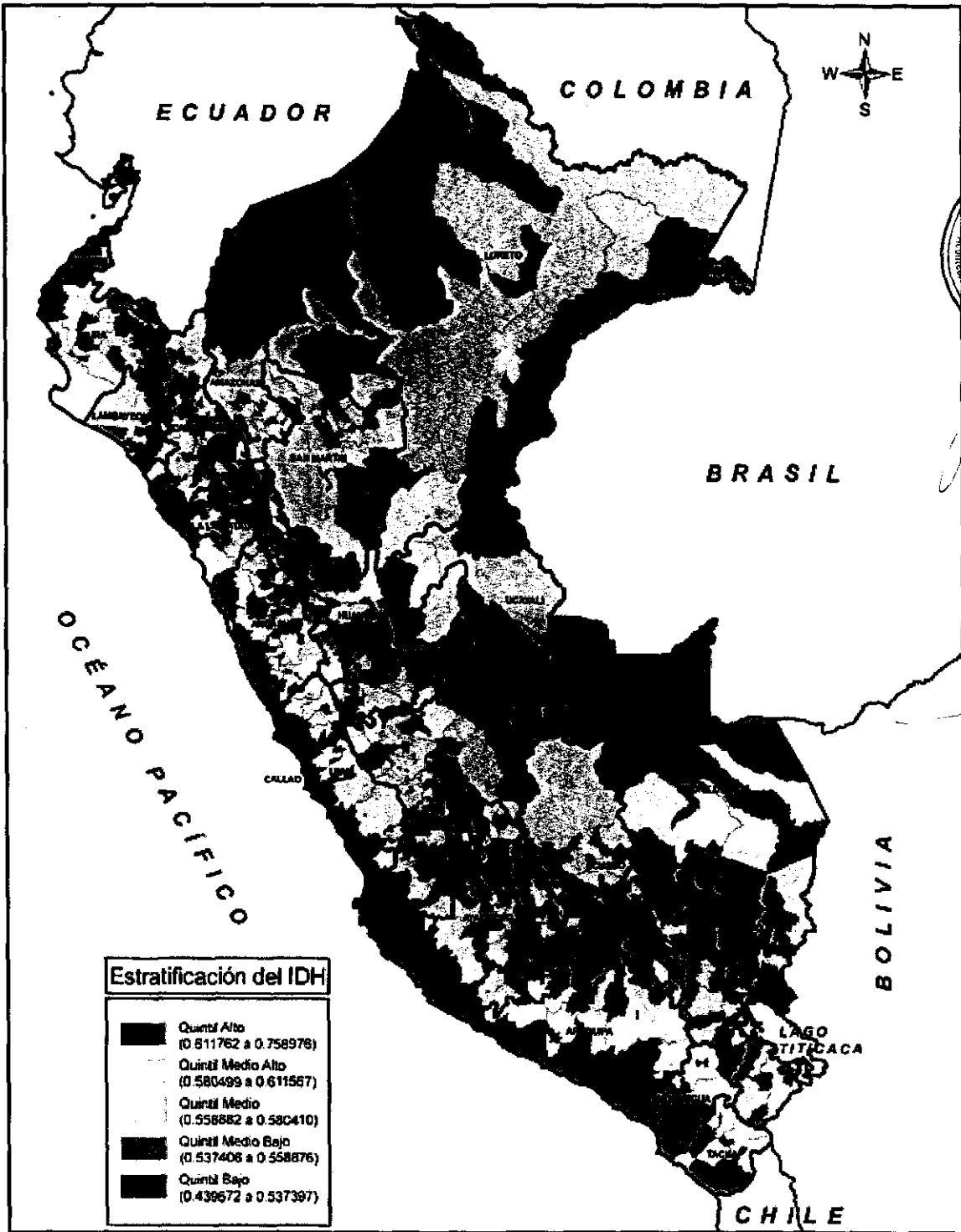
Este es el gran desafío pendiente del Estado peruano: cómo hacer llegar sus servicios con eficiencia y efectividad a estas áreas remotas y escasamente pobladas, sin por ello sacrificar la sostenibilidad de la Amazonía.

FUENTE: <http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/idh2009vol1-03cap2.pdf>

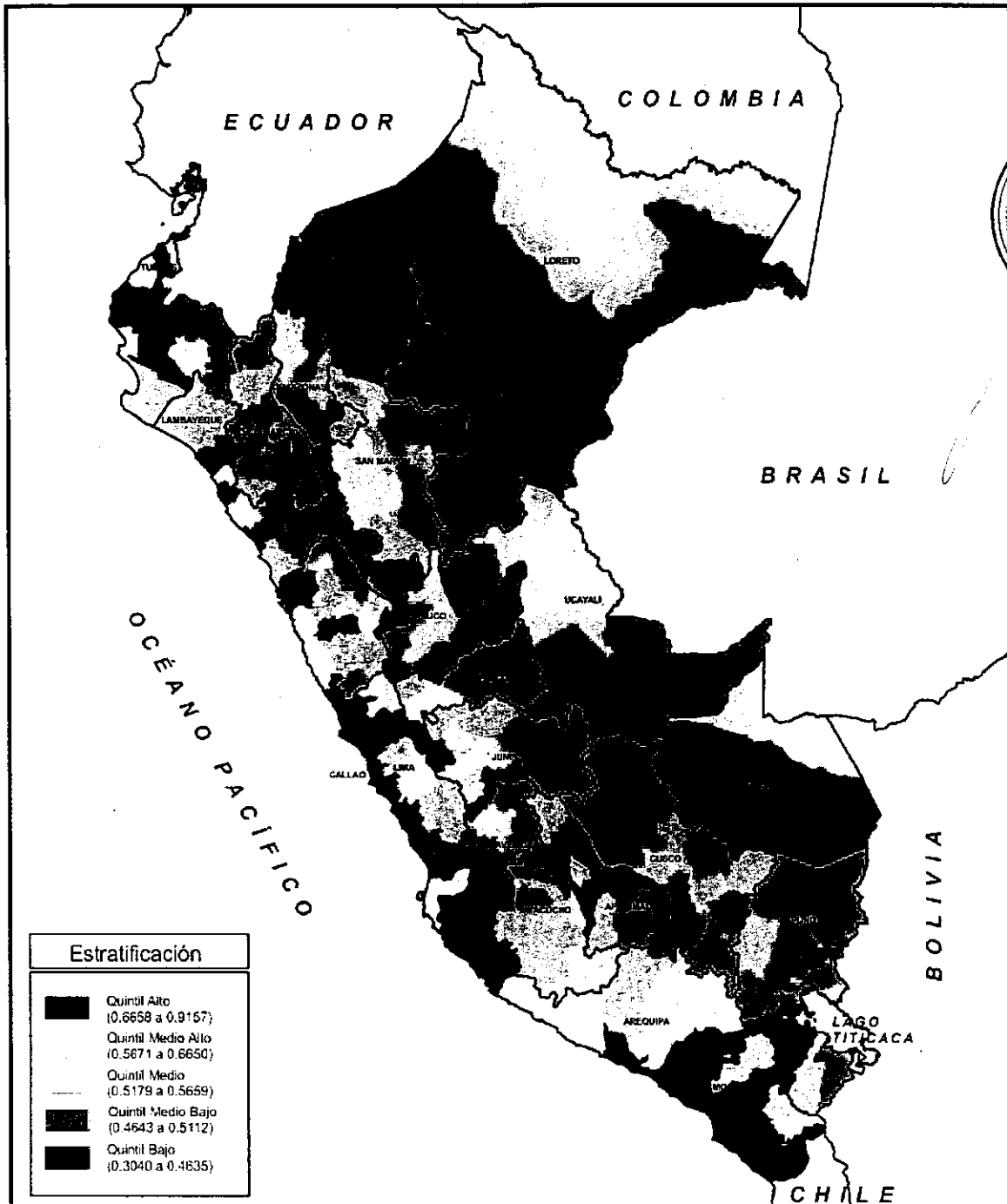


GL

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



ÍNDICE DE DENSIDAD DEL ESTADO.



Estratificación	
	Quintil Alto (0.6658 a 0.9157)
	Quintil Medio Alto (0.5671 a 0.6650)
	Quintil Medio (0.5179 a 0.5659)
	Quintil Medio Bajo (0.4643 a 0.5112)
	Quintil Bajo (0.3040 a 0.4635)

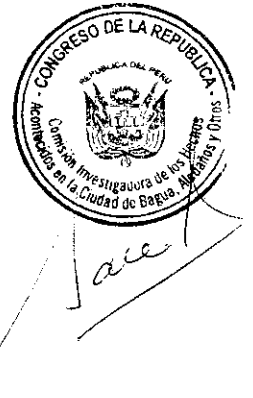


Handwritten signature



Handwritten signature

**Centro Poblado Napuruka, distrito de Nieva, Provincia de Condorcanqui,
Departamento Amazonas.**



IV.1.2. La actuación del Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a los decretos legislativos²⁸⁴

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

En tal sentido, el presente capítulo pretende:

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



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

La cronología de los sucesos nos es útil:

- 12.12.07: Presentación de Proyecto de Ley de delegación de facultades.
13.12.07: Dispensa de trámite de comisiones. Acuerdo de Junta de Portavoces
14.12.07: Orden del día
Aprobado en 1° votación
Dispensado de 2° votación



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

Algunas observaciones respecto a la delegación de facultades:

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

²⁸⁴ El presente análisis se elaboró en base al informe sobre el particular que elaboró el Dr. Francisco Eguiguren Praeli para OXFAM AMERICA (Anexo 32)

pecuaria) pero no objetó ninguna de las solicitadas por el Ejecutivo. En su segunda parte el mencionado artículo establece un límite adicional al remitir las materias antes detalladas al "marco del TLC con USA". En tal sentido, la norma delegaba facultades pero estableciendo dos límites: las materias y el marco en que esas materias podían ser reguladas. Adicionalmente se estableció el límite temporal de 180 días para cumplir con el mandato

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



Dados los límites del presente informe, nos concentraremos en los decretos legislativos que afectan a los pueblos indígenas²⁸⁵:

- **D. Leg. 994: Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola**

OBSERVACIONES:

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



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

OBSERVACIONES

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

²⁸⁵ Exposición de Motivos de los Decretos Legislativos en cuestión (Anexo 33)

par en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas que los afecten.

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

OBSERVACIONES

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



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

OBSERVACIONES

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

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

OBSERVACIONES

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

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



OBSERVACIONES

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

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

OBSERVACIONES

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

IV.1.2.4. Proyectos de Ley recogidos por los Decretos Legislativos

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

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

1. El decreto legislativo 1015 (promulgado el 20 de mayo del 2008) es una versión casi exacta del proyecto de ley 01992/2007-PE que se presentó por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre del 2007 que propone la modificación de la Ley N° 26505, Ley de inversión privada en las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Este proyecto obtuvo un dictamen negativo en mayoría de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 15 de abril del 2008 y casi un año después, un dictamen negativo de la comisión agraria el 1 de diciembre del 2008. Cabe mencionar que dicho proyecto fue decretado a la Comisión Agraria en diciembre del 2007, y recién derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, a solicitud del Presidente de esta Comisión, en marzo del 2008, a pesar de la relación directa entre el contenido del proyecto y las comunidades indígenas. En los dictámenes mencionados se incluyen los pronunciamientos o comunicaciones de diversas instituciones opuestas a la promulgación de esta ley. Las instituciones incluyen: la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, la Junta Distrital de Regantes de Ayacucho, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, la Confederación Campesina del Perú, la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas de la Región de San Martín, el Centro Peruano de Estudios Sociales, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e instituciones Agrarias del Perú-Coordinadora Rural, entre otras.
2. El decreto legislativo 1089 (publicado el 28 de junio del 2008) es una versión muy similar al proyecto de ley 01770/2007-PE que se presentó por el Poder Ejecutivo el 22 de octubre del 2007, cuyo objetivo era establecer el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Este proyecto fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción y a la Comisión Agraria obteniendo un dictamen negativo en la Comisión Agraria por unanimidad el 10 de diciembre del 2008. La Comisión Agraria recibió opiniones preocupa-



das por la aplicación de esta ley de instituciones como: la Defensoría del Pueblo, La Confederación Campesina del Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, del Centro de Desarrollo Indígena Amazónico, de la Confederación nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería, entre otras.

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

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



De todo lo anterior podemos concluir:

- I. El Ejecutivo ha hecho un uso excesivo de las facultades delegadas aprovechándolas para expedir normas con ninguna o escasa vinculación al TLC, desnaturalizando la delegación. De ahí deriva la inconstitucionalidad de varios decretos.
- II. En el caso en particular de los pueblos indígenas, se ha omitido la consulta contemplada en convenio 169 de la OIT, lo que también deviene en inconstitucional.
- III. El Ejecutivo ha legislado sobre materia que ya tenía opinión negativa tanto por las Comisiones Ordinarias del Congreso como de la Defensoría del Pueblo.



IV.1.2.5. La propuesta

Para entender la crisis generada por la avalancha de normas expedidas por el Ejecutivo es ilustrativo revisar el informe de la "Comisión Multipartidaria encargada de la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del TLC con USA²⁸⁶"

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

²⁸⁶ Informe Final de la Comisión Multipartidaria para la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del APC Peru-EEUU. (Anexo 34)

Dicha comisión emitió su informe final indicando lo siguiente:

- I. Se realizaron 3 sesiones públicas y dos privadas con la presencia del Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica (CIIACE) presidido por la Ministra del MINCETUR.
- II. La comisión señala haber solicitado reiteradamente al Poder Ejecutivo y a la Ministra Araoz, se les entregue previamente el texto de los decretos, a los que el Ejecutivo se negó en el entendido que las facultades le permitían expedir directamente las normas, limitándose a enviar fichas informativas una vez publicada la norma. En más de 18 casos ni siquiera se enviaron las fichas que eran simples resúmenes de media página lo que impedía evaluar normas que algunos casos tenían más de 200 artículos
- III. La Comisión recibió a lo largo de los tres meses de trabajo (abril-junio 2008), las fichas de sólo 50% de los decretos publicados, de tal forma que tomó conocimiento de los otros 50% a través del Diario El Peruano, y gran parte, el mismo 28 de junio del 2008.
- IV. Los integrantes reclaman por negativa del Poder Ejecutivo a entregar documentación ampliatoria y de absolver preguntas expresas en relación a ciertas normas. Por lo tanto, no cabe duda que las fichas técnicas, resultaron ser insuficientes para el análisis de los decretos legislativos.
- V. La Comisión hace particular énfasis en el hecho de que el Poder Ejecutivo solicita facultades sin haber efectuado la evaluación técnica legal de las normas requeridas para la implementación del Acuerdo Comercial con los Estados Unidos, lo que trae como consecuencia decretos legislativos que no necesariamente guardan relación directa con los compromisos asumidos por el Gobierno en la materia estipulada.



Asimismo, en sesión de esta Comisión, la Ministra Araoz se niega a entablar una evaluación conjunta y participativa de los decretos legislativos. Esto se hace evidente con el Oficio N.º 374-2008/Mincetur, presentado en la sesión de la Comisión el 4 de julio del 2008, por medio del cual la Ministra, respondiendo una invitación de la Comisión para exponer los decretos a publicarse el 26 de junio, rechaza esta misma, indicando que la normativa debe ser primeramente aprobada por el Consejo de Ministros²⁸⁷.



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

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

²⁸⁷ Transcripciones de las sesiones de la Comisión Multipartidaria para la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del APC Peru-EEUU (Anexo 35)

La propuesta entonces tiene por objeto evitar que estas situaciones se repitan. En tal sentido, la Comisión considera que, siendo la delegación de facultades una institución de carácter excepcional, debe diseñarse una fórmula similar a la contenida en el art. 15° de la ley 25397, de modo que se establezca una condición suspensiva con plazo perentorio para la entrada en vigencia de los decretos legislativos y así puedan ser deliberados en la representación nacional.

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

IV.1.3. El derecho a la consulta previa

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

A partir de entonces se ha dicho mucho sobre este derecho. Desde aquellos que lo asimilan al derecho a la participación ciudadana²⁸⁸; pasando por los que consideran que la obligación se debe dar por cumplida cuando se organizan talleres informativos²⁸⁹; hasta los que afirman que la consulta debe tener carácter vinculante para el Estado.

En este orden de cosas hay ciertas iniciativas²⁹⁰ para desarrollar el derecho a la consulta que se han venido ventilando en distintos espacios públicos. Por un lado, en mayo del 2009 la Comisión Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución a la Problemática de los Pueblos Indígenas (CM) presentó al Congreso un informe al respecto. A su turno, el 6 de Julio del 2009, la Defensoría del Pueblo presentó un proyecto de ley (PL 3370/2008) denominado "Ley Marco del Derecho al Consulta de los Pueblos Indígenas" (PLM). Asimismo, la Mesa 3 (M3) del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos presentó el 3 de diciembre del 2009 el documento "matriz" de su propuesta "Mecanismos de la Consulta para la Aplicación del Convenio 169 de la OIT".

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

²⁸⁸ Intervención del Ministro de Energía y Minas en viernes 12.3.10 en la estación de preguntas en el Congreso

²⁸⁹ Declaraciones de Ricardo Briceño de CONFIEP a RPP el jueves 18.3.10

²⁹⁰ En estos momentos se discute en la Comisión de Pueblos Andinos del Congreso un dictamen que agrupa los PL 413/2006, 427/2006 y 2016/2007. Hemos incluido en nuestro análisis ese dictamen aunque no haya sido aprobado todavía. Consultar en

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>



Parlamento y, de ser el caso, aportar para que, finalmente, se concrete esta iniciativa que reposa en lo más profundo de las aspiraciones de la población indígena y de quienes pensamos que representa un paso fundamental en la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

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

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

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

Precisiones conceptuales

- Pueblos indígenas.

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

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

En la M3 el tema no se pudo consensuar dado que el Ejecutivo sugería usar definiciones ya existentes en otras leyes como la Ley de Conocimientos Co-



lectivos 27811²⁹¹ y la Ley de Protección para Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial 28736²⁹²

Los representantes de los indígenas en la M3 indicaban que ninguna de las normas citadas había sido consultada e insistieron en su propuesta. A su vez a ésta se le objetaba el uso de tres términos ("originalmente", "territorio" y "determinación") cuyos enfoques jurídicos internacionales podrían traer colisión con la legislación interna²⁹³.

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

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha solicitado al gobierno en reiteradas ocasiones²⁹⁴ que "se proporcione un criterio unificado de las poblaciones que son susceptibles de ser cubiertas por le Convenio".

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

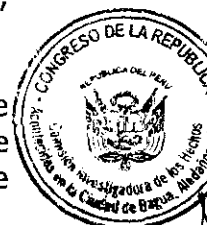
- El criterio unificado sobre pueblos indígenas es un punto inicial y fundamental para la aplicación del derecho de consulta previa.
- Recurrir a definiciones existentes como lo ha propuesto el Ejecutivo en la M3 conlleva el riesgo de seguir manteniendo un las ambigüedades que se han venido señalando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

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

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

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

²⁹⁴ Para consultar el último informe revisar la pag 899: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123426.pdf



que, siendo el C169 de obligatorio cumplimiento, esta situación no se ha respetado. Parece entonces que el PLM de la Defensoría busca, con espíritu pedagógico, decir lo mismo que señala el C169 pero de modo tal que los operadores tengan la situación lo suficientemente clara y no haya lugar a duda que excuse la inaplicación de la consulta.

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹⁵ Proyecto de Ley 12512/2004-CR
(<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>)

²⁹⁶ Proyecto de Ley 2016/2007-CR
(<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>)

²⁹⁷ Lo que no signifique que se pase por alto el caso de consulta, por ejemplo, para el uso de conocimientos colectivos tradicionales



indígenas sus decisiones cuando estas ya han sido tomadas. Entonces se desnaturaliza la consulta transformándose en un mero taller informativo.

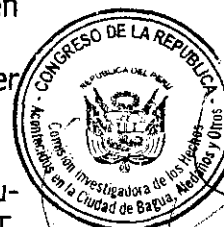
- Representatividad: Los indígenas dialogan a través de sus instituciones representativas. Esta es señalada por muchos como la más grande dificultad para la implementación de la consulta ya que los niveles de representación de los pueblos indígenas son difusos y, con frecuencia, enfrentados entre sí.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

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

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

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

"Lo esencial es reconocer que la función de la Política, lo que la vuelve democrática, es hacer posible el diálogo entre culturas" (Alain Touraine).



IV.1.4. La Explotación Minera en la Cordillera del Cóndor: El papel de INRENA, SERNANP, el Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Minera Afrodita

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

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

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

La Constitución de 1993, expresa contradicciones. Por un lado el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural (Art. 2º-19), fomenta la educación bilingüe e intercultural (art. 17º), expresa que los tratados celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional, que está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (Art. 68º), así como a promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada (Art. 69º). Mientras que por el otro; al reconocer la existencia legal y jurídica de las comunidades campesinas y nativas, las cuales señala son autónomas en su organización, trabajo comunal y en el uso y libre disposición de sus tierras, que son imprescriptibles salvo en el caso de abandono previsto en el artículo 88º (Art. 89º); eliminaba la inalienabilidad y la inembargabilidad, restándole fuerza también a la imprescriptibilidad al indicar la salvedad del caso de abandono.

Entre 1990 y 1997 se publican una serie de normas: En 1990 se publica el Código de Medio Ambiente y los Recursos naturales, mediante Decreto Legislativo N° 613, que en su artículo 54º reconoce la propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas.²⁹⁸ En 1995 se promulga la Ley "de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas". Cuyo artículo 11 señala que: "Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición de las tierras comunales de la sierra o selva, se requerirá del acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de dos tercios de todos los miembros de la comunidad". Asimismo en 1996, el Ministerio de Agricultura y el INRENA publican el documento "Diversidad Biológica en el Perú: Zonas prioritarias para su conservación". En dicho documento, la cordillera del Cóndor es reconocida como zona prioritaria para la conservación de la diversidad biológica del Perú.²⁹⁹ En 1997 se promulgan la Ley



²⁹⁸ Propuesta de INRENA de categorización en Parque Nacional Igchikat Muja-Cordillera del Cóndor. En: Documentos entregados por SERNANP en la Comisión (Anexo 6)

²⁹⁹ Ministerio de Agricultura, INRENA, GTZ. Diversidad Biológica en el Perú: Zonas prioritarias para su conservación. Lima: 1996. (Anexo 7)

Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, y la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834.

En 1998, finalizado el conflicto con el Ecuador, se suscribe el Acta de Brasilia que da término a las discrepancias entre Perú y Ecuador. Parte integrante del documento es la carta de los Jefes de Estado de los países garantes -23 de octubre- la cual plantea la constitución de una zona de protección ecológica.³⁰⁰ Una consecuencia de ello es que en 1999 el Gobierno de Ecuador crea el Parque El Cóndor, mientras que el de Perú, crea la Zona reservada Santiago Comaina sobre una superficie de 863,277 hectáreas.³⁰¹

Posteriormente, en julio del 2000, la Zona Reservada Santiago Comaina ampliaría su superficie a 1 642 567 hectáreas. El Decreto Supremo 029-2000-AG, publicado el 7 de julio del 2000, señala en sus considerandos que la ampliación está relacionada a las conclusiones del proceso participativo: "(...) **es necesaria la ampliación de la Zona Reservada Santiago Comaina, comprendiendo por el Oeste la Cordillera del Cóndor y por el Este la Cordillera del Campankiz hasta la margen derecha del río Morona, acorde con las conclusiones del proceso participativo desarrollado en la zona, siendo necesario continuar con el mencionado proceso y ampliar los estudios correspondientes para la categorización definitiva de la Zona Reservada.**(...)"³⁰²



³⁰⁰ En: Ministerio de Agricultura. Expediente Técnico Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor. 2004: p.2 – Documentos entregados por SERNANP a la Comisión) (Anexo 6)

³⁰¹ En: Ministerio de Agricultura. Expediente Técnico Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor. 2004: p.2 (Anexo 6)

³⁰² D.S. N° 029-2000.AG. (Anexo 6)

Artículo 3°.- La referida Comisión se instalará dentro de los quince (15) días siguientes a la promulgación del presente dispositivo legal, y presentará al Ministerio de Agricultura el correspondiente estudio técnico, el mismo que deberá contener la propuesta definitiva para el establecimiento de la Reserva Comunal AmaraKaeri, dentro de un plazo máximo de noventa (90) días a partir de su instalación.

Artículo 4°.- En la mencionada Área Natural Protegida, en cumplimiento al Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, aprobado por D.S. N° 010-99-AG, queda prohibido el establecimiento de nuevos asentamientos humanos, la expansión de actividades agrícolas y pecuarias, el desarrollo de actividades mineras y de extracción forestal maderable con fines comerciales.

Artículo 5°.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Agricultura y entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de julio del año dos mil.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República

BELISARIO DE LAS CASAS PIEDRA
Ministro de Agricultura

COORDENADAS DE LOS VERTICES

N° Vértice	COORDENADAS UTM		N° Vértice	COORDENADAS UTM	
	ESTE	NORTE		ESTE	NORTE
P.P	240000	8592300	P.14	328793	8612000
P.1	257500	8592300	P.15	338000	8605350
P.2	257000	8597200	P.16	317500	8595600
P.3	263850	8594400	P.17	292450	8587800
P.4	282700	8611400	P.18	297600	8579300
P.5	275300	8621700	P.19	307800	8566100
P.6	282700	8627500	P.20	309800	8565200
P.7	300000	8627500	P.21	322600	8590800
P.8	300000	8630000	P.22	336000	8580750
P.9	308500	8619000	P.23	328300	8578900
P.10	308800	8615000	P.24	325000	8577100
P.11	311000	8612500	P.25	323550	8572400
P.12	317000	8610800	P.26	326080	8570040
P.13	312700	8609800	P.27	280500	8631700

7753

Amplían la Zona Reservada Santiago-Comaina, ubicada en los departamentos de Amazonas y Loreto

DECRETO SUPREMO
N° 029-2000-AG

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú en su Artículo 68° establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas;

Que, por Decreto Supremo N° 005-99-AG, del 24 de enero de 1999, se estableció la Zona Reservada Santiago-Comaina, ubicada en la provincia de Condor, alquí del departamento de Amazonas, cuya inte-

gridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando significativos valores naturales, estéticos y culturales que es necesario preservar;

Que, la Cordillera del Condor, por sus especiales características topográficas, geológicas y climáticas, alberga una de las comunidades florísticas y de fauna amenazada más diversas conocidas por la ciencia, lo que le otorga a nivel mundial, la más alta prioridad para su conservación;

Que, la Cordillera del Campanitz, constituye un elemento importante, en la compleja formación geológica de la región que, junto con la Cordillera del Condor, conforman uno de los más bellos paisajes del país, brindando, en su interacción con la llanura amazónica, condiciones ecológicas y evolutivas que sostienen y generan una gran riqueza biológica;

Que, por lo tanto es necesaria la ampliación de la Zona Reservada Santiago Comaina, comprendiendo por el Oeste la Cordillera del Condor y por el Este la Cordillera del Campanitz hasta la margen derecha del río Morona, acorde con las conclusiones producto del proceso participativo desarrollado en la zona, siendo necesaria continuar con el mencionado proceso y ampliar los estudios correspondientes para la categorización definitiva de la Zona Reservada;

Que, el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 010-99-AG, indica que el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas debe contribuir al logro de los beneficios sociales, económicos, ambientales y culturales para las poblaciones locales comprendidas en su ámbito y resalta el respeto a sus derechos legítimos, en particular el de la propiedad, así como a sus sistemas de organización social y económica, los que deben ejercerse en armonía con los objetivos y fines de creación de las áreas naturales protegidas;

De conformidad con los Artículos 13° y el Artículo 31° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas;

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 118° inciso 8) de la Constitución Política del Perú;

DECRETA:

Artículo 1°.- Ampliase la Zona Reservada Santiago-Comaina a una superficie total de un millón seiscientos cuarenta y dos mil quinientos sesenta y siete hectáreas (1 642 567 ha.), ubicada en los departamentos de Amazonas y Loreto, de acuerdo al Anexo I, que forma parte del presente Decreto Supremo.

Artículo 2°.- La Comisión Técnica establecida en el Artículo 2° del Decreto Supremo N° 005-99-AG, presentará al Ministerio de Agricultura en el plazo de 180 días, contados a partir de la promulgación del presente Decreto Supremo, su propuesta de ordenamiento territorial y categoría de área natural protegida de carácter definitivo, incorporándose a la referida Comisión Técnica un representante de las comunidades nativas vinculada a la Zona Reservada a fin de fortalecer el proceso participativo iniciado.

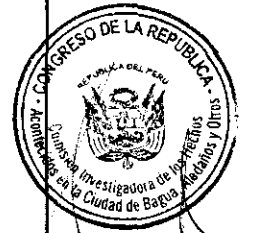
Artículo 3°.- Derógase las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto Supremo.

Artículo 4°.- El presente Decreto Supremo, será refrendado por el Ministro de Agricultura, y entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de julio del año dos mil.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República

BELISARIO DE LAS CASAS PIEDRA
Ministro de Agricultura



Cabe destacar que esta ampliación de la superficie de la zona reservada, estaría relacionada al acta de Acuerdos sobre la Zona Reservada Santiago Comaina firmada el 7 de noviembre de 1999. Los Acuerdos a los que llegaron los presidentes de las organizaciones y federaciones de las 5 cuencas: Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), Organización Central de Comunidades Aguarunas del Alto Marañón (OC-CAAM), Federación de Comunidades Nativas del Río Nieva (FECONARIN), Federación de Comunidades Nativas del Río Santiago (FECONARSA), Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de Cenepa (ODECOFROC); en la sede del Consejo Aguaruna Huambisa. Los planteamientos expresados en dicha acta eran:

- **Ampliar la zona reservada Santiago Comaina a todo el territorio Aguaruna Huambisa.**
- **Que las organizaciones indígenas tengan conocimiento directo de los estudios técnicos que realicen las instituciones públicas y/o privadas referentes al área natural protegida.**
- **Que las propuestas de categorización relacionadas tendrán reconocimiento y validez en la medida en que sean previamente compartidas y consultadas.**
- **Plantean como propuesta de categorización futura la Reserva de Biosfera para el territorio Awajun-Wampis.**³⁰³

Durante el Gobierno de Transición se crea la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, por D.S. N 15-2001-PCM, éste decreto crea la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas, la que indica entre sus objetivos, el asegurar la participación de los pueblos indígenas en el manejo y en los beneficios de las áreas naturales protegidas, así como su participación en todos los niveles de gestión de las Áreas Naturales Protegidas o Bosques de Producción, para ello plantea garantizar que los resultados de las consultas sean tomadas en cuenta para la categorización y delimitación de las áreas Naturales y Protegidas o Bosques de Producción. Asimismo estipula que *"es importante armonizar la zonificación, categorización y creación de nuevas Áreas Naturales Protegidas (...) con las normas que establece el Convenio 169"*³⁰⁴. Además precisa la necesidad de **evitar la superposición de títulos comunales con contratos mineros, garantizar la consulta previa de los Pueblos Indígenas y su participación en los beneficios de actividades petroleras en su territorio, y evitar la contaminación del medioambiente amazónico**³⁰⁵.

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

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

³⁰³ Acta del Consejo Aguaruna Huambisa del 7 de noviembre de 1999. En: Documentos de SAIPE recibidos por la comisión. El subrayado es nuestro. (Anexo 8)

³⁰⁴ D.S. N 15-2001-PCM.

³⁰⁵ El subrayado es nuestro.



sulta no implica un derecho a veto de las comunidades sobre el proyecto. En caso que las tierras superficiales sean de propiedad privada, la Consulta no exige al Titular de buscar llegar a un acuerdo con el propietario para el ingreso a su propiedad. La Consulta es una actividad fundamental en la relación entre la empresa y los Grupos de Interés ligados al proyecto (comunidades directa o indirectamente impactadas, personas u organizaciones con algún interés en el resultado de las actividades o que puedan afectar el resultado del proyecto). La Consulta es de doble dirección: por un lado, la empresa informa a la población de todos los aspectos del proyecto que tienen un impacto socio económico y por otro recibe las preocupaciones de la comunidad y otros agentes y las toma en cuenta para el diseño del proyecto. El objetivo de la Consulta es optimizar la información que la empresa incluye en su proceso de toma de decisiones para así potenciar los impactos socioeconómicos positivos inherentes al proyecto (beneficiando a la mayor cantidad de gente de la localidad) y mitigar los impactos negativos. La Consulta es además el mejor mecanismo para evitar conflictos con una comunidad al facilitar información que permite desvirtuar los temores y expectativas que surgen alrededor de un proyecto energético - minero.(...) ²⁰⁶



Más adelante, el 28 y 29 de julio del 2001, al iniciar su mandato Alejandro Toledo, efectúa la "Declaración de Machupicchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza", dicha declaración es firmada con los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En la Declaración de Machupicchu se considera a la diversidad cultural y étnica como característica de las naciones firmantes y se expresa la decisión de continuar desarrollando políticas que revaloricen la pluralidad étnica y la multiculturalidad con la finalidad de promover la plena participación de los pueblos indígenas y minorías étnicas. Se manifiesta que se apoya firmemente derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas: "(...)el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual cultural, lingüístico; social, político, cultural y económico; individual y colectiva; a no ser desplazados, como pueblos, de su patrimonio cultural histórico; a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de sus lugares rituales y sagrados; a la educación en la diversidad; a ser elegidos y desempeñar cargos públicos. (...) ²⁰⁷



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

³⁰⁶ Ver la Guía de Relaciones Comunitarias En:

<http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaee/legislacion/guias/guiaelectrical.pdf> p.37.

³⁰⁷ Ver la declaración En: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec29-7-01.htm>

tro Público de Minería – INGEMMET: Comaina 1, Comaina2, Campana 1, Campana 2, Hito, Comaina 3, Apu.³⁰⁸

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

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

Los documentos, del Expediente técnico del año 2004 relativo a la Creación del Parque Nacional Igchikat Muja-Cordillera del Cóndor, entregados a ésta comisión por el SERNANP³¹⁰; nos muestran un proceso de consulta cuya duración fue de aproximadamente dos años.

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

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

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

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

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

³¹¹ Ver: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. Expediente técnico de la Creación del Parque Nacional Igchikat Muja-Cordillera del Cóndor. pp.85-87. (Anexo 6)



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

Finalmente, en marzo del año 2004, se presenta la propuesta de Área Natural Protegida y se llega a acuerdos con 110 representantes de las comunidades nativas de las cuencas de los ríos Comaina, Cenepa, Numpatkaim y Santiago. En esta reunión, realizada en Huampami, se presenta la propuesta del Parque Nacional de la Cordillera del Cóndor y se suscriben 2 actas: En la primera, "Acta de la Reunión de presentación de la Propuesta del Parque Nacional de la Cordillera del Cóndor", se toman acuerdos con respecto a los límites del Parque Nacional Cordillera del Cóndor; y en la segunda, **"Acta de conformidad para la creación del Parque Nacional Cordillera del Cóndor"**, manifiestan su conformidad siempre que se les permita continuar con sus actividades tradicionales " (...) *de caza, pesca, recolección de recursos del bosque dentro del marco de la ley y en el área designada como de uso tradicional o ancestral dentro de la propuesta de dicho Parque, para ello nos comprometemos a respetar la zonificación del área, la cual será el resultado de un proceso participativo contemplado en la elaboración del Plan Maestro del Parque Nacional Cordillera del Cóndor (...)*". En dicha acta se resalta además que los **objetivos del parque** " (...) *la conservación de la única muestra representativa de la ecorregión del Bosque Montano de la Cordillera Real Oriental y refugio del Pleistoceno del Marañón, así como los ecosistemas, diversidad biológica y valores ecológicos, florísticos, faunísticos, ambientales, científicos y socioculturales asociados. Además de conservar las nacientes del río Cenepa, previniendo la erosión, asegurando la cantidad y calidad del agua en beneficio de las poblaciones aledañas, conservar la belleza escénica y paisajística por sus características geomorfológicas así como conservar la diversidad cultural del área, que se manifiesta con la presencia de las etnias Awajún y Wampis.*" son de conocimiento de la sociedad involucrada³¹²



Cabe resaltar que, una vez dada la conformidad, en agosto del mismo año ODECOFROC solicita incorporar un nombre indígena a la propuesta de Parque Nacional de la Cordillera del Cóndor: "Parque Nacional Ichigkat Muja de la Cordillera del Cóndor". A través de un oficio al Intendente de Áreas Naturales Protegidas de INRENA. La respuesta no se hizo esperar, y en septiembre del 2004 el Intendente de Áreas Naturales Protegidas de INRENA envía un oficio a ODECOFROC, en el que señala que la intendencia ha estimado conveniente designarla como: "Parque Nacional Igchikat Muja - Cordillera del Cóndor".³¹³



Este proceso de consulta se expresa finalmente en el expediente técnico presentado oficialmente por INRENA el 18 de noviembre de 2004, para la creación del "Parque Nacional Ichigkat-Muja a lo largo de la Cordillera del Cóndor" con un área total de 152,873 Has. El Oficio N° 1350-2004-INRENA-J-IANP del jefe de INRENA, Leoncio Álvarez Vásquez, al Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, adjunta el proyecto de Decreto Supremo y el expediente técnico, entre otros documentos. Se resalta especialmente en el proceso de elaboración

³¹²Ver las Actas en los Anexos. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)

³¹³Ver los Oficios en los Anexos. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)

del expediente técnico, su carácter participativo y de consulta: "(...) *el expediente técnico justificatorio que sustenta el establecimiento del Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor ha sido elaborado (...) sobre la base de diversos estudios técnicos, así como en un proceso participativo desarrollado a través de talleres de consulta en los que intervinieron instituciones de la sociedad civil, organizaciones privadas de conservación, autoridades locales y nacionales y la población local colindante(...)*"³¹⁴

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



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

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

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



Luego de un proceso productivo de consulta con los Pueblos Indígenas amazónicos, surgen conflictos, estos se expresan en un pedido de AIDSESEP a la Defensoría del Pueblo para que intermedie entre el Jefe de la Zona Reservada Santiago Comaina y las comunidades nativas el 25 de mayo de 2005. AIDSESEP, solicita el cese del Jefe de la Zona Reservada Santiago de Comaina, por haber emitido informes que obstaculizarían el proceso de ampliación de las comunidades nativas Belén y Guayabal³¹⁷. Ante esto la Oficina Defensorial de Amazonas solicita a INRENA un informe del proceso de consulta y ofrece sus buenos oficios para coordinar una

³¹⁴Ver Oficio En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)

³¹⁵Ver Considerandos del Proyecto de Decreto Supremo. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)

³¹⁶Ver: Expediente técnico de la Creación del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor. p.88. En: Documentos enviados por SERNANP II a la Comisión. (Anexo 6)

³¹⁷El acuerdo de creación del Parque venía aparejado del compromiso de titular.

reunión entre las comunidades nativas y el encargado de la zona reservada Santiago Comaina.³¹⁸

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

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

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

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

³¹⁸Ver: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

³¹⁹Ver el Informe N° 407-2005-INRENA-IANP/DO/RMC del INRENA. En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

³²⁰Declaración de Luis Alfaro Lozano en la Primera Sesión Extraordinaria de fecha 19 de noviembre de 2009 en la Comisión Investigadora. Ver: Transcripción de la fecha. p.12. (Anexo 3)



del 2006, que menciona Luis Alfaro adjuntaba un Informe³²¹ en el cual se señalaba que: *"De aprobarse la propuesta de INRENA, se estaría impidiendo el futuro desarrollo minero (...) de nuestro territorio, mientras que ello es permitido y aprobado por las autoridades ecuatorianas en dicha zona limítrofe (...)"*, en el mismo se solicita a INRENA un *"documento que informe sobre el resultado de la consulta a las poblaciones locales respecto de su conformidad o no frente a la creación del área natural protegida (...)"*. Llama la atención que luego del recorte del área del Parque Nacional Ichigkat Muja, la Cancillería, al opinar favorablemente respecto a la propuesta de INRENA, haga referencia a: *"(...)la necesidad de asegurar plenamente el cumplimiento cabal de los debidos procesos participativos, según establecen el artículo 43 del Reglamento de la Ley General de Áreas Naturales Protegidas y el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo "sobre pueblos indígenas y tribales".*" sin solicitar el documento de la consulta al que se alude en el informe del oficio del año 2006³²².

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

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



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

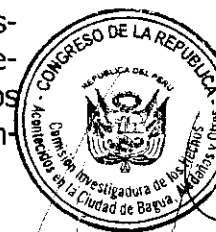
³²² Ver el Oficio OF.RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 2-9-b/43, del 18 de abril del 2007 En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

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

³²⁴ Documento de la I reunión del Grupo de Trabajo Intersectorial para tratar las incursiones de mineros ecuatorianos y la explotación minera ilegal en la cordillera del Cóndor. 16 de noviembre de 2006. p.2. Entregado a la Comisión Investigadora en respuesta al Pedido de Información N° 51, a través de Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) N° 3-0-A/58. (Anexo 36)

pinoza (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas) y el señor Jorge Bedoya Torrico (Compañía Minera Afrodita); no firma el representante de RR.EE. Ministro Consejero Carlos Irigoyen.³²⁵ Dicha reunión y firma del acta nos fue confirmada en la comisión por el representante de la compañía Minera Afrodita:

El señor PRESIDENTE.— señor Bedoya, voy a aprovechar para darle a conocer un documento que lleva su firma y pedirle que corrobore usted su autenticidad o veracidad. Se trata un acta de acuerdos tomados en la reunión de la cordillera para la exploración minera en la Cordillera del Cóndor. El Acta está fechada el 8 de noviembre de 2005, a las 9 y 30 de la mañana (...), se toman dos acuerdos y firman en señal de conformidad. ¿Reconoce usted este documento, en primer lugar, y reconoce su firma, en segundo lugar?
El REPRESENTANTE LEGAL DE LA COMPAÑÍA MINERA AFRODITA, don Jorge Bedoya.— Correcto, es un documento que yo he firmado, en el cual durante el transcurso de mi exposición le voy a hacer expresa información respecto de este documento, dado que fue el documento que culminó una serie de reuniones de diversas entidades del Estado y que los dos acuerdos que se indican no hacen otra cosa que resaltar el mismo reglamento de In-
rena.³²⁶



³²⁵ Se puede encontrar el Acta En: http://www.caaap.org.pe/documentos/cronicadngano_iwgia_2009.pdf
IWGIA. Crónica de un Engaño: Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajún en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería. Huampami: 2009.

³²⁶ Declaración de Jorge Bedoya. En Décimo Tercera Sesión Extraordinaria de fecha 19 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aldeaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, pp. 21-22. (Anexo 3)

ACUERDOS TOMADOS EN LA REUNION DE COORDINACION PARA LA EXPLORACION MINERA EN LA CORDILLERA DEL CONDOR

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

- 1) Ministerio de Energía y Minas
 - a) Doctora Ana Lucía Quenallata
 - b) Ingeniero Walter Sanchez
 - c) Ingeniero Cesar Pinedo
- 2) Instituto Nacional de Recursos Naturales
 - a) Ingeniero Ricardo Gutierrez
 - b) Ingeniero Ricardo Jon Ilap
 - c) Ingeniera Miriam Garcia
- 3) Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministro Consejero C. Yrigoyen
- 4) Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
My EP Jorge Espinoza
- 5) Ministerio de Defensa
Calm Oscar Anderson Machado
- 6) Cia Minera AFRODITA
Jorge Bedoya Torrico.

a. Acuerdo N° 1

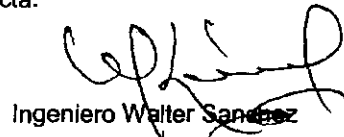
El Instituto Nacional de Recursos Naturales deberá emitir, antes del viernes 11 Nov 2005, un informe a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas en el cual de opinión técnica favorable para la exploración minera de la Cia. Minera AFRODITA, en la Cordillera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

b. Acuerdo N° 2

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


En fe de lo cual firmaron, la presente acta:


Doctora Ana Lucía Quenallata


Ingeniero Walter Sanchez



**CONTINUACIÓN DE LOS ACUERDOS TOMADOS EN LA REUNION
DECORDINACION PARA LA EXPLORACION MINERA DE LA
CORDILLERA DELCONDOR**


Ingeniero Cesar Pinedo

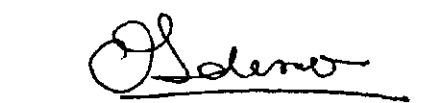

Ingeniero Ricardo Gutierrez


Ingeniero Ricardo Jón Ilap


Ingeniera Miriam García

Ministro Consejero C. Yrigoyen

My EF Jorge Espinoza


Calm Oscar Anderson Machado


Jorge Bedoya Torrico



Hacia finales del 2005³²⁷, paradójicamente, un mes después de promulgarse la Ley General del Ambiente N° 28611, entre el 26 y el 30 de noviembre de 2005 se llevaron a cabo dos Asambleas: La de ODECOFROC en Mamayaque y la del Concejo Aguaruna Huambisa en Urakusa. En éstas participó el Jefe de la Zona Reservada Santiago de Comaina.³²⁸ Fruto de estas se firmó un Pronunciamiento de ODECOFROC y las Comunidades contra la Minería en la Cordillera del Cóndor, en Mamayaque, éste fue enviado al Ministro de Energía y Minas. En el pronunciamiento se rechazaba el aprovechamiento de los recursos mineros en la Cordillera del Cóndor por los daños que ocasionan a las aguas, los bosques y la salud, se señala con nombre propio a la Empresa Minera Afrodita y a la falta de control de parte del sector público; se recuerda además, que han participado y siguen trabajando con el Estado para la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja, habiendo discutido por más de dos años en un proceso participativo con INRENA y Conservación Nacional "(...) porque creemos que es la única forma consensuada de asegurar la conservación intangible de ésta área (...) considerado por nosotros como un lugar sagrado que forma parte de nuestra cultura viva"³²⁹



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

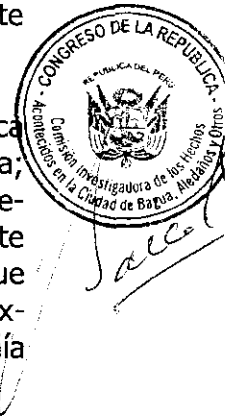
³²⁷ Debe recordarse que durante este periodo, en julio del 2005, se da la propuesta de la Reserva de Biósfera (Anexo 37)

³²⁸ Ver Anexo En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

³²⁹ Ver Acta en Anexo. En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

Informe N° 029-2005-INRENA-IANP/ZRSC-J, el 10 de diciembre de 2005. En su informe al Director Ejecutivo del Proyecto PIMA, sobre las Asambleas de ODECO-FROC Y CAH con respecto a la categorización, manifiesta que, luego de los talleres de noviembre, hay coincidencia en la propuesta de reserva comunal para la cordillera de Tutanain, mientras que, en el caso del sector Santiago las opiniones sobre la categorización giran en torno a dos propuestas (la categoría de Reserva Comunal y el reconocimiento de esa área como territorialidad indígena), señala que la subsección del Consejo Aguaruna Huambisa del sector Santiago tiene una posición ambigua e intenta desconocer sus propios acuerdos con respecto a la categoría de reserva comunal.³³⁰ Sobre este punto, al parecer al cambiar el contexto, se da un debate interno entre los indígenas con relación a las reservas comunales, pero este debate no implicaba al Parque Nacional, pues este se veía como necesario.

A principios de enero del 2006, entre el 11 y el 13, INRENA da su opinión técnica favorable a la Declaración de Impacto Ambiental de la Compañía Minera Afroditá; esto se corrobora, tanto a través de la información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM en la comisión³³¹, como mediante oficio N° 0037-2006-INRENA-J-IAMP-OGATEIRN del Jefe de INRENA, en el que manifiesta que no tiene observaciones a la Declaración Jurada del Proyecto de Exploración minera de las concesiones Comaina 1 y 2, Campana 1 de la Compañía Minera Afroditá SAC, emitiendo opinión técnica favorable³³².



Inmediatamente después, el 13 de febrero de 2006, la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros otorga la declaración de Impacto ambiental con fines de exploración a Afroditá mediante RD-051-2006-MEM-AAM³³³

Como habíamos señalado antes, el 18 de enero del 2006 el Ministerio de RR.EE. emitió opinión desfavorable sobre la primera propuesta de Parque Nacional hecha por INRENA señalando que los planteamientos ambientales eran sólidos pero que debía preferirse la explotación minera. Poco después, el 30 de enero del 2006, la Presidencia del Consejo de Ministros acuerda que se trate el tema de la exploración minera en la Cordillera del Cóndor en reunión coordinada por el Ministro de Energía y Minas.³³⁴ Dicha reunión se lleva a cabo el 17 de febrero de 2006, en ésta estuvieron presentes el Ministro de Energía y Minas, el Director General de Minería, el Director general del Ambiente, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa "con el propósito de tratar el tema relacionado con la



³³⁰ Ver Informe. En: Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

³³¹ Información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. En la Octava Sesión Ordinaria de fecha 9 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, p. 13. (Anexo 3)

³³² En: Antecedentes de la Opinión de la Intendencia de Recursos Hídricos de INRENA de Agosto del 2006 -Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión (Anexo 12)

³³³ Información otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. En la Octava Sesión Ordinaria de fecha 9 de febrero de 2010 en la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros. Ver Transcripción de la fecha, p. 12. (Anexo 3)

³³⁴ En: Antecedentes de la Opinión de la Intendencia de Recursos Hídricos de INRENA de Agosto del 2006 -Documentos enviados por SERNANP I a la Comisión. (Anexo 12)

